HIDROPOLÍTICA E SEGURANÇA: AS BACIAS PLATINA E AMAZÔNICA EM PERSPECTIVA COMPARADA

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Gilberto Vergne Saboia

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

Fábio Albergaria de Queiroz

Hidropolítica e Segurança: as bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2012

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Mariana Alejarra Branco Troncoso
Gabriela Del Rio de Rezende
Jessé Nóbrega Cardoso
Rafael Ramos da Luz

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal

Capa:
Rio Madeira (Rio Madeira - Brasil)
Herndon, Willian Lewis; GIBBON, Lardner. Exploration of the Valley of the Amazon.
Washington: Robert Armstrong Public Printer, Vol. 2, 1854, p. 292.

Impresso no Brasil 2012

Q3

QUEIROZ, Fábio Albergaria de.
Hidropolítica e segurança : as bacias platina e amazônica em perspectiva comparada / Fábio Albergaria de Queiroz. Prefácio do Professor Fúlvio Eduardo Fonseca. Apresentação do Professor Christian Guy Caubet. Brasília : FUNAG, 2012.
412 p.; 23 cm.

Referências bibliográficas: p. 373-411.

ISBN: 978-85-7631-376-2

1. Hidropolítica. 2. Segurança. 3. Bacia do Prata. 4. Bacia Amazônica. I. Fundação Alexandre de Gusmão.

CDU: 32:556(8)

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Talita Daemon James – CRB-7/6078

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

O Sono das Águas

"Há uma hora certa,
no meio da noite, uma hora morta,
em que a água dorme.

Todas as águas dormem:
no rio, na lagoa,
no açude, no brejão, nos olhos d'água,
nos grotões fundos.
E quem ficar acordado,
na barranca, a noite inteira,
há de ouvir a cachoeira
parar a queda e o choro,
que a água foi dormir...

Águas claras, barrentas, sonolentas,
todas vão cochilar.
Dormem gotas, caudais, seivas das plantas,
fios brancos, torrentes.
O orvalho sonha
nas placas da folhagem.
E adormece
até a água fervida,
nos copos de cabeceira dos agonizantes...

Mas nem todas dormem, nessa hora
de torpor líquido e inocente.
Muitos hão de estar vigiando,
e chorando, a noite toda,
porque a água dos olhos
nunca tem sono".

Guimarães Rosa (1936)

Agradecimentos

Várias pessoas foram fundamentais para que este livro se tornasse realidade e, em muito, ultrapassasse minhas expectativas iniciais. Sou grato, muito além destas palavras, aos professores Argemiro Procópio Filho, Fúlvio Eduardo Fonseca, Maria Helena de Castro Santos (Instituto de Relações Internacionais/UnB), Jorge Thierry Calasans (Centro de Desenvolvimento Sustentável/UnB) e Gustavo Lins Ribeiro (Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas/UnB) pelos preciosos conselhos sobre como "aventurar-me" pelas águas da hidropolítica, um campo de estudo simplesmente fascinante.

Meus agradecimentos ao Ministério das Relações Exteriores que, por meio da Coordenação de Documentação Diplomática (CDO), permitiu-me pesquisar ao longo de 2009/2010 o acervo das Seções de Antecedentes, Arquivos Históricos e Correspondência Especial proporcionando-me contato com documentos pouco conhecidos do público sobre as relações internacionais platinas e amazônicas, muitos destes de acesso restrito, o que brindou com substantivas informações este trabalho investigativo.

Estendo minhas palavras de gratidão ao Exército brasileiro por aceitar-me no projeto "Formadores de Opinião na Amazônia" viabilizando, assim, em 2008, meu primeiro contato com "a última página, ainda a escrever-se, do Genesis". Ali pude comprovar que o poeta Mário de Andrade realmente tinha razão quando dissera que "a bacia amazônica é uma grandeza tão grandiosa que ultrapassa as percepções do homem".

Cabe ressaltar que os resultados parciais deste estudo, em particular no que tange às dinâmicas hidropolíticas platinas, foram previamente apresentados, sob a forma de *paper*, no 51° Encontro anual da International Studies Association (ISA) em *New Orleans*, EUA, em fevereiro/2010. Na oportunidade as observações e sugestões feitas, respectivamente, pela Dra. Andrea K. Gerlak, professora da Universidade do Arizona, e pela Dra. Sai Felicia Krishna-Hensel, Presidente da *Comparative Interdisciplinary Studies Section/ISA*, foram muito valiosas para o incremento do trabalho de pesquisa.

Bem, são tantos a agradecer que reconheço ter cometido muitas injustiças ao não mencionar todos que, de alguma forma, me ajudaram a aqui chegar. Ainda assim, a eles, além do perdão, peço que recebam minha profunda gratidão e reconhecimento.

Enfim, nenhuma das pessoas citadas tem responsabilidade por quaisquer erros constantes no estudo, contudo, todos têm muito a ver com o que de bom há nele. Como não poderia ser diferente, termino agradecendo, por todos os motivos do mundo, à minha amada família, eterna inspiração e meu porto seguro!

Prefácio

A obra "Hidropolítica e Segurança: as bacias platina e amazônica em perspectiva comparada", do Professor Fábio Albergaria de Queiroz, vem a público pela Fundação Alexandre de Gusmão em um momento bastante oportuno, em que a comunidade internacional se prepara para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável[1] (Rio+20), que ora se aproxima. A Rio+20 é a quarta conferência da ONU dedicada ao tema do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, tendo sido precedida pela Conferência sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo-1972), Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-1992) e Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo-2002). Assim, vinte anos após a memorável Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro e onde foram adotados documentos fundamentais para o regime de proteção internacional do meio ambiente[2], os Chefes de Estado e de Governo e as lideranças da sociedade civil, do setor privado e da academia terão a oportunidade de se encontrarem novamente para discutir e lançar as bases para o "futuro que nós queremos", que é o próprio tema da conferência.

Fruto de intensa investigação teórica e empírica realizada ao longo de vários anos, nos quais o autor dedicou-se não apenas à revisão

---

[1] Convocada pela Resolução da Assembleia Geral nº 64/236, de 24 de dezembro de 2009.

[2] Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (09/05/92) e Convenção sobre a Diversidade Biológica (05/06/92). Embora a Convenção das Nações Unidas sobre a Luta contra a Desertificação nos Países Gravemente Afetados pela Seca e/ou pela Desertificação (17/06/94) tenha sido adotada dois anos depois, em Paris, ela também resulta do "espírito do Rio", sendo considerada um dos principais tratados internacionais de meio ambiente.

da literatura especializada, mas também à pesquisa histórica em arquivos e outras fontes primárias, o estudo pioneiro que temos em mãos dialoga com temas fundamentais da agenda internacional contemporânea, como soberania sobre os recursos naturais, segurança regional, acesso e utilização da água, proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, entre outros. Por exemplo,o capítulo 18 da Agenda 21[3], documento adotado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento[4], nos lembra que "a escassez generalizada, a destruição gradual e o agravamento da poluição dos recursos hídricos em muitas regiões do mundo, ao lado da implantação progressiva de atividades incompatíveis, exigem o planejamento e manejo integrados desses recursos" e, em uma perspectiva de cooperação entre os Estados no marco dos acordos e arranjos pertinentes, reconhece que "os recursos hídricos transfronteiriços e seu uso são de grande importância para os Estados ribeirinhos".

Da mesma forma, os Estados que subscreveram a Declaração do Milênio das Nações Unidas[5] comprometeram-se, conforme seu parágrafo 23, a "cessar a exploração insustentável dos recursos hídricos, formulando estratégias de gestão nos planos regional, nacional e local, capazes de promover um acesso equitativo e um abastecimento adequado".

Por sua vez, o parágrafo 25 do Plano de Implementação de Joanesburgo[6], proclamado pela Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável[7], estabelecia como meta "elaborar planos de gestão integrada dos recursos hídricos e aproveitamento eficiente da água até 2005, apoiando os países em desenvolvimento, por meio da adoção de medidas em todos os níveis no sentido de elaborar e implementar estratégias, planos e programas nacionais e regionais referentes à gestão integrada das bacias fluviais, bacias hidrográficas e lençóis freáticos, bem como introduzir medidas para melhorar a eficácia da infraestrutura hídrica a fim de reduzir as perdas e aumentar a reciclagem da água".

Além da análise aprofundada dos aspectos históricos, econômicos, políticos, sociais, ambientais e de segurança associados às bacias platina e amazônica, o autor também adota uma perspectiva jus-internacionalista ao relacionar os instrumentos relevantes de direito internacional ao seu objeto de estudo. É o que se observa na seção do Capítulo 2 dedicada ao papel das normas na hidropolítica, com destaque para a Convenção das Nações

[3] Agenda 21. Proteção da Qualidade e do Abastecimento dos Recursos Hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos. Aprovada pela Resolução da Assembleia Geral nº 47/190, de 22 de dezembro de 1992.

[4] Convocada pela Resolução da Assembleia Geral nº 44/228, de 22 de dezembro de 1989.

[5] Resolução da Assembleia Geral nº 55/L.2, de 09 de setembro de 2000.

[6] Aprovado pela Resolução da Assembleia Geral nº 57/253, de 20 de dezembro de 2002.

[7] Convocada pela Resolução da Assembleia Geral nº 55/199, de 20 de dezembro de 2000.

Unidas sobre o Direito Relativo aos Usos dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos da Navegação, adotada em 21 de maio de 1997, em Nova Iorque[8]. No Capítulo 3 somos apresentados ao regime hidropolítico do Cone Sul, sustentado por uma série de convenções e declarações, enquanto no Capítulo 4, o Tratado de Cooperação Amazônica é uma referência fundamental para a compreensão da geopolítica da bacia amazônica.

O autor remonta a genealogia do direito das águas internacionais ao Congresso de Viena de 1815, sem esquecer, no entanto os desenvolvimentos recentes da matéria. Discorrendo sobre o Aquífero Guarani, a atualidade do tema fica evidente, já que aos 09 de dezembro de 2011, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua 66ª sessão, adotou uma resolução sobre o "direito dos aquíferos transfronteiriços"[9], a qual reconhece a relevância do tópico nas relações de cooperação entre os Estados e os considera recursos naturais de "vital importância". Esse texto reforça a resolução anterior sobre o mesmo assunto, de 11 de dezembro de 2008, que submete à apreciação dos Estados o relatório da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas a respeito dos "*draft articles on the Law of transboundary aquifers*"[10]. A proposta de codificação do direito internacional aplicável aos aquíferos internacionais dispõe que os Estados devem utilizar os aquíferos transnacionais de forma equitativa e razoável (artigo 4), tomando todas as medidas apropriadas para prevenir danos significativos aos outros Estados que compartilham o aquífero (artigo 6). Além disso, os estados aquíferos devem cooperar tendo por bases a igualdade soberana, a integridade territorial, o desenvolvimento sustentável, o benefício mútuo e a boa-fé, de forma a garantir a utilização e proteção apropriadas dos seus aquíferos transfronteiriços (artigo 7).

Ao acompanhar a trajetória intelectual do professor Fábio Queiroz durante seu período de doutoramento, fui testemunha de sua vocação para o trabalho científico e tive o privilégio de compartilhar seu entusiasmo a cada documento encontrado, a cada entrevista realizada e a cada nova fonte a que ele tinha acesso. Deve-se ressaltar que mesmo envolvido com o tratamento dos dados e redação de sua tese, o professor Fábio sempre encontrava tempo para atender aos meus frequentes pedidos de palestras aos estudantes de Relações Internacionais, muitos dos quais, seguramente, foram inspirados por ele a trilharem os primeiros passos na pesquisa acadêmica.

O presente livro é o resultado dessa dedicação sincera aos estudos de teoria e história das relações internacionais, política externa, direito

[8] Outro instrumento jurídico relevante é a Convenção Relativa à Proteção das Áreas Úmidas de Importância Internacional, adotada em 02/02/71, na cidade de Ramsar.

[9] Resolução da Assembleia Geral nº 66/104, de 09 de dezembro de 2011.

[10] Resolução da Assembleia Geral nº 63/124, de 11 de dezembro de 2008.

internacional, meio ambiente e segurança. A metodologia aplicada pelo autor, dado o seu caráter multidimensional, nos traz um conceito ampliado de segurança – ancorado nas contribuições da Escola de Copenhague e do Construtivismo – ao considerar as ameaças não militares e a presença de atores não estatais. Nesse sentido, ao articular variáveis tais como segurança, recursos hídricos, acesso à água, meio ambiente e as populações locais, o autor evidencia o humanismo que perpassa todo o texto. A relação entre meio ambiente e direitos humanos é debatida nas Nações Unidas desde 1968, quando a Assembleia Geral já havia salientado as conseqüências dos efeitos da obliteração do meio ambiente sobre a condição humana e a realização plena dos direitos humanos fundamentais[11]. Entretanto, foi preciso esperar 42 anos para que o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em reunião histórica ocorrida em 30 de setembro de 2010, durante sua 15ª sessão ordinária, proclamasse que o direito à água e ao saneamento deriva do direito a um padrão de vida adequado e, portanto, inscrevem-se entre os direitos humanos fundamentais[12]. Reconhecimento semelhante foi alcançado no âmbito da Assembleia Geral no dia 28 de julho de 2010, por meio da resolução A/64/292, intitulada "*The human right to water and sanitation*".

O tema das mudanças climáticas e os impactos observados sobre o ciclo hidrológico também são discutidos pelo autor, na conclusão da obra. De fato, o Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês) de 2007, registrou que há uma confiança alta (probabilidade > 90%) de que as mudanças regionais recentes na temperatura tenham impactos discerníveis em muitos sistemas físicos e biológicos[13]. Ainda é difícil identificar outros efeitos em razão das ações de adaptação e dos fatores não climáticos que os influenciam, mas existem agora informações mais específicas sobre impactos futuros, especialmente sobre os recursos hídricos[14] e sua gestão, ecossistemas, segurança alimentar, sistemas costeiros e saúde. Para a nossa região, é projetado que o aumento de temperatura e reduções de água no solo acarretem uma substituição gradual da floresta tropical por savana no leste da Amazônia. Além disso, o litoral deve ficar mais exposto, inclusive à erosão, o que será exacerbado pelas crescentes pressões induzidas pelo homem nas áreas costeiras.

Pela importância que adquiriu em termos da convergência entre os regimes internacionais de meio ambiente e de direitos humanos, merece

[11] Ver: Resolução 2.398 (XXII), "Problems of the Human Environment", de 3/12/68, que também convoca a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de 1972.

[12] Resolução A/HRC/15/L.14, "Human rights and access to safe drinking water and sanitation", de 30 de setembro de 2010.

[13] IPCC. Fourth Assessment Report. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change Secretariat, 2007.

[14] Para maiores informações sobre os impactos das mudanças climáticas sobre os recursos hídricos, ver: IPCC. Technical Paper VI: Climate Change and Water. Geneva: IPCC Secretariat, 2008.

destaque caso das *Papeleras* no Rio Uruguai (Argentina *v.* Uruguai), levado à Corte Internacional de Justiça em 04 de maio de 2006 e também analisado pelo autor, no Capítulo 3. O contencioso teve seu julgamento em 20 de abril de 2010[15] e, em extenso Voto Separado, o Juiz Cançado Trindade discorreu sobre o desenvolvimento sustentável não como um conceito, mas como um princípio geral de direito internacional do meio ambiente e, além disso, lembrou que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e a II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993) reconheceram de maneira inequívoca a legitimidade da preocupação da comunidade internacional com a proteção do meio ambiente e a proteção dos direitos humanos, apontando, assim, para o possível surgimento do direito internacional da humanidade, em benefício das gerações presentes e futuras e em consonância com a própria origem da disciplina (direito das gentes)[16].

Aliando rigor acadêmico e estilo literário, o volume "Hidropolítica e Segurança: as bacias platina e amazônica em perspectiva comparada" é uma contribuição original à área de Relações Internacionais e deve despertar o interesse não apenas da comunidade acadêmica, diplomática e militar, mas também dos estudantes, ambientalistas e público em geral. Ao ler uma vez mais as páginas redigidas pelo professor Fábio Queiroz, penso na "Vita Activa" de Hannah Arendt e no que a Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes em Relação às Gerações Futuras, adotada pela Conferência Geral da UNESCO em 12 de novembro de 1997, nos traz em sua 12ª disposição preambular: "as futuras gerações dependem, em grande medida, das decisões e ações tomadas hoje, e que os problemas atuais, incluindo a pobreza, o subdesenvolvimento tecnológico e material, o desemprego, a exclusão, a discriminação e as ameaças ao meio ambiente devem ser solucionados no interesse tanto das presentes como das futuras gerações".

Fúlvio Eduardo Fonseca

Professor do Instituto de Relações Internacionais
da Universidade de Brasília (UnB).
Analista de Finanças e Controle
da Controladoria-Geral da União (CGU).

02 de abril de 2012.

[15] Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay), Judgment, I.C.J.Reports 2010, par. 204.
[16] Pulp Mills Case. Separate opinion of Judge Cançado Trindade, parágrafos 138, 139 e 160.

Apresentação

Aceitei com prazer o convite para apresentar a obra de Fábio Albergaria de Queiroz, inicialmente defendida como Tese da Universidade de Brasília, com o título Hidropolítica e Segurança: as bacias platina e amazônica em perspectiva comparada. Redigida sob a coorientação dos Professores Dr. Argemiro Procópio Filho e Dra. Maria Helena de Castro Santos, o trabalho acadêmico foi defendido no mês de março de 2011 no Instituto de Relações Internacionais IREL/UnB.

A obra objetiva examinar o contexto dentro do qual se processa o aproveitamento dos recursos hídricos das duas maiores bacias geográficas sul-americanas. A referência analítica fundamental é a de Complexo Regional de Segurança – CRS –, tal como elaborado pelos integrantes da Escola de Copenhague. Verifica-se existir um CRS quando atores de relações internacionais encontram-se implicados de tal maneira com diversos parceiros, em espaços territoriais estruturalmente determinantes, que não podem ser objeto de análises separadas. As relações territoriais necessárias levam inevitavelmente a considerar e a resolver os problemas em conjunto. É o que preconizam Barry BUZAN e Ole WÆVER há alguns anos, em análises e demonstrações que possuem validade para a América do Sul.

Por conseguinte, sendo a hidropolítica um processo social cognitivo e multissetorial, exatamente como a natureza das interações que surgem na área da segurança em sua abordagem mais abrangente, o instrumental teórico-conceitual fornecido pela Escola de Copenhague

apresentou-se adequadamente para descrever como as relações binomiais água-segurança/conflito-cooperação ocorridas nas Bacias Platina e Amazônica foram e são percebidas no contexto do CRS da América do Sul.

Os estudos de casos propostos pelo autor demonstraram a aplicabilidade neste campo de estudo da premissa construtivista de que a identificação de ameaças entre atores, de um lado, bem como a construção de identidades entre eles, do outro, resultam de interações sociopolíticas contínuas baseadas em inúmeras ocorrências relacionais, particularmente das relações históricas oscilando entre amizade e prevenção. Golbery do Couto e Silva certamente teria admitido que as sístoles e as diástoles da vida dos Estados só poderiam ter confirmado as certezas pétreas recíprocas que nutrem as análises dos estadistas e estudiosos "desde os tempos já longínquos de Rosas".

Como bem lembra o autor, existem inúmeros motivos burocráticos, culturais, históricos, existem carências de recursos humanos, financeiros e documentários, existem enfoques bem-intencionados, porém incompatíveis com as necessidades reais de quem tem a incumbência de promover o desenvolvimento nacional, i.e: existem inúmeros obstáculos a turvarem as águas que se trata de aproveitar; e mesmo assim as diversas modalidades da cooperação, alguns dirão da integração, haverão de manifestar-se. Isso, entretanto, nem sempre levará a considerar ao pé da letra as recomendações embutidas na Declaração do Rio de 1992, como por exemplo a do Princípio n.11.

O princípio 11 da Declaração do Rio estabelece que

> As políticas ambientais de todos os Estados devem fortalecer e não afetar de maneira adversa o potencial de desenvolvimento presente e futuro dos países em desenvolvimento, nem se antepor ao alcance de melhores condições de vida para todos. [...] medidas apropriadas devem ser tomadas pelos Estados, pelas organizações internacionais com vistas a alcançar um acordo para enfrentar as possíveis consequências econômicas nacionais e internacionais resultantes de aplicação de medidas econômicas.

Será que os princípios aprovados no Rio, em 1992, poderiam ser considerados ou implementados vinte anos antes? A obra bem evidencia que não e, no entanto, eles constituem marcos de referência que não apenas os Estados das Bacias sul-americanas já haveriam de respeitar na época, vez que haviam sido objeto de declarações expressas até em âmbito de Declarações da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas: Resolução n. 3129 (XXVIII) de 13/12/1973 e Resolução n. 3281

(XXIX) de 12/12/1974. Mesmo assim, pode-se observar que os agentes envolvidos em contenciosos hidroelétricos no Cone Sul souberam chegar a soluções claramente mais cooperativas que os que se envolveram no litígio Gabcikovo-Nagymaros, inclusive a própria Corte Internacional de Justiça em sua intervenção final/ não terminal: Sentença de 25/9/1997.

No âmbito da pesquisa, o Autor problematizou o assunto da maneira seguinte: "Em outras palavras, há entre os ribeirinhos que integram e atuam em cada uma destas bacias dinâmicas hidropolíticas intensas a ponto de ensejar a formação de Complexos Hidropolíticos ou Complexos Hidropolíticos de Segurança?". Esse é o problema em torno do qual a tese se desenvolveu e para o qual buscou respostas.

Como resultado geral é forçoso constatar, como afirma o Autor, que o quadro conceitual utilizado permitiu verificar: o papel das ideias compartilhadas a nortearem os comportamentos de importantes atores políticos; o arranjo entre as unidades integrantes das bacias hidrográficas a partir dos processos interativos de formação de identidades, sobretudo entre os Estados ribeirinhos, comprovadamente os principais atores da hidropolítica platina e amazônica; a influência da hidropolítica na distribuição de poder entre eles; a extensão da influência exercida pelas subunidades e, por conseguinte, a maneira como foram apresentadas as diversas movimentações dos agentes envolvidos, no sentido de terem garantido a maior segurança possível para as partes que representavam, em relação às "exigências" alcunhadas de "desmedidas" dos agentes rivais, com os quais, no entanto, negociações apertadas levaram aos entendimentos finais; entendimentos sem os quais Itaipu, por exemplo, não encontraria o clima de serenidade necessária ao seu funcionamento possível.

O caminho trilhado para fazer as demonstrações certamente se diferencia das técnicas tradicionais utilizadas pelos juristas. Lembro-me dos esforços necessários para analisar semanticamente o alcance das propostas e contrapropostas que emanavam das representações diplomáticas envolvidas nas negociações que objetivavam dimensionar e garantir o novel uso das águas (a produção de energia hidroelétrica) do Rio Paraná nas décadas de 1960 e 1980, das dificuldades em encontrar textos fidedignos, mesmo se a vontade de "marcar ponto" levava estranhamente os contendores a deixar vazar memorandos reputados confidenciais pela Parte adversa... O "vazamento" rendia a publicação de notas diplomáticas na imprensa: ao pesquisador, "bastava" solicitar bolsa à Fundação Ford, para poder consultar o que os periódicos diários "dos outros" publicavam sobre os pontos de vista e iniciativas alheios:

os jornais de Assunção, Buenos Aires ou São Paulo, traziam boa parte da matéria-prima necessária ao entendimento das situações então conturbadas e de negociação reputadas secretas, já que objetivavam resguardar os pilares da Segurança Nacional, particularmente na sua dimensão Psicossocial.

A rica bibliografia (pp. 366-394) que complementa a obra não se deve apenas à compreensão do Ministério das Relações Exteriores, cuja Coordenação de Documentação Diplomática (CDO) permitiu que o autor pesquisasse ao longo de oito meses o acervo das Seções de Antecedentes, Arquivos Históricos e Correspondência Especial, facultando contato com documentos pouco conhecidos do público sobre as relações internacionais platinas e amazônicas, muitos dos quais de acesso qualificado como restrito, o que brindou com substantivas possibilidades de informações o trabalho investigativo realizado; as indicações bibliográficas abrangem, além do rico acervo do Itamaraty, extensas referências de obras teóricas de Relações Internacionais, muito além das obras da Escola de Copenhague que serviram de suporte teórico imediato.

Como observa o Autor, nenhuma das pesquisas anteriores "trabalha com o marco teórico dos Complexos Hidropolíticos, muito embora ele já venha sendo utilizado em vários estudos sobre importantes sistemas hidrográficos como as Bacias dos rios Tigre e Eufrates, Nilo, Orange, Limpopo e Jordão. Outrossim, essa constatação permite-nos qualificar o presente trabalho como um estudo exploratório na medida em que trata de uma temática ainda não pesquisada no âmbito da academia nacional". Venha, portanto, o reconhecimento público do mérito dessa obra, que contribui para explorar o contexto das relações internacionais hidropolíticas, para além do quadro geopolítico que marcara profundamente as controvérsias platinas dos anos 1960 e 1970, e no limiar de um período em que novas demandas haverão de exigir novas capacidades para garantir o uso dos recursos hídricos subterrâneos e protegê-los contra ameaças que não serão apenas oriundas de ribeirinhos, mas de toda atividade insuficientemente controlada para debelar a poluição. Portanto outros desafios virão, e teremos várias oportunidades (o caso das Papeleras do Rio Uruguai veio recentemente mostrar que os conflitos da poluição podem tomar certo vulto intraregional) para evidenciar os méritos dos Complexos Regionais de Segurança.

Professor Christian Guy Caubet
Florianópolis, em 11 de abril de 2012

Sumário

Introdução **37**

Capítulo I - Construtivismo e segurança: as contribuições da Escola de Copenhague **45**
1.1 Construtivismo e segurança 50
1.1.1 Ideias e identidades como base para a construção dos interesses 53
1.1.2 Ideias e comunidades epistêmicas 55
1.1.3 O papel das normas na condição de ideias institucionalizadas 56
1.1.4 Comprovando a importância empírica das normas: a construção de regimes internacionais 58
1.1.5 O debate agente-estrutura 62
1.2 A Escola de Copenhague e a ampliação do conceito de segurança 65
1.2.1 Ideias, *speech act* e securitização 66
1.2.2 Ampliando o conceito de segurança: a divisão setorial 70
1.2.2.1 O setor militar 71
1.2.2.2 O setor ambiental 72
1.2.2.3 O setor econômico 75
1.2.2.4 O setor societal 78
1.2.2.5 O setor político 80
1.3 A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) 82

1.3.1 Construindo Complexos Regionais de Segurança: o diálogo Construtivismo-Realismo Estrutural 85
1.3.2 O Complexo Regional de Segurança da América do Sul 90
1.3.3 O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma região, duas realidades? 98
1.4 A regionalização das dinâmicas em segurança, a agenda ampla e a hidropolítica 102

Capítulo II - Hidropolítica e segurança: aspectos teórico-metodológicos, evidências empíricas e uma introdução à perspectiva sul-americana 107
2.1 A Hidropolítica e a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança 111
2.2 A geopolítica das águas 114
2.2.1 O ato-discurso na hidropolítica 118
2.2.2 O papel das normas na hidropolítica 124
2.2.3 Complexos Hidropolíticos: evidências empíricas 130
2.2.3.1 Complexo Hidropolítico de Segurança do Nilo (CHSN) 131
2.2.3.2 Complexo Hidropolítico da África Meridional (CHAM) 138
2.2.3.3 África Ocidental, um Complexo Hidropolítico? 144
2.2.3.4 Complexo Hidropolítico de Segurança do Tigre-Eufrates (CHSTE) 148
2.2.3.5 Complexo Hidropolítico de Segurança do Jordão (CHSJ) 155
2.2.3.6 Ásia Central, um Complexo Hidropolítico? 163
2.3 Hidropolítica e segurança: conclusões dos estudos empíricos 172
2.4 Prolegômenos à perspectiva hidropolítica sul-americana 177
2.5 Conflito e cooperação na hidropolítica: a Escala BAR 183

Capítulo III - Segurança e Hidropolítica na Bacia do Prata 189
3.1 Construindo as bases de um regime hidropolítico no Cone Sul 198
3.1.1 A Declaração Conjunta de Buenos Aires - 1967 206
3.1.2 A Ata de Santa Cruz de la Sierra - 1968 209
3.1.3 O Tratado da Bacia do Prata e seus desdobramentos: 1969-1971 212
3.2 Conflito e cooperação no Condomínio Hidroenergético do Prata: do Tratado de Itaipu ao Acordo Tripartite Corpus-Itaipu 223
3.2.1 A hidropolítica platina na Conferência sobre Meio Ambiente Humano e na XXVII Assembleia Geral das Nações Unidas 227
3.2.2 Itaipu, a pedra que canta 232
3.2.2.1 A engenharia diplomática de Itaipu 239

3.2.2.2 Yacyretá-Apipé: a resposta argentina a Itaipu e o retorno paraguaio à política pendular 247
3.2.2.3 O Acordo Tripartite Corpus-Itaipu (1979): o ponto de inflexão da hidropolítica platina 254
3.3 Hidrovia Paraguai-Paraná: a hidropolítica como vetor da estabilidade estrutural pela via da integração 265
3.4 A hidropolítica platina contemporânea: uma síntese 271
3.4.1 O Aquífero Guarani 272
3.4.2 O caso das "papeleras" no rio Uruguai 276
3.4.3 Itaipu, Yacyretá e as reminiscências do passado 280
3.5 A hidropolítica platina na escala BAR 283

Capítulo IV - Segurança e Hidropolítica na Bacia Amazônica 287
4.1 Na gênese da hidropolítica amazônica, a navegação 292
4.2 A geopolítica amazônica e o sistema sul-americano de Grandes Lagos 304
4.2.1 O Instituto Hudson e o sistema sul-americano de Grandes Lagos 312
4.2.2 O Lago Amazônico e os movimentos de securitização 318
4.3 O nascente multilateralismo regional amazônico: prenúncio de um regime hidropolítico no Subcomplexo de Segurança Andino? 329
4.3.1 A OTCA, as fronteiras da segurança amazônica e a hidropolítica 340
4.3.2 O Complexo Hidroenergético Amazônico 348
4.3.3 O Complexo Hidrelétrico do rio Madeira e a "Síndrome de Itaipu" 351
4.4 A hidropolítica amazônica na escala BAR 360

Considerações Finais 365

Referências Bibliográficas 373

Lista de Tabelas

Tabela 2.1: Bacias hidrográficas transfronteiriças da América do Sul 178

Tabela 4.1: Complexo hidroviário após a construção das hidrelétricas no Madeira 353

Lista de Quadros

Quadro 1.1: Classificação dos Regimes quanto à formalidade e expectativas.....61

Quadro 1.2: Aplicação do modelo teórico da Escola Copenhague à hidropolítica.....105

Quadro 2.1: Principais impactos em sistemas hidrográficos compartilhados.....116

Quadro 2.2: Casos de cursos d'água objeto de disputas 120

Quadro 2.3: Independência dos países da Bacia do Nilo.....135

Quadro 2.4: Escala BAR 185

Lista de Gráficos

Gráfico 2.1: Distribuição da água doce superficial no continente americano. 181

Gráfico 2.2: Distribuição da água doce superficial no mundo 182

Lista de Figuras

Fig. 1.1: Classificação dos CRS a partir dos padrões de amizade/ inimizade 87
Fig. 1.2 : Configuração dos CRS no pós-Guerra Fria 89
Fig. 1.3: Principais bacias hidrográficas compartilhadas do planeta 103
Fig. 1.4: Distribuição das bacias hidrográficas compartilhadas 103
Fig. 2.1: Distribuição dos recursos hídricos globais 107
Fig. 2.2: Distribuição espacial dos recursos hídricos 108
Fig. 2.3: Relação entre disponibilidade hídrica e população 109
Fig. 2.4: Complexo Hidropolítico de Segurança do Tigre-Eufrates 112
Fig. 2.5: A geopolítica das águas 115
Fig. 2.6: Status jurídico da CCAI (1997-2002) 128
Fig. 2.7: Complexos Hidropolíticos da África 131
Fig. 2.8: Bacia do Nilo 132
Fig. 2.9: África do Sul e Lesoto: um caso de simbiose hidrológica 141
Fig. 2.10: Complexo Hidropolítico da África Meridional (CHAM) 143
Fig. 2.11: África Ocidental 144
Fig. 2.12: CH/CHS da Ásia/Oriente Médio 148
Fig. 2.13: Área beneficiada pelo GAP. 149
Fig. 2.14: Aproveitamento hidrelétrico no Tigre e Eufrates 150
Fig. 2.15: Hidropolítica do Oriente Médio 163
Fig. 2.16: Ásia Central e a Bacia do Aral 163
Fig. 2.17: O encolhimento do Mar de Aral: 1960-2002 165
Fig. 2.18: O encolhimento do Mar de Aral (II) 165

Fig. 2.19: Harmonia, cooperação e desacordo na hidropolítica 175
Fig. 2.20: Bacias transfronteiriças da América do Sul 177
Fig. 2.21: O Brasil e a geopolítica das águas 180
Fig. 2.22: Número total de eventos alocados na Escala BAR (1948-1999) 184
Fig. 3.1: A Bacia do Prata.....191
Fig. 3.2: Vice-Reinado do Rio da Prata.....192
Fig. 3.3: Saltos de Guairá/Sete Quedas.....200
Fig. 3.4: Rio Paraná.....223
Fig. 3.5: Represas de Ilha Solteira e Jupiá 231
Fig. 3.6: Reservatório de Itaipu 233
Fig. 3.7: Cerimônia de assinatura do Tratado de Itaipu,
em 26 de abril de 1973 242
Fig. 3.8: Troca dos instrumentos de ratificação do Tratado de Itaipu 243
Fig. 3.9: Hidrelétrica Binacional de Yacyretá-Apipé.....249
Fig. 3.10: Represa de Yacyretá.....250
Fig. 3.11: Hidrelétricas de Yacyretá e Itaipu.....251
Fig. 3.12: O mapa do desacordo: Itaipu e Corpus 255
Fig. 3.13: Corpus (ainda hoje).....256
Fig. 3.14: Os projetos de Corpus e Itaipu em perspectiva comparada ...258
Fig. 3.15: O Acordo Corpus-Itaipu 264
Fig. 3.16: Hidrovia Paraguai-Paraná 266
Fig. 3.17: Vantagens comparativas do transporte fluvial
(dados de 2010).....267
Fig. 3.18: Simulação dos impactos no Pantanal com a redução das
inundações 269
Fig. 3.19: Aquífero Guarani 273
Fig. 3.20: O caso das *papeleras*: a região do conflito 277
Fig. 4.1: A Bacia Amazônica em relação à Amazônia Legal 290
Fig. 4.2: Bacia Amazônia 291
Fig. 4.3: Navegação no rio Mamoré (Bolívia).....295
Fig. 4.4: Descida de uma corredeira no rio Madeira (Brasil) 295
Fig. 4.5: Fluxo fluvial na Bacia Amazônica.....305
Fig. 4.6: Antagonismos geográficos da América do Sul 306
Fig. 4.7: A estratégia de Travassos para o domínio do
heartland sul-americano 309
Fig. 4.8: Organograma da OTCA 337
Fig. 4.9: Fluxograma da OTCA como foro de articulação.....338
Fig. 4.10: Perfil geográfico dos Eixos de Integração da IIRSA 346
Fig. 4.11: O Complexo hidrelétrico do rio Madeira.....352

Lista de Siglas e Abreviaturas

A. y E. - *Agua y Energía Eléctrica*
ABACC - Agência Brasileiro-Argentina para a Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ABC - Agência Brasileira de Cooperação
ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AH - Arquivo Histórico (MRE)
Alba - Alternativa Bolivariana para as Américas
ANA - Agência Nacional de Águas
ANDE - *Administración Nacional de Electricidad del Paraguay*
AP - Autoridade Palestina
APR - Aliança Popular Revolucionaria
Arena - Aliança Renovadora Nacional
Art. - Artigo
ASCE - Associação Americana de Engenheiros Civis
BAR - *Basins at Risk*
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMZ - Ministério Federal Alemão para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Caco - *Central Asian Cooperation Organization*
CAN - Comunidade Andina de Nações
Cap. - Capítulo

Casa - Comunidade Sul-Americana de Nações
CCA - Conselho de Cooperação Amazônica
CCAI - Convenção dos Cursos D'Água Internacionais
CDI - Comissão de Direito Internacional
CDS - Conselho de Defesa Sul-Americano
Ceaia - Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônia
Cecta - Comissão Especial de Ciência e Tecnologia da Amazônia
Cedeao - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ver ECOWAS)
Ceeda - Comissão Especial para a Educação da Amazônia
Cemaa - Comissão Especial do Meio Ambiente da Amazônia
Cesam - Comissão Especial de Saúde da Amazônia
Cesp - Companhia Elétrica de São Paulo
Ceticam - Comissão Especial de Transportes, Infraestrutura e Comunicações da Amazônia
Cetura - Comissão Especial de Turismo da Amazônia
CF - Constituição Federal
Cf. - Conferir
CH - Complexo Hidropolítico
CHAM - Complexo Hidropolítico da África Meridional
CHS - Complexo Hidropolítico de Segurança
CHSJ - Complexo Hidropolítico de Segurança do Jordão
CHSN - Complexo Hidropolítico de Segurança do Nilo
CHSTE - Complexo Hidropolítico de Segurança do Tigre-Eufrates
CIC - Comitê Intergovernamental Coordenador
CIH - Comitê Intergovernamental da Hidrovia
CIJ - Corte Internacional de Justiça
CME - Conselho Mundial de Energia
Cnumad - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
Cobap - Comissão Nacional da Bacia do Prata
Copri - *Copenhagen Peace Research Institute*
CPATU - Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Úmido
CRS - Complexo Regional de Segurança
CSPN - Conselho Superior de Política Nuclear
DAI - Divisão de Atos Internacionais
DED - Dispositivo Estratégico de Defesa
DGIS - Direção Geral da Cooperação para o Desenvolvimento
DNER - Departamento Nacional de Estrada e Rodagem
DT - Diplomacia Transformacional

EBISA	- *Energéticos Binacionales SA*
EBY	- Entidade Binacional Yacyretá
ECOWAS	- Economic Community of West African States (ver CEDEAO)
EIA	- Estudo de Impacto Ambiental
EPE	- Empresa de Pesquisa Energética
EPI	- Economia Política Internacional
ESG	- Escola Superior de Guerra
EU	- *European Union*
EUA	- Estados Unidos da América
FAO	- *Food and Agriculture Organization*/Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
Farc	- Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
Fig.	- Figura
Fonplata	- Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata
GAP	- *Güneydoğu Anadolu Projesi*/Projeto da Anatólia do Sudeste
GEF	- *Global Environmental Facility*/Fundo Mundial para o Meio Ambiente
GIEC	- Grupo Intergovernamental de Estudos sobre Mudanças Climáticas
GTZ	- *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*/ Agência Alemã de Cooperação Técnica
GW	- Gigawatt (01 GW = 1000 MW)
HPP	- Hidrovia Paraguai-Paraná
IAN	- Instituto Agronômico do Norte
Ibama	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBN	- Iniciativa da Bacia do Nilo
Icas	- *Interstate Council for the Aral Sea*
ICWC	– *Interstate Commission for Water Coordination*/Comissão Interestatal para a Coordenação Hídrica
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDRC	- *International Development Research Centre*
IFAS	- *International Fund for the Aral Sea*
IFC	- *International Finance Corporation*
IH	- Instituto Hudson
IIHA	- Instituto Internacional da Hileia Amazônica

Iirsa	- Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
ILA	- *International Law Association*
Ipean	- Instituto de Pesquisa e Experimentação Agropecuária do Norte
IR	- *International Relations*
ISA	- *International Studies Association*
IWMI	- *International Water Management Institute*
KW	- Kilowatt (1Kw = 1000 watts)
LHWP	- *Lesotho Highlands Water Project*
LI	- Licença de Instalação
LO	- Licença de Operação
LP	- Licença Prévia
MA	- Ministério da Agricultura
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
Mercosul	- Mercado Comum do Sul
MIGA	- *Multilateral Investment Guarantee Agency*
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
MME	- Ministério de Minas e Energia
MRE	- Ministério das Relações Exteriores
MW	- Megawatt (1 MW = 1 milhão de watts)
OBSC	- *Okavango Basin Steering Committee*/Comitê Gestor da Bacia Hidrográfica do Okavango
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	- Organização dos Estados Americanos
OI	- Organização Internacional
OIMT	- Organização Internacional de Madeiras Tropicais
OKACOM	- *Okavango River Basin Commission*
OMS	- Organização Mundial da Saúde
ONG	- Organização Não Governamental
Ongat	- Organizações Não Governamentais de Alcance Transnacional
ONU	- Organização das Nações Unidas
OPA	- Operação Pan-Americana
Opas	- Organização Pan-Americana de Saúde
Otan	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA	- Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
P.	- página
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento

PCRS - *Programa de Cooperación en Seguridad Regional*
PDF - *Project Development Facility*
PEA - Plano Estratégico de Ação
PEI - Política Externa Independente
PIB - Produto Interno Bruto
Pice - Programa de Integração e Cooperação Econômica
PKK - *Partiya Karkerên Kurdistan* (Partido dos Trabalhadores do Curdistão)
PND - Plano Nacional de Defesa
Pnud - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ver UNDP)
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ver UNEP)
PPP - *Purchasing Power Parity*
PRC - Partido Revolucionário Cristão
PSAG - Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani
RBPI - Revista Brasileira de Política Internacional
RDC - República Democrática do Congo
RI - Relações Internacionais
Rima - Relatório de Impacto Ambiental
RMRE - Reunião de Ministros das Relações Exteriores
SADC - *Southern African Development Community*/Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SCCC - Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
S/D ou s/d - sem data
SDN - Sociedade das Nações
Sipam - Sistema de Proteção da Amazônia
Sisag - Sistema de Informação Geográfica do Aquífero
Sivam - Sistema de Vigilância da Amazônia
SP - Secretaria Permanente
SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
Sudam - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TAF - Teoria dos Atos da Fala
TCA - Tratado de Cooperação Amazônica
TCRS - Teoria dos Complexos Regionais de Segurança
UCRH - Unidade de Coordenação dos Recursos Hídricos
UE - União Europeia

UHE	- Usina Hidrelétrica de Energia (termo utilizado para designar usinas com potência instalada superior a 30 MW)
Unamaz	- Associação de Universidades Amazônicas
Unasul	- União das Nações Sul-Americanas
UNDP	- *United Nations Development Program* (ver PNUD)
UNEP	- *United Nations Environment Programme* (ver PNUMA)
UNESCO	- *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WWDR	- *(United Nations) World Water Development Report*
WWF	- *World Wide Fund for Nature*/Fundo Mundial para a Natureza

Introdução

Eram 9h07 da manhã do dia 12 de abril de 1961, uma quarta-feira, quando a cápsula espacial Vostok-1 decolou da base de Baikonur, no atual Cazaquistão, para sagrar-se como o primeiro voo orbital a levar um homem ao espaço. Pouco tempo após a decolagem, olhando fixamente pela janela da nave a mais de 300 km de altura, o cosmonauta soviético Yuri Alekseievitch Gagarin (1934-1968), fascinado, proferiu uma simples frase, mas carregada de tão profundo significado que ficou eternizada nos apontamentos da História: a Terra é azul!

Não à toa, a alcunha "planeta azul" descreve tão bem este corpo celeste que tem ¾ de sua superfície cobertos por água. Contudo, quase todo essa imensidão, cerca de 97,5%, é salgada. Dos 2,5% de água doce tecnicamente disponível, uma quantia ínfima encontra-se acessível ao uso humano e, ainda assim, desigualmente distribuída ao longo de um emaranhado de lagos, rios, zonas úmidas (alagados, brejos, charcos e pântanos) e aquíferos que, em muitos casos, ignoram as fronteiras nacionais, condição essa que, ao estabelecer uma inegável relação de interdependência, faz dos recursos hídricos uma importante referência nas relações internacionais.[17]

Mais especificamente, dados oficiais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), entidade responsável pelo Programa Mundial de Avaliação Hídrica, dão conta, por

[17] Em vários países, quase toda a água de superfície que corre em seus territórios provém de fora das fronteiras nacionais. São os casos, por exemplo, do Turcomenistão (98%); Egito (97%); Hungria (95%), Mauritânia (95%), Holanda (89%), dentre outros tantos (SELBORNE, 2001; p.63).

exemplo, da existência de 263 bacias transfronteiriças, sendo que, delas, da nascente à foz de seus principais rios e tributários, 13 são compartilhadas por cinco ou mais países (UNESCO, 2003; p.303).[18] Essa notável condição comunal também é observada em relação às reservas hídricas subterrâneas, os aquíferos, que, para quase ¼ da população mundial, representam a única fonte de água potável (CLARKE e KING, 2005; p.26).[19]

Nesse complexo cenário, as evidências empíricas logo demonstraram que a água tende a atuar como um poderoso elemento conectivo conforme o grau de dependência de cada um destes atores em relação aos sistemas hídricos compartilhados utilizados para o atendimento de suas múltiplas demandas: da dessedentação à produção energética, da irrigação ao consumo industrial. Consequentemente, a qualidade e a disponibilidade desses recursos comunais serão diretamente impactadas pela forma como seus usos são geridos e as eventuais externalidades resultantes controladas[20] (LE PRESTRE, 2000; p.440-43).

Somam-se a esse quadro estimativas capazes de lhe conferir dramaticidade ainda maior, como a previsão de que por volta de 2050 quase metade da população mundial viverá em áreas com escassez crônica de água (menos de 500 m^3 anuais por pessoa) ou onde o sistema hídrico esteja seriamente ameaçado por fatores como os efeitos das mudanças climáticas e do crescimento demográfico desordenado, fenômenos observados, sobretudo, naqueles países que já enfrentam carência hídrica (CLARKE e KING, 2005; p.22).[21] Por isso, o alerta feito por ELHANCE (1999, p.230) de que:

> in a situation of growing water scarcity, the highly complex and multidimensional interdependences created by transboundary water resources constrain states from asserting their sovereignty and unilaterally pursuing the goals of national security, economic development and social welfare.

[18] No livro, os termos bacia hidrográfica internacional e bacia transfronteiriça são utilizados aleatoriamente, como sinônimos, para descrever a mesma unidade referencial: uma área geográfica que se estende pelo território de dois ou mais países, limitada pelos divisores de águas (linhas imaginárias geralmente definidas pelas cristas das elevações do terreno que separam bacias adjacentes), incluindo as águas superficiais e subterrâneas que fluem para um ponto comum.

[19] Um inventário produzido pela UNESCO em 2008, o Mapa Mundial de Aquíferos Transfronteiriços, aponta a existência de 273 aquíferos partilhados por pelo menos dois países. Eles estão assim distribuídos: 68 no continente americano, 38 na África, 65 no Leste Europeu, 90 na Europa Ocidental e 12 na Ásia (Fonte: http://www.whymap.org).

[20] Externalidades são impactos gerados pelas ações de um determinado agente sobre o bem-estar de terceiros sem que os últimos tenham qualquer controle ou participação nestas ações. Quando as externalidades geram custos diz-se que são negativas e, contrariamente, quando geram benefícios, diz-se que são positivas.

[21] Tendo como base as previsões do Grupo Intergovernamental de Estudos sobre Mudanças Climáticas (GIEC) que prenunciam haver, até 2100, um aumento entre 1,8°C e 4°C na temperatura média do planeta, um informe publicado em 2006 pela UNESCO - o '*UN World Water Development Report*' - estimou que se esse aumento fosse de 2°C, a escassez de água fatalmente seria triplicada em áreas extremamente vulneráveis como o Norte da África, Oriente Médio e Ásia Central. Áreas densamente povoadas de países desenvolvidos que vivem situações de escassez crônica, como o sudoeste dos EUA e sudeste da Austrália, também seriam severamente impactadas.

Tal qual o extrato textual supracitado, a partir desse contexto de déficit hídrico desenvolveu-se uma ampla literatura apresentando cenários (tanto factuais como prospectivos) marcados por tensões em torno de disputas pela água. O argumento comumente apresentado por estes pesquisadores é de que os problemas derivados da escassez, seja ela quantitativa ou qualitativa, podem atuar como vetores de instabilidades capazes de deflagrar ações hostis entre ribeirinhos, até mesmo conflitos armados naqueles casos mais extremos (SCHULZ, 1995; HINRICHSEN *et al*. 1998; VAN GINKEL, 2001; SELBORNE, 2001; CLARKE e KING, 2005; CINQ-MARS, 2006; PROCÓPIO, 2010). Entre as variáveis frequentemente apontadas como agentes catalisadores desse potencial conflitivo estão: a degradação hídrica, o aumento populacional desordenado e a desigualdade de acesso e distribuição.

Ainda com relação à produção acadêmica sobre o tema, há também aqueles autores que ressaltam outras questões complexas e multidimensionais igualmente capazes de influenciar o comportamento dos atores que compartilham as águas de um sistema hidrográfico, tanto para ações cooperativas como para o aguçamento de tensões (CAUBET, 1989; RIBEIRO, 1994; ALLAN, 2001; YETIM, 2002; DINAR, 2002; TURTON, 2003; ZUGAIB, 2006; CASTRO, 2007). Nela, duas atividades são comumente destacadas como pontos referenciais: a navegação fluvial e a produção de energia hidráulica, tradicionalmente os usos econômicos mais importantes da água (CAUBET, 2006; p.XXI).

Diante dessas colocações preliminares, um olhar sobre os cenários descritos pela hidropolítica internacional – termo doravante utilizado para designar as dinâmicas multisetoriais, cooperativas e/ou conflitivas, oriundas das relações de interdependência que se estabelecem entre aqueles atores que, em alguma medida, impactam e/ou são impactados pelos usos de recursos hídricos compartilhados – revela-nos importantes aspectos que requerem algumas considerações.

Em primeiro lugar, a literatura dominante neste campo de estudo apresenta uma visão predominantemente estatocêntrica ou, em outras palavras, que tem no Estado o principal ator da hidropolítica. Apesar de constituir o *mainstream*, ainda assim não raras são as vezes em que essa abordagem é criticada por negligenciar outras formas de interação política que se desenvolvem em torno da água, especialmente aquelas que envolvem a agência de atores não estatais (SWATUK e VALE, 2000; TURTON e HENWOOD, 2002; p.14).

Em segundo lugar, as análises apresentadas se situam num eixo contínuo com dois extremos voláteis: o conflito e a cooperação. Quanto

ao eixo conflituoso, constatou-se que, em geral, os desentendimentos envolvendo recursos hídricos tendem a ocorrer mais facilmente entre aqueles atores que apresentam um histórico prévio de inimizade, logo, a forma como estes atores se percebem e são percebidos constitui fator determinante. Já quanto à cooperação, os estudos apontam que ela pode demorar a consolidar-se, pode não levar necessariamente à alocação ótima dos recursos hídricos compartilhados, pode até não beneficiar as partes de igual maneira, mas, ainda assim, uma vez alcançada, tende a durar.

Por fim, mas não menos importante, as questões derivadas da hidropolítica geram implicações em vários setores de interação como nos campos político, econômico, ambiental, societal e militar. Logo, tais dinâmicas têm o potencial de produzir consequências consideráveis em questões sensíveis como o equilíbrio de poder, a estabilidade política, o grau de desenvolvimento econômico dos atores envolvidos e, consequentemente, a segurança de cada um daqueles que, em alguma medida, dependem desses recursos comunais o que, igualmente, revela uma ligação peculiar com a lógica da contiguidade física.

Destarte, para aferir o grau de conexão entre a hidropolítica e a agenda regional de segurança, entender o alcance espacial das externalidades geradas pelos usos de recursos hídricos compartilhados, bem como a natureza dos atores impactados, constitui tarefa imprescindível nesse processo. Por isso, uma ferramenta teórica de grande utilidade para os propósitos deste trabalho investigativo é o conceito de Complexo Regional de Segurança (CRS).

Originalmente proposto por Barry Buzan em 1983, mas aperfeiçoado em trabalhos posteriores por ele e outros acadêmicos da chamada Escola de Copenhague – grupo de pesquisa sobre segurança internacional associado principalmente aos trabalhos de Buzan e de Ole Wæver –, esse modelo descritivo destaca a importância das relações de interdependência que ocorrem em um nível de análise intermediário, localizado entre o global e o local.

A ideia central nele contida é de que se tem um CRS quando as principais percepções e preocupações referentes à segurança daqueles que fazem parte de um espaço territorialmente coerente estão tão interligadas que tais problemas não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente, segundo BUZAN e WÆVER (2003), descrição em que se enquadra a América do Sul.

Se, pois, as interações que surgem na hidropolítica são multissetoriais e vertical e horizontalmente multirrelacionais (ou seja, entre atores estatais e/ou não estatais), para analisá-las sob a ótica da segurança urge utilizar

uma abordagem que seja coerente com essas características. Novamente, recorremos às contribuições da Escola de Copenhague que, a partir de uma perspectiva amplamente baseada no Construtivismo Social, propõe o alargamento do conceito de segurança de forma a nele contemplar a existência de ameaças não militares e a atuação de atores não estatais. Ela propõe também a teoria da securitização: processo intersubjetivo pelo qual um problema é apresentado como uma ameaça à existência de um determinado objeto referencial e que requer, para sua solução, medidas emergenciais ou até mesmo ações fora dos limites convencionais do procedimento político (BUZAN *et al.* 1998; p.23-4).

Quando os atores envolvidos percebem que o problema deixa de representar uma ameaça, temos o caminho inverso, a dessecuritização. Ambos os processos ocorrem em diversos setores – militar, político, ambiental, econômico e societal – cada qual com suas próprias regras, atores, discursos securitizadores e objetos de referência, o que faz dessa abordagem um instrumento condizente com a proposta desse estudo.

Mais precisamente quanto à hidropolítica, importante contribuição para sistematizar as evidências empíricas observadas em um arcabouço teórico próprio ao campo de estudo veio com o trabalho pioneiro de Michael Schulz, em 1995. Tendo como referência o estudo desenvolvido por Barry Buzan, ao verificar que, em um cenário de escassez, o compartilhamento das águas dos rios Tigre e Eufrates entre Turquia, Iraque e Síria era percebido como uma questão prioritária de segurança, Schulz formulou, então, o conceito análogo de Complexos Hidropolíticos de Segurança (CHS) para designar aquelas regiões em que os recursos hídricos atuam como um aspecto proeminente na definição de sua agenda de segurança.

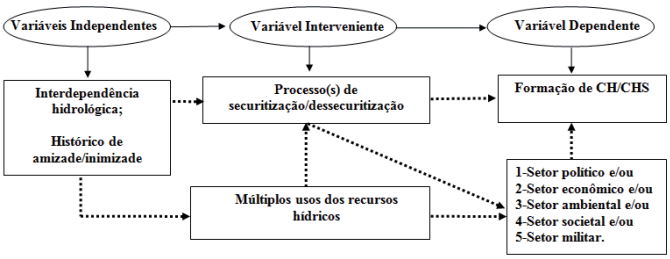
Não obstante sua importância para a construção de uma estrutura conceitual especificamente direcionada à análise de dinâmicas hidropolíticas, o conceito dos Complexos Hidropolíticos de Segurança, tal qual originalmente proposto, apresentava limitações, dentre as quais, considerar basicamente eventos conflituosos, o que restringia sua capacidade explicativa quando aplicado, por exemplo, em contextos em que prevalecessem arranjos cooperativos como a resultante destas dinâmicas.

Se, pois, o trabalho de Schulz destacava, sobremaneira, o papel dos recursos hídricos como vetor de tensões, John Anthony Allan e Anthony Richard Turton analisando, respectivamente, o cenário hidropolítico no Oriente Médio e na África Meridional, buscaram aperfeiçoar a ideia concebendo um modelo teórico mais próximo da realidade ao considerar não apenas aspectos conflituosos da hidropolítica, mas igualmente suas interações cooperativas.

Nascia, então, o conceito dos Complexos Hidropolíticos (CH) para descrever, genericamente, quadros marcados por elevada interdependência hidrológica e, especificamente, aquelas regiões onde os eventos conduzissem à formação de arranjos cooperativos. Dessa maneira, segundo a tipologia de Allan e Turton, o Complexo Hidropolítico de Segurança passou a ser uma variante desse conceito principal, contudo, mantendo a mesma função para a qual fora concebido: mapear espaços marcados por situações de elevada tensão por conta de disputas envolvendo recursos hídricos.

Assim, com base nessas colocações e considerando que uma hipótese deve ser empírica, geral, plausível e testável (JOHNSON e JOSLYN, 1991; p.48), esta investigação parte da proposição relacional de que quanto maior for o grau de interdependência entre os atores que compartilham os usos de um sistema hidrográfico maior será a probabilidade de formação de Complexos Hidropolíticos/Complexos Hidropolíticos de Segurança. A partir desse ponto referencial é que se busca verificar em que medida duas das principais estruturas hidrográficas do mundo, as Bacias Platina e Amazônica, influenciaram, e influenciam, a conformação das relações internacionais no Complexo Regional de Segurança da América do Sul.

Em outras palavras, há entre os ribeirinhos que integram e atuam em cada uma destas bacias dinâmicas hidropolíticas intensas a ponto de ensejar a formação de Complexos Hidropolíticos ou Complexos Hidropolíticos de Segurança? Esse é o problema em torno do qual o estudo se desenvolverá e para o qual buscará respostas. Especificado o marco teórico e definidos a hipótese, o universo e o problema de pesquisa, eis, então, a cadeia causal a guiar-nos nessa empreitada: [22]



[22] Na cadeia causal encontram-se elencadas as variáveis selecionadas para o estudo a ser conduzido. A variável dita independente é aquela que afeta outras variáveis, são fenômenos úteis na explicação das características ou do comportamento do objeto de estudo. Por conseguinte, a variável dependente é o que o pesquisador deseja explicar em função da influência de uma ou mais variáveis independentes. Por fim, a variável interveniente é aquela que, numa sequência causal, se coloca entre a variável independente e a variável dependente ajudando a explicar o processo pelo qual a primeira influência a segunda.

Para executar a cadeia causal descrita, recorrer-se-á ao auxílio do método comparado, definido por SEAWRIGHT e COLLIER (2004, p.278) como sendo "a análise sistêmica de pequeno número de casos". A escolha se deve ao fato de na grande área das Ciências Sociais, em sentido amplo, e no caso das Relações Internacionais, mais especificamente, tal método se apresentar como um instrumento mais adequado para se buscar inferências e, por conseguinte, produção de conhecimento, dado que, frequentemente, o pesquisador da área lida com situações em que "há muitas variáveis e pequeno número de casos" (LIJPHART, 1971; p.685).

Apesar de serem crescentes a literatura e os estudos acadêmicos nacionais abordando aspectos historiográficos, jurídicos, sociológicos, econômicos e políticos da hidropolítica platina e amazônica (FAJARDO, 2004; FILHO, 2005; ALEMAR, 2006; CAUBET, 2006; ZUGAIB, 2006; PECEQUILO e HAGUE, 2007; TUSSI, 2008; MELO, 2008; GREGÓRIO, 2009; PALM, 2009; PROCÓPIO, 2010), um compêndio dessa produção mais recente revela-nos que são poucas as abordagens que fazem remissão às teorias das Relações Internacionais e, ainda, que nenhuma trabalha com o marco teórico dos Complexos Hidropolíticos, muito embora ele já venha sendo utilizado de forma recorrente em vários estudos sobre importantes sistemas hidrográficos como as Bacias dos rios Tigre e Eufrates, Nilo, Orange, Limpopo e Jordão. Outrossim, essa constatação permite-nos qualificar o presente trabalho como um estudo exploratório na medida em que trata de uma temática ainda não pesquisada no âmbito da academia nacional.

Por isso, ao fim, espera-se que os resultados alcançados contribuam para preencher essa lacuna sobre o papel das duas maiores e mais importantes bacias hidrográficas sul-americanas nas relações internacionais do Brasil e do subcontinente, mais especificamente quanto à sua relação com a construção da agenda regional de segurança. Para tanto, reiteramos que o método comparado é de grande valia já que permite explorar similaridades e diferenças entre os objetos de estudo como base para testar a hipótese levantada.

Para cumprir tais intentos, o livro encontra-se dividida em quatro capítulos. Considerando, pois, que a precisão conceitual é fundamental para o êxito do trabalho de pesquisa, o capítulo primeiro traz os principais aspectos referentes aos trabalhos da Escola de Copenhague. Primeiramente, são apresentados alguns dos postulados extraídos da literatura construtivista das Relações Internacionais com destaque para os trabalhos de Alexander Wendt, um dos expoentes dessa corrente teórica, já que suas contribuições foram determinantes na elaboração do aparato conceitual da Escola de Copenhague, analisado logo em seguida. Verificadas suas

contribuições e limitações aponta-se porque a corrente abrangente, desde que evitadas certas "armadilhas metodológicas", apresenta-se como a mais adequada para investigar a natureza e a diversidade das ameaças existentes e a complexidade do atual cenário internacional. Por fim, demonstra-se como esse marco epistemológico contribui para o estudo da hidropolítica, sobretudo para o entendimento das dinâmicas que dão forma aos Complexos Hidropolíticos, modelo descritivo apresentado em sua dual acepção no capítulo seguinte.

A relação binomial hidropolítica-segurança, examinada a partir do arcabouço teórico apresentado, é, como dito, o objeto de análise do capítulo segundo. Por meio da revisão das principais referências literárias sobre o tema apresentam-se inferências descritivas e causais que qualificam a hidropolítica como um assunto de "*high politics*". Para demonstrar o processo de construção da hipótese que orienta essa pesquisa, aqui também se examinam seis estudos de caso em que a água é ou vem sendo analisada como uma importante variável na conformação das relações internacionais no nível subsistêmico de análise. Demonstrada a utilidade prática da agenda ampla de segurança bem como dos modelos descritivos dos CRS/CH/CHS, faz-se, ao fim, um breve adendo introdutório acerca das principais características do universo de pesquisa selecionado, assim como a exposição de uma ferramenta metodológica auxiliar a ser utilizada nos capítulos ulteriores: a Escala BAR (*Basins at Risk*).

Os capítulos terceiro e quarto encerram essa jornada. A partir da análise multitemática, investigam-se, respectivamente, as principais dinâmicas associadas à hidropolítica platina e amazônica. Do processo de consolidação dos Estados nacionais aos dias atuais são abordados aspectos históricos, políticos, econômicos, estratégicos, dentre outros mais que denotam como os usos dessas águas comunais contribuíram para moldar as percepções e identidades dos atores envolvidos e, consequentemente, as relações internacionais no Complexo Regional de Segurança da América do Sul. No último tópico de cada um desses capítulos recorre-se ao auxílio da Escala BAR para cumprir, enfim, um duplo objetivo: apresentar respostas para o problema de pesquisa e, por conseguinte, verificar se nos casos aludidos há a confirmação da hipótese enunciada.

Por fim, depois das conclusões obtidas, apresentam-se algumas recomendações pontuais para pesquisas futuras, como a investigação de variáveis outras que devido aos limites estabelecidos para esse estudo não foram examinadas, mas que certamente poderiam integrar seu desenho de pesquisa e, quiçá, agregar novas nuances à averiguação sistemática da hidropolítica platina e amazônica.

Capítulo I

Construtivismo e segurança: as contribuições da Escola de Copenhague

> "Today's world differs in a fundamental way from one of classic multipolarity: there are many more power centers, and quite a few of these poles are not nation-states.(…) Power is now found in many hands and in many places."
>
> (Richard N. Haass, 2008)

> "In a globalized world, almost all problems spill over borders. Whether terrorism, nuclear proliferation, environmental degradation, economic crisis, or water scarcity, no issue can be addressed without significant coordination and cooperation among many countries."
>
> (Fareed Zakaria, 2008; p.31)

As teorias e os conceitos que as compõem buscam interpretar a realidade do mundo em que vivemos, explicar o comportamento de seus agentes e estruturas. Não raras são as vezes em que sistemas conceituais apresentam divergências, daí o fato de termos diferentes interpretações de um mesmo fenômeno a partir de diversos discursos teóricos, cada qual com suas especificidades e pontos de vista (WOODS, 1996; p.09).

Um conceito é uma ideia agregadora, um símbolo, uma construção no plano intelectual que representa fenômenos relevantes da realidade (ROCHA, 2002; p.83), o que faz de seu processo de elaboração um exercício relevante e necessário já que estes elementos semânticos, os conceitos, e seus conjuntos, as teorias, nos permitem abstrair, generalizar e conectar (HOLLIS e SMITH, 1991), enfim, discutir as diversas dimensões do fenômeno em análise de forma inteligível.

Além de elementos de um sistema teórico, os conceitos são instrumentos da investigação científica, "uma espécie de processadores das informações coletadas" (CASTRO SANTOS, 2001; p.739) ou *data containers*, como os define SARTORI (1970, p. 1041). Portanto, identificar com precisão os conceitos a serem utilizados no exercício investigativo constitui tarefa fundamental para se evitar o perigo de incorrer em esticamento conceitual (*conceptual stretching*) (SARTORI, 1970; p.1041).[23]

[23] O esticamento conceitual ocorre quando o pesquisador aplica, inapropriadamente, teorias e conceitos estabelecidos em novos contextos. A extensão de determinados conceitos é ampliada, comprometendo sua capacidade analítica e levando a pseudoequivalências.

Os estudos na área de segurança evidenciam essa necessidade, especialmente no contexto pós-Guerra Fria, uma vez que, com o fim do fervor ideológico leste-oeste, a segurança deixou de ser tema exclusivamente de ordem militar posto que na agenda dos países passaram a figurar os chamados "novos temas" tais como: narcotráfico, acesso a tecnologias, deterioração ambiental, escassez hídrica, ondas migratórias, terrorismo, pobreza extrema, consolidação das democracias, dentre outros mais.[24]

Na verdade, no atual cenário internacional, marcado por um alto grau de interdependência (KEOHANE e NYE, 2001), "as tradicionais questões relativas à segurança não deixaram de ocupar posição de destaque, mas passaram a ser vistas de modo cada vez mais integrado a esses novos temas da agenda internacional" (SATO, 2000; p.139), o que gerou profundos impactos no debate teórico sobre esse que é um dos temas centrais e definidores do campo de estudo das Relações Internacionais (RI). Portanto, neste cenário de contornos indefinidos, quais seriam as naturezas das ameaças? De onde viriam?

Logo, em um contexto no qual ainda pairam muitas incertezas, responder a estas perguntas é um dos desafios que devem ser levados em consideração na definição da agenda internacional de segurança o que, por sua vez, revela o quão complexa pode ser a tarefa de conceituá-la.[25]

Em relatório produzido em 2004 por uma comissão de especialistas indicados por Kofi Annan[26], então Secretário-Geral da ONU, foram identificados seis núcleos temáticos descrevendo as principais fontes de ameaças à segurança internacional: 1) as guerras entre Estados; 2) a violência no interior dos Estados, guerras civis, violações aos direito humanos em larga escala e o genocídio; 3) pobreza, doenças infecciosas e a degradação ambiental; 4) armas nucleares, químicas e biológicas; 5) terrorismo e; 6) crime organizado transnacional. Esses núcleos, cada qual com suas particularidades, apresentam uma ampla gama de assuntos com potencial de gerar instabilidades, desde as

[24] Alguns destes assuntos há muito já integravam a agenda internacional, contudo, com o término da Guerra Fria e o arrefecimento da dimensão militar da segurança, eles ganharam maior visibilidade e importância, equiparando-se aos tradicionais assuntos de *high politics*. A Declaração Universal dos Direito Humanos data de 1948 e o meio ambiente foi tema da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano em Estocolmo (1972), só para citar alguns exemplos. Portanto, a novidade estava na maneira como tais assuntos passaram a ser vistos.

[25] Segundo BUZAN (1991, p.16-17) existem miríades de definições para o que vem a ser segurança internacional e, na falta de uma que seja clara e reconhecida, não se poderá progredir satisfatoriamente na elaboração de estruturas teóricas adequadas para abordar os eventos a ela relacionados. Essa colocação ratifica a importância de se verificar quais conceitos e teorias são mais adequados para explicar satisfatoriamente as questões de segurança, sobretudo, aquelas relacionadas à hidropolítica, objeto dessa análise.

[26] *A more secure world: our shared responsibility.*

tradicionais disputas territoriais até a competição por água ou outros recursos naturais (RICUPERO, 2009; p.18-19).

Se por um lado documentos como este nos alertam para a urgência de se estudar a extensão e profundidade das fontes de ameaças, por outro, nos revela, ainda que implicitamente, alguns problemas de ordem metodológica. Um deles, objeto de críticas recorrentes, é de que quando um conceito se torna demasiadamente amplo e inclusivo, ele pode ficar por demais elástico a ponto de dificultar a identificação de soluções práticas (KOLODZIEJ, 1995; p.314) e, assim, comprometer sua utilidade como ferramenta analítica (AYOOB, 1995; p.10; COLLIER e LEVITSKY, 1997; CASTRO SANTOS, 2004; p.119). Portanto, qual seria a utilidade de um conceito (ou conceitos) que põe em risco a própria coerência estrutural e intelectual do campo de estudo?

Seja como for, o fato é que esta realidade, profundamente alterada tanto pela inclusão de temas não convencionais na agenda internacional de segurança como pela ascendente e destacada atuação de *nonstate actors,* ensejou, como observa ZAKARIA (2008, p.231), a necessidade premente "*to construct a new approach for a new era, one that responds to a global system in which power is far more diffuse than ever before and in which everyone feels empowered.*"

Portanto, o processo de elaboração conceitual não é apenas um exercício metodológico, é antes um exercício epistemológico (como o conhecimento é construído) e ontológico (como os atores constroem o mundo e dão propósito a ele; são as referências concretas do discurso ou, em outras palavras, os elementos que compõem o mundo das Relações Internacionais). Como nos lembra TILLY (1995), embora em muitos casos os eventos políticos e sociais apresentem regularidades, as circunstâncias históricas e as implicações da agência humana exigem que os analistas trabalhem com métodos investigativos que contemplem preocupações de ordem epistemológica e ontológica, caso em que se enquadram os estudos em segurança.

Nesse sentido, a Escola de Copenhague (*Copenhagen Peace Research Institute – COPRI*), criada em 1985, aportou notável contribuição ao campo de estudo ao oferecer arcabouço teórico alternativo à perspectiva tradicional dos estudos em segurança, aquela atrelada à lógica realista e que, portanto, considera basicamente os aspectos militares e estratégicos do tema, além de ter no Estado sua unidade exclusiva de análise (BUZAN *et al.*, 1998; TANNO, 2003; p.50,75; WILLIAMS, 2003; p.511).

Em linhas gerais, a perspectiva teórica de Copenhague sustenta que as ameaças à segurança não são apenas de natureza militar, mas podem também advir das áreas política, ambiental, econômica e societal, cada qual com uma dinâmica própria que, não necessariamente, terá no Estado seu objeto referente[27]. Daí podermos classificar a proposta de Copenhague, um dos marcos teóricos desse estudo, como sendo do tipo amplo ou abrangente (*widener*). Embora a COPRI tenha desenvolvido um quadro analítico-conceitual inovador a partir de uma perspectiva ampliada, em seus trabalhos iniciais, é perceptível a utilização do conceito de segurança ainda fortemente atrelado à lógica realista ao manter o Estado como única unidade de análise, conforme observado no trabalho de Barry Buzan intitulado "*People, States and Fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*" (1991).[28]

O grupo de Copenhague percebeu que o conceito de segurança, tal qual proposto por Buzan, apresentava limitações explicativas quando aplicado em determinados contextos empíricos, especialmente naqueles em que havia a necessidade de se considerar atores outros que não o Estado, como no caso da eclosão de conflitos étnicos no Leste Europeu. Esses limites analíticos renderam críticas à proposta teórica da Escola (TANNO, 2003; p.56), o que concomitantemente abriu espaço para reformulações. Assim, na tentativa de mapear novos contextos em termos de aplicação conceitual, Barry Buzan juntamente com Ole Wæver, Pierre Lemaitre e Morten Kelstrup, em "*Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*" (1993), propuseram que também fosse objeto de estudo o setor da segurança por eles denominada de societal.

A partir de então se observa que o caráter estatocêntrico da teoria de Copenhague começa a ceder lugar a uma perspectiva transnacional, mais coerente com o estado das relações internacionais pós-Guerra Fria, na medida em que a necessidade de identificar objetos referentes em setores específicos exigia a análise de atores não estatais dada sua crescente capacidade de interferir nos fenômenos internacionais.[29]

---

[27] São considerados objetos referentes aquelas unidades de análise cuja segurança/existência se encontre ameaçada: os Estados e/ou sua estrutura organizacional; os valores e características essenciais de um agrupamento étnico em termos de identidade; o meio ambiente; as regras que garantem o funcionamento dos mercados; o equilíbrio de poder etc.

[28] O livro foi originalmente publicado em 1983 com o título "*People, States and Fear: The National Security Problem in International Security*" onde o autor enfatiza a dimensão militar da segurança estatal. Uma nova edição foi lançada em 1991, já com o novo título, onde Buzan, embora propondo a ampliação das fontes das ameaças para além da dimensão militar, mantém a premissa estatocêntrica realista ao afirmar que "no sistema internacional contemporâneo, a unidade padrão de segurança é o Estado territorial soberano" (BUZAN, 1991; p.9).

[29] Enquanto o espaço internacional tem como referência os Estados nacionais e suas fronteiras (DUPAS, 2005; p.165), o enfoque transnacional diz respeito "*às ligações (linkages) que as atividades de grupos infraestaduais, de diferentes*

Como nota MATHEWS (1997) *apud* NAÍM (2006; p.200-1), o fim da Guerra Fria trouxe não apenas um mero ajuste entre os Estados, mas um compartilhamento de poderes antes restritos à sua ação soberana. Assim, agências especializadas, Organizações Não Governamentais de Alcance Transnacional (ONGATs)[30], grupos étnicos, corporações transnacionais, veículos de comunicação, opinião pública, comunidades epistêmicas, dentre outros mais, passaram a integrar o rol dos agentes capazes de influenciar a agenda internacional de segurança.

Conceitos forjados pelo grupo de Copenhague como politização e securitização abriram a possibilidade para a elaboração de uma perspectiva construtivista de segurança, principalmente por evidenciarem que a estruturação de questões afetas ao tema não depende apenas dos atores tomadores de decisão, mas também de que tais assuntos sejam reconhecidos pelo público como ameaça. Portanto, visto por essa perspectiva, os temas de segurança são entendidos como percepções intersubjetivas, socialmente construídas.

Esta evolução teórica é plenamente apresentada por Buzan, Wæver e Jaap de Wilde em "*Security: A new Framework for Analysis*" (1998), um marco na literatura que definitivamente destacou a proposta teórica desse grupo como uma alternativa inovadora e coerente para o campo de estudo. Nesta obra os autores sustentam que a análise das questões em segurança demanda a elaboração de quadros analíticos específicos para cada setor (militar, político, econômico, ambiental e societal) cada qual com suas regras, atores, discursos e objetos referentes próprios.

Outra importante característica da Escola de Copenhague refere-se à grande relevância atribuída às dinâmicas regionais de segurança. O modelo descritivo dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), originalmente esboçado por Barry Buzan na primeira edição de "*People, States and Fear*" (1983) e apresentado em sua versão mais elaborada por Buzan e Wæver em "*Regions and Powers: the Structure of International Security*" (2003), sofisticou as análises na área ao destacar o estudo das inter-relações ocorridas em um nível intermediário, localizado entre as dinâmicas interestatais e sistêmicas de segurança.

Estados, estabelecem entre si, passando por cima das fronteiras dos Estados, para além, e por sobre as mesmas linhas abstratas, e sem que se tenha de pedir autorização para fazê-lo ao aparelho central dos mesmos Estados" (MALTEZ, 2002; p.61).

[30] O termo foi cunhado por SEINTENFUS (2008, p.347) para designar aquelas organizações não governamentais cuja atuação, em razão da natureza de seus objetivos, ultrapassa as fronteiras nacionais.

De acordo com o grupo de Copenhague, o nível regional ganhou maior autonomia e visibilidade já que fora do contexto da rivalidade bipolar as potências locais ganharam maior espaço para manobras, e as peculiaridades regionais (especialmente as preocupações dos Estados com a capacidade material, interesses e intenções de seus vizinhos) se tornaram mais facilmente distinguíveis da agenda sistêmica de segurança da Guerra Fria.

Somado ao processo de descolonização iniciado nos anos 1940, BUZAN e WÆVER (2003, p.10) argumentam que a construção do cenário acima descrito tornou-se possível devido ao declínio dos interesses e dos incentivos para que a superpotência remanescente e demais grandes potências se envolvessem em competições estratégicas em regiões mais distantes. Portanto, compreender a dimensão regional da segurança tornou-se fator fundamental nessa estrutura teórica.

Tecidas estas breves considerações contextuais, o capítulo discute, em um primeiro momento, alguns dos pressupostos construtivistas que influenciaram na estruturação da agenda de segurança da Escola de Copenhague. Em seguida discorre-se, em pormenores, sobre essa agenda e suas contribuições para os estudos em segurança. Para tanto, serão base dessa análise os livros-chave para o entendimento de tal estrutura teórica: "*Security: A new Framework for Analysis*" e "*Regions and Powers: the Structure of International Security*" que, como visto em linhas gerais, referem-se, respectivamente, ao esforço de expansão conceitual e ao estudo das dinâmicas regionais de segurança.[31]

Ao fim, demonstra-se que tal esforço permitiu estruturar uma teoria de segurança agregando elementos da abordagem tradicional em uma base construtivista, o que resultou em formulações conceituais inovadoras para a definição de uma agenda de segurança mais condizente com os desafios com os quais se depara o atual cenário internacional, dentre os quais, aqueles relacionados à hidropolítica.

1.1 Construtivismo e Segurança

Os postulados realistas sobre os temas de segurança dominaram as relações internacionais por muito tempo e prevaleceram praticamente incontestes como *mainstream* explicativo destas dinâmicas até o fim da

[31] Embora estas obras sejam as principais referências do capítulo, fazem-se remissões aos trabalhos precursores da Escola, de forma suplementar, para que se possa visualizar seu desenvolvimento e sua contribuição original ao campo de estudo a partir do interessante diálogo metateórico que lhe deu forma.

ordem bipolar da Guerra Fria.[32] De modo geral, as teorias positivistas como o Realismo objetivam fornecer elementos que permitam, de alguma maneira, prever situações futuras. Esta eficiência em explicar os fenômenos internacionais, dada sua simplicidade e capacidade preditiva, foi um dos fatores que o tornou tão atrativo.

Portanto, o inesperado colapso da União Soviética seguido pelo fim da Guerra Fria teve grande impacto no debate teórico em RI, uma vez que a falha desse paradigma em não conseguir antecipar tais eventos centrais colocou em xeque sua hegemonia teórica e propiciou a multiplicação de concepções alternativas para a leitura do contexto internacional, dentre as quais o Construtivismo.

Embora o termo tenha sido introduzido nas RI por Nicholas Onuf com "*World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*" (1989), o Construtivismo ganhou maior visibilidade com Alexander Wendt, um de seus principais expoentes, por meio do artigo "*Anarchy is what States make of it*", publicado em 1992. Neste trabalho seminal Wendt postula que o significado de anarquia é uma construção social diretamente ligada à identidade dos Estados.

Portanto, para WENDT (1992), as relações de cooperação e conflito entre os Estados dependem do processo de formação de identidades entre eles, sendo a identidade entendida como o conjunto de significados que os atores atribuem a si próprios em relação aos outros, fruto de um relacionamento histórico-social contínuo, não estático, dependente de interpretações e conexões cognitivas.

Posteriormente, em 1999, Wendt publicou "*Social Theory of International Politics*", uma das obras mais influentes desde "*Theory of International Politics*" (1979) de Kenneth Waltz. Nesta obra referencial Wendt enfatiza o papel das ideias na política internacional, contudo, sem desconsiderar a importância do que ele rotulou de materialismo residual (*rump materialism*) definido em termos de capacidade militar, tecnologia, geografia e recursos naturais, pois, embora as ideias tenham papel fundamental na condução da política internacional, "*it can not be ideas all the way down*" (WENDT, 1999; p.110).

Dessa forma, o autor mantém a importância dos elementos materiais nas relações internacionais, pois são eles que definem os limites das ações

[32] O Idealismo moderno, ou wilsoniano, disputou com o Realismo o posto de *mainstream* das RI durante os anos 1920 e em parte dos anos 1930. O advento da Liga das Nações ratificou as bases do Paradigma Idealista que, em linhas gerais, postulava ser possível aos Estados conviverem pacificamente tendo como fundamento as regras do Direito Internacional. Com a Segunda Guerra Mundial, o Realismo ressurgiu tendo nos trabalhos de Hans Morgenthau seu alicerce teórico como resposta à falha empírica do Idealismo em prevenir a escalada da violência e a emergência dos movimentos nacionalistas que, conjugados, culminaram na deflagração do conflito. Excetuado esse período, as releituras modernas do Realismo prevaleceram como padrão explicativo das dinâmicas de segurança até o fim da confrontação bipolar. É certo que ainda hoje o Neorrealismo (ou Realismo Estrutural) mantém seu posto de *mainstream*, contudo, concorrendo com outras abordagens igualmente relevantes como a Teoria Neoliberal Institucionalista e o Construtivismo.

estatais assim como os custos relativos pela escolha de determinadas opções. Contudo, Wendt ressalta que o significado atribuído pelos atores a essas forças são determinantes. Segundo ele, as ideias constituem a base do sistema internacional dado que as questões materiais se apresentam, em grande medida, em função delas.

Cabe ressaltar que, no âmbito das RI, o Construtivismo não é um conceito homogêneo, mas um modelo de raciocínio (ZEHFUSS, 2001; p.54), ou "*an IR theoretical and empirical perspective (...) based on social, ontological and epistemological foundations*" (ADLER, 2006; p.96), apresentada em múltiplas vertentes. Portanto, como perceptível, para os propósitos desse capítulo adota-se como referência a perspectiva construtivista de Alexander Wendt, definida por ele próprio como uma via media, uma versão moderada que, por meio de uma leitura sociológica das relações internacionais, busca estabelecer uma ponte entre a epistemologia positivista (existência de uma realidade objetiva) e a ontologia pós--positivista (realidade socialmente construída).[33]

Nesse sentido, antes de adentrar propriamente na análise do quadro teórico de Copenhague, faz-se importante apresentar alguns dos principais conceitos extraídos da literatura construtivista das Relações Internacionais, com destaque para os trabalhos de Wendt, já que seus pressupostos permeiam os postulados teóricos desta Escola e foram determinantes para o desenho de sua estrutura teórica.

Primeiramente cumpre destacar que, tal qual o próprio nome indica, o Construtivismo assume a premissa de que a realidade internacional é uma construção social. Por conseguinte, as estruturas--chave do sistema de Estados são intersubjetivas, ou seja, são definidas por ideias compartilhadas, e não apenas por forças materiais.

De forma semelhante ao Realismo, a abordagem construtivista também assume uma visão estado-cêntrica por ter nos Estados sua principal unidade de análise já que as mudanças sistêmicas ocorrem por meio desses. Todavia, o Construtivismo atribui crescente importância aos atores não estatais, aspecto que não é compartilhado pelos realistas. Assim, embora sustente a primazia do Estado, esta abordagem reconhece os demais atores como importantes elementos ontológicos nesta estrutura social que os constitui e que, ao mesmo tempo, é constituída por eles (WENDT, 1999; p.8-10).

Na sequência apresentam-se alguns importantes eixos da perspectiva construtivista wendtiana, mais especificamente quanto ao

[33] O Construtivismo wendtiano caracteriza-se como uma perspectiva moderada por distanciar-se, de um lado, do idealismo mais radical que reconhece como válidas apenas as ideias e, por outro lado, das visões puramente materialistas.

papel das ideias na formação dos interesses e preferências do Estado, a importância das normas e o debate agência-estrutura. Como veremos, esses aspectos são importantes para a compreensão dos fundamentos que influenciaram o grupo de Copenhague no desenvolvimento de uma teoria de segurança baseada em pressupostos construtivistas.

1.1.1 Ideias e identidades como base para a construção dos interesses

A investigação do papel desempenhado pelas ideias na formação da política internacional não é uma inovação construtivista e data dos anos 1950, quando, em trabalho seminal intitulado "*Environmental Factors in the Study of International Politics*"(1957), Harold e Margaret Sprout examinaram a influência do que eles definiram de ambiente psicológico (imagens e ideias) sobre o sistema operacional (aquele composto por elementos materiais).

Desde então se desenvolveu uma proficiente literatura especializada em discutir o papel das ideias – entendidas como crenças compartilhadas por um grande número de indivíduos – e das imagens nacionais, ou identidades, como elementos capazes de organizar percepções na forma de guias de comportamento ao permitir o estabelecimento de objetivos e a ordenação de preferências (HERZ, 1994; p.76).

Resgatando tais premissas, o Construtivismo wendtiano busca investigar como as ideias constituem o mundo em que vivemos e, por conseguinte, como elas influenciam o processo de construção das identidades que são determinantes na formação dos interesses estatais. Neste sentido, WENDT (1999; p.97) argumenta que as ideias não dizem respeito apenas ao ambiente social no qual os atores interagem, mas também ao conteúdo de questões materiais e ao significado de poder que é constituído, principalmente, por ideias e contextos culturais onde as identidades tomam forma.

Assim sendo, segundo a lógica construtivista wendtiana, "*material resources only acquire meaning for human action through the structure of shared knowledge in which they are embedded*" (WENDT, 1995; p.73) o que, consequentemente, leva à conclusão de que os Estados, únicas unidades nesta estrutura que detêm o monopólio do uso da violência, não são verdades materiais puramente objetivas.

Logo, sem ideias não há interesses, sem interesses não é possível atribuir significado aos elementos materiais que, por sua vez, dão forma à realidade internacional (WENDT, KATZENSTEIN e JEPPERSON, 1996;

p.59). Assim, vê-se que esta percepção compatibiliza busca de interesses e ideias que seriam, para tal propósito, recursos utilizados por certos atores na consecução de seus objetivos exercendo, portanto, um papel significativo, mas, ressalte-se, sempre em contínua interação com variáveis estruturais de poder (SARAIVA e RUIZ, 2009; p.152).

Essa inter-relação foi objeto de um estudo realizado por GOLDSTEIN e KEOHANE (1993) onde eles discutiram, a partir da perspectiva institucionalista racionalista, as formas pelas quais as ideias – que vão de princípios morais gerais a acordos sobre a aplicação específica do conhecimento científico – são capazes de influenciar na escolha de opções políticas.

O argumento que subsidia a tese dos autores é de que as ações empreendidas pelos tomadores de decisão dependem da qualidade substantiva das ideias na medida em que haja a percepção de que elas refletem ligações causais e princípios normativos. Assim, mesmo não sendo uma abordagem propriamente construtivista, o referido estudo é útil para os propósitos do capítulo ao identificar trajetórias por meio dos quais estas crenças compartilhadas exercem influência sobre a esfera política.

Temos, então, segundo os autores, o primeiro caminho, ou *road map*, como resultado da necessidade dos atores em determinar suas preferências ou entender as relações causais entre seus objetivos e as alternativas políticas estratégicas por meio das quais tais metas podem ser alcançadas. Uma segunda opção descreve um cenário em que as ideias adquirem capacidade de constranger o campo político na medida em que elas se mesclam com normas e regras ou, em outras palavras, institucionalizam-se. Também é característica desta abordagem o fato de que as ideias afetam as interações estratégicas ajudando, assim, a obter resultados mais eficientes (GOLDSTEIN e KEOHANE, 1993; p.12-13).

Para os propósitos desta investigação, essas duas opções são relevantes, pois ajudam a explicar como as relações internacionais tomam forma ao longo deste processo marcado por uma contínua emissão de sinais cuja interpretação define o padrão de comportamento entre Estados ao criar imagens relativamente estáveis sobre si mesmos e sobre os seus congêneres. Significa dizer que, neste cenário, geralmente os atores não decidem quais são seus interesses até conhecerem o que eles próprios representam, ou seja, quem são, o que, por sua vez, depende de suas relações sociais (WENDT, KATZENSTEIN e JEPPERSON, 1996; p.60). Portanto, sob a ótica construtivista, os interesses em termos de segurança são definidos por atores que respondem a variáveis culturais e dependem,

substancialmente, da construção particular da própria identidade em relação à identidade dos outros.

1.1.2 Ideias e comunidades epistêmicas

A importância ontológica das comunidades epistêmicas[34] nas relações internacionais é reconhecida por várias abordagens teóricas, dentre as quais o Construtivismo. O papel do conhecimento científico, materializado na ação de atores que formam grupos de conhecimento compartilhado, é relevante, pois ratifica a premissa construtivista de que as ideias, ou conhecimentos consensuais, segundo tipologia de HASS (1990, p.21),[35] são capazes de influenciar processos decisórios domésticos e intergovernamentais.

Retomando o estudo de GOLDSTEIN e KEOHANE (1993, p.10), essas ideias constituem o que eles definem como *causal beliefs*, ou seja, crenças resultantes de relações de causa e efeito cuja autoridade é obtida a partir do consenso compartilhado pelas elites reconhecidas. Estas crenças funcionam como guias para os atores na busca de seus objetivos.

A atuação das comunidades epistêmicas não se restringe à esfera doméstica, uma vez que elas dialogam sistematicamente com seus pares sem levar em conta fronteiras geográficas ou geopolíticas. Como explica INOUE (2003, p.81-2), "suas bases não são territoriais e seus eixos de identificação coletiva não estão relacionados aos conceitos de classe ou nacionalidade, mas a temáticas ou *political issues* cujos vínculos são construídos a partir de valores e/ou conhecimentos comuns".

As comunidades epistêmicas constituem, portanto, importantes estruturas comunicativas transnacionais, motivadas por ideias causais compartilhadas. Elas são capazes de atuar ativamente na arena política, inclusive, moldando-a ao influenciar na formação das posições e ações dos Estados e, por conseguinte, na agenda internacional de negociações ao:

1) delimitar os limites da controvérsia política em torno de determinado assunto;

[34] Segundo HAAS (1992, p.3) as comunidades epistêmicas são constituídas por uma rede de profissionais com reconhecida especialização e competência em uma determinada área de conhecimento e que compartilham um conjunto de crenças e princípios normativos que proveem uma racionalidade de ação para os membros da comunidade, resultado do exercício de uma autoridade politicamente relevante naquele domínio ou área. Estas crenças causais contribuem para responder a um problema central na disciplina e constituem a base para entender o relacionamento entre possíveis ações políticas e os resultados desejados.

[35] De acordo com Ernest Hass (1990, p.21), considerado por GOLDSTEIN e KEOHANE (1993; p.204) um dos principais estudiosos sobre o papel ideacional nos processos decisórios políticos, "as ideias são conhecimentos consensuais acerca de ligações de causa e efeito sobre fenômenos considerados importantes pela sociedade".

2) definir os interesses do Estado; e
3) definir padrões (de julgamento ou regulação) (ADLER e HAAS, 1992; p.375; KECK e SIKKINK, 1998, p.02; SARFATI, 2005, p.272).

Dessa forma, as redes constituídas por elas criam múltiplos canais de contato entre atores estatais e não estatais atuando, então, como elementos empíricos que comprovam a influência das ideias nas relações internacionais e, consequentemente, na conformação de uma agenda de segurança capaz de apontar com maior nitidez potenciais ameaças.

1.1.3 O papel das normas na condição de ideias institucionalizadas

As ideias revelam um conjunto particular de interesses e preferências dos atores em relação às opções disponíveis funcionando, assim, como vínculos entre elas e as estruturas (HOPF, 1998; p.175). Entretanto, aqui fazendo-nos valer novamente da tipologia de GOLDSTEIN e KEOHANE (1993; p.12), como as ideias operam ao longo destes *road maps*, legitimando, restringindo, constituindo e capacitando a ação destes atores? Para os construtivistas, a resposta está nas normas.

Quando as ideias se institucionalizam sob a forma de normas, entendidas como crenças intersubjetivas acerca do mundo social e natural, elas estabelecem padrões a serem seguidos – e outros a serem evitados – influenciando, então, no comportamento destes agentes, nas suas possibilidades de ação ao definir o que é apropriado e, concomitantemente, nas escolhas de suas preferências.

Desta forma, o papel das normas na abordagem construtivista é particularmente relevante, uma vez que elas não apenas definem quais práticas são consideradas legítimas, mas também legitima os atores a executarem-nas. Em suma, as normas contribuem para definir as relações entre as identidades e a constituição dos interesses destes atores, já que elas surgem e são reproduzidas na ação dos Estados (FARREL, 2001; p.123).

Aqui cabe ressaltar um aspecto relevante. Os construtivistas não estão interessados nas crenças individuais dos atores, mas sim, como dito, nas crenças que eles compartilham. Eis, então, a questão: como sabemos que essas crenças compartilhadas existem? Segundo BYERS (1999), para serem compartilhadas as crenças devem ser codificadas e registradas, o que ocorre por intermédio do Direito Internacional,

mais especificamente sob a forma de tratados, costumes e decisões das organizações internacionais[36].

Portanto, estas crenças compartilhadas – as normas – estão presentes no mundo real dando significado a ele e demonstrando, outrossim, que as práticas sociais, nelas materializadas, são fenômenos observáveis. Neste contorno jurídico no qual se circunscreve a sociedade internacional, é importante salientar o papel desempenhado pelas instituições como garantes do bom funcionamento de tal estrutura normativa. Como já pontuava BULL (1977, p.54), há uma relação intrínseca entre regras e instituições já que estas últimas ajudam a promover a adesão às primeiras ao legitimá-las, interpretá-las e colocar em prática seus dispositivos balizando, desta forma, o comportamento dos atores que as compartilham.

Dado o exposto, a investigação da dimensão jurídica por meio do Direito Internacional Público configura-se como um importante instrumento, uma vez que nos permitirá identificar, nos casos das bacias Platina e Amazônica, a existência de uma estrutura normativa e de instituições específicas que apontem (ou não) para a formação de Complexos Hidropolíticos.

Logo, parte-se do pressuposto de que essas regras e normas, moldadas a partir das imagens que os atores constroem de si mesmos e daqueles com os quais se relacionam, definem, ao menos parcialmente, as estruturas que servem a intermediar suas mútuas interações, inclusive em termos de segurança (ROCHA, 2002; p.61).

A partir daí, surge outra importante questão referente à teorização causal entre normas e comportamentos. Como mensurar a força (eficácia) destas normas? Para cumprir tal tarefa, LEGRO (1995, p.16) sugere a utilização de três critérios de investigação: sua clareza de codificação (especificidade); o tempo em que a norma está em vigor e seu nível de tolerância aos desafios que surgem (durabilidade) e seu nível de aceitação no discurso (concordância). Em síntese, a força das normas e, por conseguinte, sua importância e influência, serão maiores quanto mais claras, mais solidificadas e mais endossadas elas forem.

Complementar ao trabalho de Legro, CORTELL e DAVIS (2000, p.70-72) apontam que a importância das normas pode ser verificada ao se observar não apenas o nível de evidência dessas nos discursos, mas também

[36] Tratado é todo acordo formal concluído entre os sujeitos do Direito Internacional Público (Estados soberanos e Organizações Internacionais) tendo por objetivo produzir efeitos jurídicos. Já costume é entendido, segundo definição do Estatuto da Corte de Haia (1920), como sendo uma prática geral aceita e reconhecida como sendo o direito. Por fim, as decisões das Organizações Internacionais, geralmente sob a forma de resoluções, recomendações, declarações e diretrizes, títulos que usualmente as tipificam, externalizam a vontade de seus membros, seja pela unanimidade, seja pelo consenso.

seu nível de codificação nas instituições e o grau de condicionalidade associada a elas (seu nível de implementação nas políticas domésticas).

1.1.4 Comprovando a importância empírica das normas: a construção de regimes internacionais

Um dos exemplos mais ilustrativos para se comprovar a importância empírica das normas na conduta dos atores e na formação de suas preferências está na construção de regimes internacionais[37]. De acordo com PUCHALA e HOPKINS (1993) (*apud* INOUE, 2003; p.88), por meio de suas regras específicas, eles constrangem o comportamento de seus integrantes, afetam as decisões dos protagonistas sobre quais assuntos irão integrar suas agendas políticas, determinam quais atividades são legítimas ou condenáveis e ainda influenciam se, quando e como os conflitos que surgem são resolvidos.

A partir da década de 1980, vários teóricos das RI passaram a trabalhar sistematicamente o conceito de regime, o que culminou no desenvolvimento de uma ampla literatura acerca do tema que, por isso, nos remete à tarefa inicial de se definir qual o termo mais adequado a ser utilizada para os propósitos do livro.

Uma das definições pioneiras e, ainda hoje, uma das mais importantes e referenciadas, aquela com a qual as demais dialogam, foi cunhada por KRASNER (1982, p.185-6), que os conceituou como sendo "conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais convergem as expectativas dos atores em uma dada área temática das relações internacionais".

Nesse contexto, princípios são entendidos como crenças de fatos e causação; as normas como padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações, as regras como prescrições ou proscrições para as ações e, por fim, os procedimentos de decisões como práticas para fazer e implementar as escolhas coletivas (KRASNER, 1982).

Embora à época o autor não tenha vislumbrado a atuação de atores outros que não os tradicionais Estados, esta definição, ainda que suscite imprecisões interpretativas de ordem semântica[38], de forma geral é consistente

[37] O termo foi introduzido nas Relações Internacionais por John Ruggie, em 1975, que definiu regime como "um grupo de expectativas mútuas, regras e regulamentos, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados" (KEOHANE, 1984; p.56).

[38] Um dos motivos que conferem imprecisão semântica ao conceito de regime, conforme proposto por Krasner, reside no fato desse estar baseado em definições como princípios, normas, regras e procedimentos. A inegável intimidade entre esses termos conduz a ambiguidades de ordem interpretativa. Assim, como distinguir um regime de acordos específicos? Para Robert Jervis, por exemplo, os regimes facilitariam a realização de acordos, mas estariam muito além desses, que

com a abordagem construtivista, pois permite considerar a atuação de atores não estatais como possíveis participantes nestes regimes. Ainda segundo KRASNER (1982; 1993), um regime pode ser considerado resultado da interposição de variáveis localizadas entre fatores causais básicos e resultados. Nesse sentido, o regime estaria entre ambos, atuando como uma variável interveniente.

Entre estes fatores básicos que possibilitam a formação de regimes, estariam o conhecimento científico, as normas e princípios, os usos e costumes, as relações de poder, interesses e valores, sendo, então, ponto fundamental entender a relação entre estas variáveis e os regimes que elas mesmas originariam. Além disso, há também a preocupação com a relação entre os regimes, os resultados relacionados a eles e os comportamentos resultantes dessa organização.

De tal maneira, quando estabelecidos, os regimes afetam comportamentos e os resultados das ações ocorridas devido ao seu estabelecimento. Portanto, eles não são considerados um fim em si mesmo, ou seja, os fatores básicos não se organizam com a finalidade de criar regimes. Isso deve acontecer de forma espontânea, na medida em que os Estados passem a compartilhar determinado modo de proceder da maneira mais cooperativa possível.

A partir das contribuições de Krasner, outros teóricos desenvolveram suas próprias definições, algumas corroborando-as (PORTER e BROWN, 1991, p.20-21; HURRELL e KINGSBURY, 1992; p.11-12), outras aperfeiçoando-as (HAAS, 1993; PUCHALA e HOPKINS, 1993) ou, ainda, contestando-as (KEOHANE, 1984; STEIN, 1990, STRANGE, 1982)[39], o que evidencia a dificuldade da precisão conceitual e a intensidade do debate em torno de aspectos relacionados ao tema como as causas de seu surgimento, sua efetividade e durabilidade e/ou os modos como se processam as mudanças internas nestes regimes.

De qualquer maneira, o estudo dos regimes internacionais evidencia haver uma relação causal entre os instrumentos legais que os compõem e o comportamento dos atores integrantes comprovando, desta sorte, a importância das normas nas escolhas de suas preferências e na formação de suas identidades. Além disso, o estudo dos regimes passou

são frágeis e suscetíveis a mudanças decorrentes de quaisquer realocações em termos de recursos de poder ou mudanças de interesses por parte dos principais atores.

[39] Keohane e Stein examinam, de maneira interessante, a relação entre cooperação e regimes internacionais, chegando a conceber a ideia de regimes de cooperação. Eles afirmam não haver necessariamente uma relação entre fatores básicos causais e a formação de regimes, e que esses fatores podem implicar diretamente resultados e comportamentos sem estabelecer um regime, contrapondo, dessa forma, a ideia defendida por Krasner. Uma das críticas mais contundentes quanto ao conceito de regime foi feita por STRANGE (1982, p.479-493) que afirma ser ilógica a demasiada ênfase dada aos Estados, uma vez que é crescente e relevante a atuação dos atores não estatais nas relações internacionais contemporâneas.

a constituir um excelente instrumento para identificar a capacidade de influência dos agentes não estatais na evolução dos acontecimentos no plano internacional (ROCHA, 2002; p.276).

Assim, por ser a segurança um fenômeno relacional, reflexo deste complexo quadro de crescente interdependência entre temas e atores[40], verifica-se a utilidade dos regimes como ferramenta analítica e, ao mesmo tempo, descritiva das dinâmicas que dão forma ao campo dos estudos estratégicos. Esta aplicabilidade conceitual é válida, portanto, no contexto da hidropolítica.

Apesar de sua utilidade empírica, ROMÁN (1998), estudioso do regime de cooperação amazônico, acredita que as perspectivas teóricas existentes, em geral, não explicam satisfatoriamente o processo de amadurecimento de um regime, tampouco seus resultados, isso porque elas preocupam-se, sobremodo, em entender como determinadas instituições orientam a cooperação internacional, resultando numa maior ênfase nas instituições e nas negociações que ocorrem no âmbito internacional do que nos resultados da cooperação em si. Tornam-se, portanto, conceitos estáticos e incapazes de captar a característica variante dos regimes. Para corrigir esta discrepância, ROMÁN (1998, p.59) entende que é imprescindível que se avalie a efetividade do regime ao longo do seu processo de desenvolvimento.

Consonante com estas assertivas, está a proposta de LEVY, YOUNG e ZURN (1995) que sugere a existência de arranjos conceituais concebidos a partir da combinação da realidade empírica com os diversos efeitos dos regimes ao longo do tempo, após sua implementação. Esse método permitiu-lhes tipificar os regimes associando o grau de formalidade normativa dos mesmos à convergência de expectativas dos atores integrantes, como nos mostra o quadro abaixo:

[40] Tendo como referência o trabalho de BUZAN (1991), RUDZIT (2005, p.309-10) afirma não ser possível entender a segurança nacional de um determinado Estado sem entender o padrão internacional de segurança interdependente em que ele estiver envolvido, entretanto, tendo em mente que esta interdependência sistêmica não é uniforme. Daí a crescente importância que assume a proximidade geográfica na definição de subsistemas regionais e o papel de sistemas intrusivos nas relações regionais de segurança devido, principalmente, a influências externas por parte das grandes potências. Significa dizer, como aponta KOLODZIEJ (1995; p.326), que os problemas de segurança que afetam uma região são configurados por diferentes fatores históricos e geográficos, pela divergência das necessidades de segurança em jogo, pela diversidade dos atores envolvidos e pelo caráter específico dos eixos de conflito que definem sua estrutura.

Quadro 1.1: Classificação dos Regimes quanto à formalidade e expectativas

		Convergência de expectativas	
		Baixa	*Alta*
Formalidade	*Baixa*	*Nenhum regime*	*Regimes tácitos*
	Alta	*Regime de letra morta*	*Regimes clássicos*

Fonte: LEVY, YOUNG e ZURN (1995).

Desta forma, buscando uma definição alternativa capaz de dirimir as limitações citadas, ROMÁN (1998, p.65) propõe que os regimes internacionais sejam definidos como "instituições sociais compostas de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, previamente acordados, que governam ou pretendem governar a interação dos atores em áreas temáticas específicas".

Segundo FILHO (2005; p.52-53), ao acrescentar a expressão "que pretendem governar", este conceito admite, diferentemente dos anteriores, a possibilidade de um regime ser estabelecido e executado, mas, ainda assim, sem produzir os resultados esperados. Isso porque o processo de negociação no plano internacional é diferente do plano doméstico, em parte devido a conflitos entre os dois níveis de análise onde ameaças aos interesses individuais dos Estados, por vezes, os constrangem a fazer certas concessões, levando, então, a negociações que podem resultar em decisões vagas.

Ao avaliar a hidropolítica sul-americana, FILHO (2005; p.51) confirma as pressuposições dos trabalhos de Román e Levy *et. al.* neste universo ao concluir que no Tratado de Cooperação Amazônica, por exemplo, algumas normas não foram implementadas ou não têm nenhuma efetividade prática. No entanto, sua existência é explicável por objetivos que podem ser compreendidos no processo de negociação do Tratado. O mesmo fenômeno ocorre no caso da Bacia do Prata, só que com outro grau de intensidade normativa.

Logo, por analogia, pode-se inferir a existência de um regime hidropolítico quando os atores que compartilham deste recurso adotam determinado modo de proceder a partir de um conjunto de normas específicas concebidas para evitar, ou tentar evitar, potenciais conflitos que venham a surgir a partir dos seus diversos usos, poluição ou divisão.

1.1.5 O debate agente-estrutura

O debate agente-estrutura encerra a primeira parte deste capítulo por ser um assunto que agrega e, ao mesmo tempo, sintetiza o que vem sendo discutido até o momento. Este debate metateórico assume, por natureza, papel central na evolução das RI, enquanto campo de estudo, ao buscar abstrair de seus vários discursos teóricos explicações capazes de demonstrar, por um lado, o comportamento dos agentes e suas implicações sobre as estruturas e, por outro, em que medida tais estruturas são capazes de constranger a agência destes atores.

Consequentemente, como destaca ROCHA (2002, p.221), as complexas relações entre agentes e estruturas encontram-se intimamente ligadas a conceitos-chave da área como, por exemplo, segurança, anarquia, equilíbrio de poder, regimes internacionais e interdependência. Entretanto, mesmo a despeito de sua importância basilar, é somente a partir do trabalho de Waltz acerca da influência do sistema internacional sobre o comportamento de suas principais unidades constitutivas que este debate ganha força na comunidade acadêmica, em meados da década de 1980.

Em "*Theory of international politics*", Waltz propôs uma caracterização do sistema internacional em que ele é definido em termos de sua estrutura. O modelo estrutural waltziano, então amplamente acolhido na comunidade acadêmica das RI com o status de *mainstream*, apresentou o sistema internacional como uma estrutura composta por agentes racionais muito similares, os Estados, que interagem em função de seus próprios interesses em um contexto de anarquia (WALTZ, 1979).

Além disso, Waltz entende que os sistemas internacionais são diferenciados apenas pela distribuição de capacidades relativas entre os Estados. Nesse contexto, o mínimo que eles têm como objetivo é garantir a sua própria preservação e, no máximo, tentar exercer uma dominação universal. A natureza do sistema internacional é, portanto, fator determinante das preocupações dos Estados em termos de segurança. Assim, nestes moldes, o sistema internacional seria sustentado pela capacidade de poder dos Estados cujos comportamentos são determinados por uma estrutura anárquica pré-existente e, mais especificamente, pelo lócus ocupado por eles em tal estrutura.

No entanto, ao conceber os Estados e seus interesses como construções sociais intersubjetivas, Wendt naturalmente questiona o modelo sistêmico-estrutural neorrealista de Waltz. Quanto à questão dos agentes, uma das críticas de Wendt a este modelo refere-se ao fato de

ser excessivamente reducionista e estático ao ignorar a agência de atores não estatais, uma vez que Waltz, embora reconheça sua existência, não acredita que sejam capazes de exercer influência no sistema internacional.

Desse modo, pondera SARFATI (2005, p.311), ao negligenciar possíveis conexões entre unidades diferenciadas, o modelo de Waltz não explica satisfatoriamente questões relevantes como, por exemplo, o papel da governança na condição de fator capaz de contribuir para a governabilidade do sistema anárquico internacional por meio da agência de atores outros que não os Estados, bem como a crescente importância dos movimentos transnacionais.

Já quanto à estrutura, entendida por Waltz como uma forma ontológica que precede os agentes uma vez que sua compreensão é requisito para se entender a conduta destes atores, temos, pois, pelo prisma wendtiano, a percepção de ser tal estrutura um fenômeno social, e não apenas material, onde ela – a estrutura – e os agentes são elementos inseparáveis e interdependentes, todavia, ontologicamente distintos (WENDT, 1999; p.20).

Este modelo, definido por WENDT (1987) como estruturacionista, apresenta, então, os Estados, seus principais agentes, como atores definidos por meio da estrutura global de poder em um contexto onde ambos se constituem mutuamente. Imaginemos então, como exemplifica FARREL (2004, p.120), um sistema que dispõe de atores dotados de significativos recursos de poder.

Neste caso, a estrutura social será um sistema internacional que dá importância ao poder e reconhece essa identidade nas práticas particulares, tais como o uso de força contra Estados menores. Por sua vez, através destas práticas, os Estados, grandes e pequenos, moldam a estrutura do sistema internacional.

A anarquia, de igual maneira, ocupa papel central no modelo wendtiano uma vez que ela é entendida como uma construção social que, por isso, afeta os interesses e o processo de formação de identidades dos atores. A partir da estrutura ideacional na qual esteja inserida e do papel que os atores atribuem uns aos outros nesta estrutura, a lógica, ou cultura anárquica, pode ser definida, segundo WENDT (1999, p.249), de três maneiras.

Temos, então, uma lógica anárquica hobbesiana quando prevalecem relações de inimizade entre os atores; lockeana quando o comportamento dominante é moldado pela rivalidade entre os Estados, e kantiana, correspondente às relações de amizade – ainda que não sejam plenas – onde os conflitos que eventualmente surgem são

resolvidos pacificamente. A partir desse quadro, nas situações em que as identidades entre os Estados são percebidas como positivas, temos um quadro propenso à cooperação enquanto que, por outro lado, se elas são negativas, recorre-se ao balanceamento do poder.

Em outras palavras, para Wendt as ameaças também são construções sociais – e não naturais –, o que leva à conclusão, conforme aponta KATZENSTEIN (1996, p.2), de que os interesses em segurança são definidos, e não descobertos, por atores que respondem a fatores culturais por meio de um processo de interação social. Note-se, portanto, que nesta abordagem dois aspectos se destacam como importantes variáveis capazes de moldar, decisivamente, alianças e antagonismos entre os Estados na atual estrutura internacional: os padrões de amizade/inimizade e as relações de poder.

Por fim, igualmente relevante é o trabalho revisionista do neorrealismo waltziano empreendido por BUZAN, JONES e LITTLE (1993), não apenas pela contribuição ao debate em análise, mas também por sua influência direta na construção teórica da Escola de Copenhague. Ao propor a expansão estrutural para além da dimensão política, em setores que se inter-relacionam e se sobrepõe, esta revisão teórica inovou o debate agente-estrutura ao considerar a existência de uma clara separação entre os dois níveis.

Desta maneira, a análise do nível sistêmico em termos de subdivisões setoriais (setor militar, político, econômico, ambiental, societal etc.) e do comportamento das unidades em termos de seus atributos permite-nos verificar, como explica SARFATI (2005; p.312), a distribuição de capacidades entre os agentes em cada um destes setores de forma independente.

Assim, com base nesta abordagem, torna-se perfeitamente possível considerar que em um dado campo, como o econômico, haja uma estrutura multipolar ao passo que na esfera político-militar, por exemplo, prevaleça, ainda, a unipolaridade (HUNTINGTON, 1999; p.36). Esse entendimento é compartilhado por autores contemporâneos, dentre os quais ZAKARIA (2008; p.4-5) que afirma que "*at the politico-military level, we remain in a single superpower world. But in every other dimension – industrial, financial, educational, social, cultural – the distribution of power is shifting, moving away from American dominance*".

Por conseguinte, considerando que esta estrutura híbrida caracteriza a natureza do atual sistema internacional, urge recorrer à expansão do conceito de segurança já que o estabelecimento de fortes conexões intersetoriais naturalmente expõe a existência de novas fontes

de ameaças, vulnerabilidades e a agência de outros atores. Estes agentes, por sua vez, dada sua natureza assimétrica, não percebem a sensação de segurança/insegurança da mesma forma e intensidade e, por isso, não respondem a elas seguindo o mesmo padrão (ROTHSCHILD, 1995; p.54).

Por fim, a par do que fora exposto acerca dos pressupostos construtivistas cumpre verificar, como última tarefa, se com relação à tradicional agenda realista há uma inclinação ao diálogo ou à confrontação teórica no que tange à investigação das dinâmicas em segurança.

Nesse sentido, vê-se que a Escola de Copenhague segue uma lógica bem próxima ao Construtivismo ao pressupor ser a segurança um processo de construção social que assume dinâmicas distintas de acordo com o setor sob análise e suas inter-relações. Entretanto, observa-se claramente a incorporação de elementos realistas em sua arquitetura conceitual como a distribuição de poder e o papel da territorialidade, especialmente no que se refere à formação dos Complexos Regionais de Segurança, o que sugere a tendência a um diálogo, no entendimento de CHECKEL (1998, p.347), frutífero tanto para construtivistas como para realistas.

Destarte, ao considerarem-se as relações simbióticas que tomam forma entre elementos como crenças, capacidades materiais, fronteiras, percepção de poder, anarquia, polaridade e construção social, todas elas fundamentais nessa estrutura teórica, é possível inferir ser a agenda de Copenhague resultado da sugerida via média wendtiana, estando ela localizada entre a epistemologia positivista e a ontologia pós-positivista, entre a abordagem material e a ideacional.

Portanto, nesse estudo, adota-se tal estrutura por ser aquela que fornece o instrumental teórico-metodológico mais adequado para se examinar com maior nitidez a composição ontológica da hidropolítica regional e sua relação com a agenda de segurança dos atores envolvidos. Vamos, então, a ela.

1.2 A Escola de Copenhague e a ampliação do conceito de segurança

A discussão sobre a ampliação do conceito de segurança tem nas contribuições da Escola de Copenhague um ponto referencial emblemático. Como dito, sua abordagem abrangente oferece aos pesquisadores da área um arcabouço teórico alternativo à perspectiva tradicional ao ensejar a incorporação progressiva de novos temas e atores nos estudos em segurança a partir de uma estrutura conceitual própria. Então, considerando tal perspectiva, como definir o que vem a ser segurança?

Para Buzan, Wæver e seus colaboradores, segurança é "o movimento que leva a política para além das regras estabelecidas e concebe a questão, ou como um tipo especial de política ou como um conjunto de ações que se executa acima dela" (BUZAN *et al.*, 1998; p.23). Esse processo, por eles denominado de securitização, pode ser entendido como um tipo extremo de politização onde o ator securitizador, diante de uma situação de ameaça, busca colocar o objeto a ser protegido em um lócus de decisão imune às regras ordinárias do jogo político em que se justificaria, portanto, a utilização dos meios necessários para resolver o problema.

Cabe ressaltar que um dado assunto pode ser enquadrado em um amplo espectro que vai do não politizado (onde ele não é visto como um tópico que deva ser submetido ao debate público ou demande decisões em termos de segurança), passando pela politização (onde há o reconhecimento de que o tema é de interesse público e, portanto, objeto de decisão governamental e alocação de recursos) e indo, nos casos extremos, à condição de securitizado (que, como visto, requer o uso de medidas emergenciais para a solução do problema, ainda que fora dos limites normais do processo político).

Há ainda o movimento inverso, a dessecuritização, que consiste em deslocar assuntos anteriormente qualificados como existencialmente ameaçados para o nível dos processos usuais de barganha e disputa da esfera política (BUZAN *et al.*, 1998; p.04; SHEENAN, 2005; p.54). Cumpre também destacar que tipificar um assunto de acordo com estas estruturas conceituais não é uma prerrogativa exclusiva dos Estados podendo, inclusive, ocorrer por intermédio da agência de outros atores.

Estes processos revelam, então, que a exatidão dos critérios estabelecidos para definir determinado tema como sendo de segurança é uma construção social intersubjetiva e está diretamente relacionado à ênfase discursiva atribuída aos possíveis efeitos políticos substanciais de uma dada ameaça existencial a um objeto referente, o que revela o papel central do *speech act*, ou ato-discurso, nesta abordagem.

1.2.1 Ideias, **speech act** *e securitização*

Qual a natureza das relações que se estabelecem entre as palavras e o mundo real? Este questionamento, levantado por vários estudiosos do tema, é a base da Teoria dos Atos da Fala (TAF), perspectiva da Filosofia Analítica da Linguagem que pressupõe ser este sistema de signos aplicado na comunicação de ideias, a linguagem, uma prática

social concreta para a realização de ações, uma forma de constituição da realidade e, por isso, uma parte indissociável do mundo real que a ele dá forma e sentido em uma complexa relação de interdependência (SEARLE, 1984; AUSTIN, 1990).

A partir desta premissa, a TAF entende que a linguagem não deve ser meramente considerada em sua simples forma abstrata (ou locucionária), mas sempre dentro de um contexto social e cultural no qual as expressões e sentenças linguísticas proferidas pelos falantes façam sentido em relação aos elementos constitutivos desse contexto (atos ilocucionários) produzindo, então, efeitos e consequências (atos perlocucionários).[41]

O Construtivismo, ao assimilar esses pressupostos básicos em sua estrutura teórica, passou a enfatizar o papel dos processos discursivos uma vez que eles refletem diretamente quais são as ideias relevantes para os atores e, por conseguinte, quais são seus interesses. Como explica FOUCAULT (2005, p.171), analisar o discurso é fazer com que desapareçam e reapareçam as contradições, é mostrar o jogo que nele elas desempenham; é manifestar como ele pode exprimi-las, dar-lhes corpo ou emprestar-lhes uma fugidia aparência em uma complexidade que lhe é própria.

Daí WENDT (1999, p.135) postular que, ao se investigar variáveis materiais, igual atenção deve ser dedicada à análise dos discursos a elas subjacentes, já que esta inter-relação é capaz de demonstrar a validade dos argumentos suscitados por determinado ator e, consequentemente, o potencial de suas forças materiais.

Observa-se, assim, que os construtivistas veem na linguagem um veículo de difusão e institucionalização de ideias, um mecanismo para a construção da realidade social (ADLER, 2006; p.103) tal qual a Teoria da Linguagem. Destarte, o que a TAF rotula de *speech act* (ato-discurso) não apenas descreve a realidade, mas também ajuda a moldá-la por ser uma estrutura por meio do qual as coisas "significam" e, ao mesmo tempo, tem significado atribuído pelos oradores autorizados na medida em que estes lhes conferem qualidades, atributos e inter-relações com outros objetos (KRATOCHWIL, 1989; p.8; MILLIKEN, 2001; p.138-40).

Portanto, recorrendo novamente ao auxílio da Teoria da Linguagem, verifica-se que o ato-discurso, para ter força ilocucionária

[41] De acordo com a categorização dos atos da fala tal qual elaborada por AUSTIN (1990), o ato locucionário seria "o que se diz", ou seja, a utilização de signos linguísticos (sons e palavras) com significado; o ato ilocucionário seria "o como se diz", o ato em si, praticado ao se enunciar determinada oração em uma dada circunstância e com uma finalidade. Por fim, os atos perlocucionários seriam os efeitos decorrentes da ação de se dizer algo. Ressalte-se, ainda, que esta tipologia é uma abstração teórica já que o ato linguístico deve ser considerado como um todo (AUSTIN, 1990; p.121).

como ação e, portanto, produzir atos perlocucionários, deve ser proferido dentro de um contexto apropriado e por aqueles atores que ocupem papeis e/ou posições adequados ao procedimento específico evocado nestas circunstâncias (AUSTIN, 1990, p.31). Somente nesse lugar constituinte, o discurso poderá ter os efeitos de sentido esperados. Mudadas as condições de produção, o sentido do discurso, consequentemente, assume nova configuração semântica (BRANDÃO, 1993).

Conforme teorizado pela Escola de Copenhague, essas assertivas aplicam-se no caso dos estudos em segurança por terem no ato-discurso elemento central para seu adequado entendimento uma vez que, como explica WÆVER (1994, p.5), "*we can regard security as a speech act*". Dessa forma, um assunto assume o status de securitizado não necessariamente por causa da existência de uma ameaça real, mas sim pelo fato de ser apresentado como tal, através do ato-discurso, em um dado contexto.

Por conseguinte, ao utilizar o ato-discurso para tal, este ator postula a seu favor o direito de usar meios extraordinários para conter a ameaça, quaisquer que sejam, mesmo que isso implique a quebra das regras normais do jogo político. Nesse sentido, salienta WOODS (1996; p.27), o discurso é sinônimo de ação, o que significa dizer que ele sinaliza, de fato, prática e comportamento, afinal, "*securitizing is never an innocent act*" (SHEENAN, 2005; p.55).

Dessa maneira, se um agente declara determinado fato como securitizável ele não está apenas usando signos linguísticos, mas, por meio do *speech act,* praticando uma ação em um contexto em que a segurança é entendida como um lócus de decisão situado além das regras ordinárias da esfera política.

Não obstante, este processo possui condicionantes. Um discurso que apresenta algo como ameaça existencial a um objeto referente não necessariamente estabelece uma situação de securitização. Para que o tema assuma esta condição, o ator securitizador deve convencer sua audiência de que a adoção de medidas especiais é necessária para conter a ameaça e garantir a segurança do objeto. Dessa maneira, a securitização ocorre "*only if and when the audience accepts it as such*" (BUZAN, *et al*., 1998; p.25).

Por isso, tal processo, denominado pelos autores como movimento de securitização, configura-se como uma negociação entre um agente securitizador e sua audiência no âmbito de uma unidade por meio do qual este agente buscará legitimidade e permissão para desconsiderar as regras vigentes do jogo político ou, então, alterá-las. Se não houver sinais de tal aceitação por parte da audiência, não temos, de fato, a securitização de um objeto, mas apenas um movimento de securitização.

Portanto, como nota RUDZIT (2005, p.309), o essencial é a designação de uma ameaça existente que requeira uma ação emergencial ou medidas especiais, contudo, sempre referendado por parcela significativa da audiência. Ademais, ao favorecer a observação do comportamento de indivíduos e grupos organizados, a análise dos processos discursivos permite entender com maior nitidez o papel de variáveis e atores domésticos na conformação de uma agenda de segurança.

Por conseguinte, esta análise corrobora a premissa defendida por BUZAN (1991; p.60) de que o Estado não é um ator coerente e unitário em termos de percepção de ameaças à sua integridade, embora, por mais que existam divergências, haja sempre uma resultante, ainda que provisória, dos alinhamentos e coalizões políticas domésticas (VIOLA, 2005; p.8).

Logo, diferentemente da percepção neorrealista de ameaça "*as something quasi material and objective*" (STAHL, 2007, p.04), o grupo de Copenhague a apresenta, seguindo a mesma lógica da definição de segurança, como uma construção social. A análise do discurso evidencia, portanto, que o percurso que o sujeito discursivo faz da elaboração do conteúdo a ser expresso à enunciação do mesmo é orientado socialmente, buscando adaptar-se ao contexto imediato do ato da fala e, sobretudo, a interlocutores concretos (BRANDÃO, 1993, p.10).

A partir destas assertivas, constata-se a importância de se observarem as dinâmicas domésticas e o papel dos agentes locais. Neste aspecto, são particularmente relevantes os resíduos físicos resultantes das crenças compartilhadas por estes atores como as declarações públicas e os documentos referentes à agência de *policymakers* e elites decisórias, tais como correspondências internas, documentos de planejamento e outros registros oficiais (FARREL, 2004; p.126). As culturas organizacionais e estratégicas destacam-se, desta forma, como importantes elementos tangíveis que ajudam a explicar e interpretar a ação do Estado (LEGRO, 1996; p.124).

Por fim, além dos objetos referentes e dos atores securitizadores, cumpre distinguir um terceiro elemento fundamental nesta estrutura: os atores funcionais. Eles afetam diretamente a dinâmica de um setor, pois, mesmo não sendo o objeto referente e tampouco um ator securitizador, ainda assim exercem influência significativa na definição da agenda de segurança.

É o caso, por exemplo, de uma fábrica poluidora. Ela é capaz de exercer papel central na dinâmica de segurança do setor ambiental atuando no sentido de fomentar a dessecuritização de questões ambientais que se interponham à consecução de seus objetivos (BUZAN *et al.*, 1998; p.36).

Maiores detalhes sobre estas unidades são abordados na próxima seção, dedicada à análise dos setores de segurança.

1.2.2 Ampliando o conceito de segurança: a divisão setorial

Em "*Security: A New Framework for Analysis*" (1998), Buzan, Wæver e de Wilde adotam como alternativa para a ampliação conceitual o alargamento da agenda de segurança de forma a permitir a inclusão de ameaças outras que não apenas aquelas advindas dos tradicionais setores político e militar. Para cumprir tal propósito também são consideradas nessa abordagem as ameaças oriundas do setor ambiental, societal e econômico, cada qual com sua dinâmica, contudo, mantendo os atributos que qualificam um dado assunto como sendo de segurança: 1) ameaça percebida como risco potencial à sobrevivência de um objeto referente; 2) caráter de urgência; 3) o poder estatal reivindicando o uso de meios extraordinários para enfrentar o problema (WÆVER, 1994; p.3).

Esta metodologia operacional permitiu, por meio da divisão em setores, desagregar um conceito mais amplo – o da segurança – ao viabilizar a seleção de um dos seus modelos distintos de interação, reduzindo, então, a complexidade do trabalho de pesquisa ao limitar as variáveis sob análise. Contudo, ressaltam os autores, o estudo isolado de cada um dos setores não deve ser utilizado como parâmetro único para explicar as dinâmicas de segurança uma vez que, embora apresentem padrões diferenciados, estes setores mantêm ligações intrínsecas uns com os outros por serem partes indissociáveis de um todo. Assim, as diversas interações setoriais devem ser consideradas para uma adequada compreensão dos arranjos que dão forma à agenda de segurança dos Estados, ressalte-se, em um cenário que se modifica em ritmo acelerado.

Vê-se, portanto, que o conceito de segurança, tal qual apresentado nesta obra, é uma ideia integradora. Ademais, a autonomia conferida a cada setor relativizou o estatocentrismo dos trabalhos iniciais de Buzan já que os objetos referentes não serão necessariamente os tradicionais Estados (TANNO, 2003; p.59). Além disso, os objetos referentes serão definidos a partir de lógicas e regras específicas variando de acordo com o setor sob análise demonstrando, outrossim, que, o que é percebido como ameaça em um dado segmento pode não sê-lo em outro, conforme perceptível na descrição pontual de cada um dos setores a seguir.

1.2.2.1 O setor militar

No âmbito do estatocêntrico sistema internacional vestfaliano, marcado pela distribuição relativa de poder entre suas unidades constitutivas num contexto de interdependência estratégica, o setor militar destacou-se sobremaneira já que as questões de segurança estavam – e em muitos casos ainda estão – diretamente relacionadas à capacidade de defesa dos países diante de ameaças advindas das forças armadas de seus congêneres (WÆVER, 1994; p.3; THOMAS, 2003; p.214). Portanto, historicamente, é no setor militar que o processo de securitização encontra-se mais institucionalizado, tendo nos tradicionais Estados seus principais objetos referentes e nas elites militares seus principais atores securitizadores.

Contudo, ainda que fortemente associado à figura estatal, outros objetos referentes – alguns não tangíveis – podem ser apontados neste setor como o equilíbrio de poder, a sociedade internacional, a não proliferação de armas de destruição em massa ou, ainda, rudimentos basilares do Direito Internacional como o princípio da não agressão. Nestes casos, os atos-discursos evocam uma mobilização extraordinária para a defesa de preceitos gerais intrinsecamente associados à segurança de suas unidades referenciais por excelência, os Estados, como a observância aos direitos humanos e a manutenção da segurança coletiva ou da estabilidade internacional (BUZAN *et al*., 1998; p.55).

Quanto aos atores securitizadores, observa-se que esses não se limitam à agência exclusiva das elites militares, principalmente em sociedades democráticas e pluralistas onde também se engajam no discurso de securitização atores outros como grupos de pressão, intelectuais e serviços de inteligência.

De igual maneira, destaca-se a grande quantidade de agentes capazes de influenciar as dinâmicas de segurança neste setor atuando, pois, como atores funcionais. Representantes ministeriais ligados às forças armadas (marinha, exército e aeronáutica), burocracias especializadas e a indústria bélica são exemplos de agentes que potencialmente integram esta categoria. Ressalte-se que, embora as capacidades militares, absolutas ou relativas, sejam variáveis determinantes na securitização setorial, outros elementos, como fatores geográficos, históricos e políticos, também exercem papel fundamental neste processo.

Por fim, com relação à lógica das ameaças e vulnerabilidades nesse setor, os autores destacam que, depois de uma longa proeminência da estrutura sistêmica global como arena decisória das dinâmicas militares,

tem havido, desde o fim da Guerra Fria, uma crescente tendência à regionalização das mesmas.

Se por um lado o fim da rigidez bipolar viabilizou a dessecuritização em algumas regiões ao contribuir para eliminar o dilema da segurança[42] entre os Estados, por outro lado aguçou as tensões já existentes em outras localidades, principalmente naquelas em que predominam os ditos Estados fracos ou falidos.[43] Neste último caso, as dinâmicas locais ganharam maior espaço dada a ausência das grandes potências, o que ensejou o natural distanciamento com relação à agenda sistêmica de segurança.

1.2.2.2 Setor ambiental

O meio ambiente emergiu como tema da agenda internacional, ainda de forma embrionária, na década de 1970, intensificou-se ao longo dos anos 1980, alcançou sua maturidade nos anos 1990 e, atualmente, vem se destacando como um dos assuntos que melhor exemplificam o fenômeno da interdependência global. A realização de grandes conferências temáticas globais ao longo deste período[44] ensejou uma nova reflexão sobre as possíveis relações entre os problemas ambientais com os quais se deparam os Estados e uma aspiração política fundamental: a busca da segurança. Entretanto, como apontam BUZAN *et al.* (1998; p.71), comparativamente às outras áreas, as tentativas de securitizar questões ambientais são relativamente recentes nas relações internacionais.

Do ponto de vista instrumental, ainda que timidamente, o conceito de segurança ambiental ganhou maior espaço no debate acadêmico ao fim da década de 1980. A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e

---

[42] O conceito de Dilema da Segurança (*Security Dilemma*) foi elaborado por John Herz nos anos 1950. De acordo com essa abordagem, quando um Estado busca os meios necessários para aumentar sua segurança, dada a natureza anárquica do sistema internacional, ele acaba aguçando o sentimento de insegurança por parte de outros Estados que, por sua vez, passam a adotar medidas compensatórias para aumentar seus meios de defesa contra potenciais ameaças, gerando, assim, um ciclo contínuo de segurança-insegurança, daí o dilema. Em outras palavras "*the creation of more security for one state is inevitably the creation of more insecurity for other states*" (SØRENSEN 2007; p.359).

[43] O artigo "*Saving Failed States"* de autoria de Gerald Helman e Steven Ratner, publicado na *Foreign Policy* em 1992, é considerado o marco inicial dos debates sobre o tema. Na ocasião, os autores afirmaram que "os Estados em vias de fracasso prometem se tornar uma faceta familiar da vida internacional" (p.18). Desde então, a ideia de "Estados fracassados" vem ganhando proeminência no meio acadêmico. Vários são os adjetivos utilizados para denominá-los: Estados Fracos, Fracassados, Falidos, Estados em colapso, nações-párias (MONTEIRO, 2006; p.1-2). Os termos aqui utilizados não seguem uma única adjetivação, o que não implica prejuízos de interpretação, pois, como dito, essas designações se referem ao mesmo objeto (ainda que em graus diferenciados de fragilidade institucional).

[44] Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano - Estocolmo, 1972 (aprovada pela resolução nº 2398 (XXIII), de 03 de dezembro de 1968); Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio de Janeiro, 1992 (aprovada pela resolução nº 44/228, de 22 de dezembro de 1989); Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável - Johanesburgo, 2002 (aprovada pela resolução nº 55/199, de 20 de dezembro de 2000) e Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro, 2012 (aprovada pela resolução nº 64/236, de 24 de dezembro de 2009).

Desenvolvimento da ONU, também conhecida por Comissão Brundtland, publicou, em 1988, relatório intitulado "Nosso Futuro Comum". O documento chamou a atenção para a existência de uma relação causal recíproca entre pressões sobre o meio ambiente, tensões políticas e conflitos militares envolvendo o acesso a recursos naturais e ao seu controle em decorrência de sua iminente escassez e importância estratégica. Por isso, o relatório exortou explicitamente que:

> [...] um enfoque de conjunto da segurança nacional e internacional deve transcender a importância tradicional atribuída ao poderio militar e à competição bélica. As verdadeiras fontes de insegurança incluem também o desenvolvimento não durável, cujos efeitos podem ampliar e aprofundar os conflitos tradicionais (BRUNDTLAND, 1988; p.290).

A partir destes desdobramentos, como aponta LE PRESTRE (2000, p.411), é perceptível uma "crescente *preocupação com o impacto das mudanças ambientais sobre o tecido nacional dos países e sobre a estabilidade internacional*". Afinal, esta inter-relação pode conter componentes de uma importante dimensão das relações internacionais, capaz de mobilizar os mais variados atores do cenário internacional em torno dos objetivos de proteção ambiental, influenciar os agentes tomadores de decisão na escolha de opções de ação, bem como potencializar as relações de conflito e cooperação entre os Estados.

Note-se, também, que neste contexto de contínua evolução nos estudos acadêmicos sobre as possíveis conexões entre as duas áreas, o grupo de Copenhague trouxe sua contribuição ao debate ao sistematizar o meio ambiente como parte de sua estrutura setorial. Analisando o tema, Buzan e seus colaboradores identificaram como uma das principais características deste setor a existência de duas agendas distintas, porém interdependentes – uma científica e outra política –, em que atuam os principais atores securitizadores e funcionais.

A agenda científica, constituída por uma comunidade epistêmica global, tem como um de seus atributos precípuos realizar avaliações confiáveis acerca dos potenciais riscos gerados por ameaças ambientais. É com base nas evidências fornecidas por esta comunidade que tais temas serão inseridos na agenda política internacional que, por sua vez, direcioná-las-ão rumo à politização, securitização ou dessecuritização. Assim, a identificação científica da existência, das causas, das consequências e das possíveis soluções para os problemas ambientais torna-se elemento central na discussão acerca da inclusão do tema nas políticas de segurança (MITCHELL, 2006).

Já a agenda política é essencialmente governamental e intergovernamental. Integram-na as Agências Governamentais e/ou Organizações Intergovernamentais responsáveis por estabelecer e coordenar a execução das regras voltadas para a contenção de ameaças e de seus prováveis efeitos. Em alguns casos, esses atores institucionalizam a segurança ambiental criando subdepartamentos especializados para lidar com o tema.

Cumpre salientar, ainda com relação às agendas, que as evidências fornecidas pela comunidade epistêmica sobre os problemas ambientais apontam, de forma geral, para consequências de médio e longo prazo, o que contribui para que elas não sejam securitizadas. Isso porque, segundo o grupo de Copenhague, o que é crítico para a agenda política não é apenas a existência real de uma ameaça ao meio ambiente, mas seu caráter de urgência.

Tal qual no setor militar, aqui também há uma grande variedade de atores funcionais cujas atividades, em maior ou menor grau, encontram-se diretamente ligadas à qualidade do meio ambiente: corporações transnacionais, indústrias químicas, agrícolas e nucleares, Organizações Não Governamentais de Alcance Transnacional, dentre outros tantos.

Tomando emprestada a terminologia cunhada por PORTER e BROWN (1991), BUZAN *et al.* (1998, p.77-9) tipificam os agentes do setor ambiental – de acordo com sua atuação e percepção quanto às ameaças – em:

1) atores líderes (*lead actors*): tem um forte compromisso com ações internacionais voltadas para a proteção do meio ambiente em casos específicos;
2) atores de oposição (*veto actors*): são essencialmente atores dessecuritizadores e;
3) atores de apoio (*support actors*): são geralmente atores muito afetados pelos efeitos das mudanças ambientais, contudo, por não dispor de recursos que os qualifiquem como líderes, acabam ocupando papel secundário.

Quanto aos objetos referentes, os autores destacam como principais elementos securitizáveis: o próprio meio ambiente e as possíveis relações causais entre ele e a existência humana. Consequentemente, com relação à lógica das ameaças e vulnerabilidades que afetam o setor, os autores citam os danos causados aos sistemas naturais em decorrência da ação antrópica e que tem o potencial de ameaçar a sua própria existência (por exemplo, o aquecimento global e a escassez hídrica) como a principal dinâmica setorial, aquela na qual os movimentos de securitização tomam forma.

Entretanto, eles apontam que, apesar da retórica de alguns atores mais radicais, o que as evidências têm demonstrado é que raramente as questões ambientais convergem em conflitos violentos. O mais provável é que, na maioria dos casos, a variável ambiental seja um elemento adicional no agravamento de conflitos já existentes.

Destarte, como conclusão geral, afirmam que muitas tentativas são feitas no sentido de securitizar questões ambientais em âmbito global, mas o que se observa é que tais esforços resultam, em grande parte, na politização dos mesmos e, quando ocorrem securitizações, elas geralmente são circunscritas ao nível local ou regional. Isso se deve ao fato de os efeitos resultantes de problemas ambientais serem assimétricos, afetando os atores envolvidos de forma diferenciada.

Assim, dado o exposto, os autores concluem admoestando que metodologicamente seria mais proveitoso utilizar o meio ambiente como uma lente por meio da qual podemos detectar e observar as causas das ameaças existenciais que se manifestam em outros setores intrinsecamente ligados a ele como o político e o econômico. Em trabalhos anteriores, Buzan sugere, inclusive, que as questões ambientais sejam identificadas "*as part of the economic agenda, which has the advantage of setting the issue at the heart of action that is most relevant to it*" (*apud* WÆVER, 1994; p.09).

1.2.2.3 O setor econômico

Este é um setor cuja análise das ameaças se apresenta como tarefa complexa, por vezes paradoxal. Isso porque a insegurança é uma característica básica do sistema econômico capitalista e dos agentes que atuam nas economias de mercado. Segundo FIORI (2007) *apud* ANTUNES (2009; p.167), "a disputa entre Estados é intrínseca à expansão contínua do capitalismo e sempre cria, ao mesmo tempo, ordem e desordem, paz e guerra". Assim, diante de sinais de insegurança econômica, como diferenciar problemas politizados do cotidiano (*politicized economics*) daqueles assuntos genuinamente securitizáveis? (BUZAN *et al.*,1998; p.103).

Para o grupo de Copenhague, esse problema é equacionado quando se parte do entendimento de que as ameaças, para serem securitizadas, devem ultrapassar os limites setoriais, estendendo-se, então, para além da dimensão econômica. É o caso, por exemplo, das distorções geradas pela crescente abertura (e porosidade) das fronteiras nacionais no contexto de um mundo cada vez mais globalizado onde as distâncias geográficas

tornaram-se menos significativas, e novos horizontes se abriram a atividades econômicas da mais variada ordem, dentre as quais o comércio, inclusive de ilícitos.

Vejamos como exemplo os casos de Estados como Ucrânia, Moldávia, Bielo-Rússia, Chade, Serra Leoa, Haiti, Bolívia, Somália, entre outros tantos rotulados como fracos ou falidos. Infringindo regras e procedimentos legais, eles ostentam o nada honroso posto de atuantes *players* no dinâmico e "competitivo" mercado global dos ilícitos transnacionais, tema que vem ganhando crescente importância nas Relações Internacionais e cujos desdobramentos ainda não são plenamente conhecidos (FUKUYAMA, 2004; NAÍM, 2006; PROCÓPIO, 2007).

Neste cenário marcado pelo assombroso crescimento da mobilidade dos fatores de produção (bens, capital e mão de obra), praticamente qualquer coisa de valor encontra-se à disposição no mercado globalizado de nossos dias – incluindo drogas ilegais, espécies ameaçadas de extinção, seres humanos como mercadoria destinada à exploração sexual e mão de obra ilegal e/ou escrava, cadáveres e órgãos para transplante, armas.

Em uma lúcida leitura acerca das dinâmicas que tomam forma a partir deste quadro, NAÍM (2006; p.11) aponta que o comércio ilegal está "transformando o sistema internacional, modificando suas regras, introduzindo novos atores e reconfigurando o poder na política e economia globais". Daí a securitização tornar-se inteligível quando essas ameaças representarem riscos reais às atividades econômicas essências à sobrevivência física e organizacional do Estado, o que remete o debate para a seara da Economia Política Internacional (EPI) e seus desdobramentos como as possíveis relações de causa e efeito entre a natureza anárquica do sistema internacional e a estrutura econômica dos mercados.

Estas ponderações fundamentam a advertência geral previamente feita de se evitar analisar um determinado setor isoladamente, já que esse procedimento escamotearia as indissociáveis externalidades (*spillovers*) que se produzem em outras esferas, o que atesta a necessidade de uma análise multissetorial para a correta avaliação das dinâmicas que delas se originam. Ademais, asseveram BUZAN *et al.* (1998, p.116), "*this overspill effect*" evidencia o fato de que muitas dinâmicas que são apresentadas como sendo questões de segurança econômica têm, na verdade, e em muitos casos, maior identificação com as lógicas de sobrevivência que se manifestam em setores outros que não necessariamente o econômico.

Outro ponto determinante nessa estrutura setorial, implícito nas explanações antecedentes é que, com o fim da Guerra Fria e o prenúncio da vitória do capitalismo e da democracia liberal, respectivamente como

modelo organizacional da economia global e forma de governo triunfante (FUKUYAMA, 1992; VIOLA e LEIS, 2007), os discursos em segurança econômica passaram a ser moldados, em grande medida, "*by liberal concerns and by the effect of an international political economy attempting to operate under liberal rules (...) in the areas of trade, production and finance*" (BUZAN *et al.*, 1998; p.96-7).

Desta forma, no discurso liberal, as regras, regimes e instituições que garantem o bom funcionamento dos mercados são apresentados como principais objetos referentes. Outrossim, destaca-se como fundamento basilar neste sistema de segurança, baseado na hegemonia das democracias de mercado, o princípio da paz democrática segundo o qual as democracias liberais não guerreiam entre si e não se percebem respectivamente como uma ameaça aos seus interesses vitais.[45]

Essa constatação – além de corroborar a existência de uma intrínseca relação entre a dimensão política e a econômica – levou BUZAN (1991, p.264) a afirmar ser o liberalismo a melhor opção dos Estados no âmbito da Economia Política Internacional, já que ele propicia uma estrutura anárquica mais madura dada a mínima probabilidade de uso da força na resolução de conflitos entre suas principais unidades constitutivas.

Entretanto, mesmo diante desta suposta preponderância liberal, há outras correntes relevantes que apresentam em seus discursos objetos referentes que irão variar de acordo com a posição ideológica de seus proponentes. É o caso, por exemplo, dos mercantilistas/neomercantilistas, que veem no Estado, e não nas regras e instituições mercantis, o principal objeto referente, já que há uma íntima relação entre território e produção de riquezas. Ademais, para esta perspectiva, o Estado, além de personificar os propósitos sociais e políticos para os quais a riqueza é gerada, é também o agente provedor dos meios necessários por meio dos quais os atores econômicos e mercados operam em segurança.

Assim, no setor econômico, o Estado e a atual ordem econômica liberal internacional destacam-se como os principais objetos referentes (BUZAN *et al.*, 1998; p.103), o que não exclui movimentos de securitização referentes a objetos congêneres menos usuais. Quanto aos atores securitizadores e funcionais, assim como nos setores previamente analisados, aqui também há uma grande variedade de agentes.

Dependendo do objeto referente e das ameaças existenciais que se apresentam, temos desde os tradicionais Estados e representantes de Organizações Intergovernamentais, até firmas, corporações transnacionais,

[45] Para uma detalhada análise sobre as características do atual sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado e das ameaças com as quais se depara ver o trabalho de VIOLA e LEIS (2007).

sindicatos e o próprio indivíduo (nesse último caso, a segurança econômica é compreendida em termos de ameaças às suas necessidades básicas) como elementos ontológicos que compõem esta estrutura setorial.

Por fim, em mundo cada vez mais interconectado e interdependente, característica marcante da globalização econômica, o nível sistêmico (global) e o nível regional sobressaem como as principais arenas em que ocorrem os movimentos de securitização neste setor. Há, também, ainda que em menor escala, tentativas de securitização que se manifestam no nível local. As fortes conexões que se estabelecem a partir deste setor evidenciam que múltiplos atores setoriais e subnacionais procuram maximizar seus interesses particulares dentro do país, estabelecendo redes e alianças com forças similares de outros países, construindo, desse modo, dinâmicas transnacionais.

No entanto, cabe relembrar, as tentativas de securitização neste setor raramente chegam a termo e acabam resultando em politização (*politicized economics*) na grande maioria das vezes. Mesmo assim, ainda que não securitizadas, questões de ordem econômica frequentemente produzem movimentos de securitização em outras áreas.

1.2.2.4 O setor societal

Embora a segurança nacional seja indubitavelmente o conceito basilar dos estudos estratégicos, é interessante notar que, paradoxalmente, pouca reflexão há acerca da nação como objeto referente já que o foco das análises recai, na grande maioria dos casos, sobre a unidade político-institucional por excelência das Relações Internacionais: o Estado (BUZAN *et al.*, 1998; p.119).

A segurança societal, assim previamente definida pelo grupo de Copenhague em "*Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*" (1993), traz como primeira grande característica determinante o fato de que, ainda que inegavelmente conectada ao Estado, a nação/sociedade constitui uma unidade ontológica distinta, portanto, com sua própria lógica setorial.[46]

Partindo desta premissa, o grupo de Copenhague, fortemente influenciado pelo Construtivismo wendtiano, apresentou como conceito organizador das dinâmicas que se originam neste setor a identidade,

[46] Cumpre ressaltar que segurança societal e social, equivocadamente utilizados como sinônimos em muitos casos, são conceitos distintos que não se aplicam às mesmas dinâmicas. Enquanto o primeiro caso tem como referência as coletividades e suas identidades, o segundo diz respeito ao indivíduo *per si* e está diretamente vinculado à dimensão econômica (BUZAN *et al.*, 1998; p.120).

ou seja, aquele conjunto de ideias e costumes que conectam indivíduos a um determinado agrupamento social ou "*imagined communities*" (ANDERSON, 1983; p.98) resultantes de princípios organizacionais que envolvem língua, cultura, religião, ideologias, raça e história (BUZAN, 1991; p.78-9).[47]

Temos, portanto, ameaças societais quando estes agrupamentos percebem riscos à sua identidade coletiva e, consequentemente, à sua sobrevivência como uma comunidade, seja ela racial, religiosa, nacional, sob a forma de clãs, tribos, civilizações, religiões, raças e nações – os principais objetos referentes do setor.

Destarte, a sistematização da segurança societal como objeto de estudo trouxe novamente ao debate acadêmico a polêmica tese de HUNTINGTON (1993; 1997) de que a principal fonte dos conflitos no atual cenário pós-Guerra Fria, multipolar e multicivilizacional, será de ordem cultural, sendo o choque entre civilizações o principal evento desencadeador de conflitos no século XXI. Vê-se, então, a partir desse quadro, que as ameaças societais são definidas por atores que respondem a variáveis culturais e dependem, substancialmente, da construção particular da própria identidade em relação à identidade dos outros. Esta é uma das constatações a que chegou LAITIN (1999) em um interessante estudo empírico que buscou verificar a existência de uma relação causal entre nacionalismo e violência.

Comparando os casos de País Basco e Catalunha, Ucrânia e Geórgia, David Laitin observou a importância das ideologias nacionalistas como forças determinantes devido, exatamente, à profunda necessidade desses agrupamentos, que compartilham os traços de uma cultura comum, de pertencerem a uma determinada comunidade por meio de uma identidade coletiva.[48]

Cabe lembrar, ainda, que a identificação de ameaças, assim como a construção de identidades, são processos sociais que dependem, em grande medida, de percepções históricas (WÆVER *et al.*, 1993; p.23; TANNO, 2005; p.65) combinadas com fatores outros, especialmente de ordem sociológica (LATIN, 1999; p.43).

---

[47] Um dos principais críticos do conceito de segurança societal, MACSWEENEY (1996, p.90;) argumenta que a identidade coletiva não está "lá fora" para ser descoberta. O que há é o discurso por parte daqueles interessados em construir uma imagem coletiva, o que pressupõe não ser possível conhecer identidades. Amparados nos argumentos de WENDT (1999), BUZAN e WÆVER (1997) responderam às críticas de MacSweeney afirmando que as ideias sobre identidades se solidificam ao longo do tempo tornando-se elementos relativamente constantes - ainda que estejam sujeitas a processos de redefinições - o que justificaria a abordagem objetivista do grupo de Copenhague.

[48] Na interpretação de David Laitin, na medida em que movimentos nacionalistas conduzem a importantes modificações na maneira como as pessoas vivem, violência e terror podem se tornar instrumentos disponíveis ou para apoiar ou para suprimir projetos nacionalistas. Portanto, a violência é resultante de uma combinação de eventos casuais com fatores históricos e sociológicos, tudo isso associado à ideologia nacionalista dominante (LATIN, 1999; p.43).

Considerando os fatos narrados, verifica-se que este setor compreende um fenômeno amplo e multidimensional – a integração societal –, que pode ocorrer em pequena ou larga escala e, por vezes, até mesmo transcendendo totalmente a dimensão espacial do Estado. Por seu turno, esse abrangente espectro evidencia a existência de diversos atores securitizadores e funcionais.

Destacam-se, então, como potenciais agentes neste setor: as lideranças políticas que personificam o poder estatal, como chefes de Estado e/ou Governo (principalmente nos casos em que se estabelecem clivagens entre nação e Estado), minorias étnicas, movimentos sociais da mais variada ordem (nacionalistas, culturais, anti-imigração, antiglobalização), lideranças religiosas, a mídia, dentre outros tantos.

Quanto às arenas em que se manifestam as dinâmicas setoriais, nota-se que o nível sistêmico é relevante, pois, como aponta FRIEDMAN (2000), o atual cenário pós-Guerra Fria é marcado por crescente tensão entre a globalização e as velhas forças da cultura e da tradição sendo, por isso, um dos grandes desafios da atual era global encontrar o ponto de equilíbrio entre estes polos. Ademais, lembra Friedman, mesmo em um mundo cada vez mais interdependente, as pessoas ainda exaltam, lutam, morrem pela ideia de pertencer a uma nação, o que ratifica a importância de se compreender as dinâmicas societais e suas relações com a agenda de segurança.

Entretanto, embora a globalização contribua para exacerbar aspectos como a homogeneização cultural – principalmente por meio da "exportação" de princípios organizacionais e valores culturais ocidentais – e as reações contrárias a ela, é no nível local/regional que as dinâmicas societais se manifestam com maior intensidade, dentro do Estado ou entre um pequeno grupo de Estados "*where identities cross state borders*" (BUZAN *et al.*, 1998; p.128). Isso porque, tal qual no setor militar, aqui as ameaças "*travel more easily over short than over long distances*" (BUZAN *et al.*, 1998; p.126).

1.2.2.5 O setor político

Este setor da segurança, tal qual definido pela Escola de Copenhague, tem como principal referência a estabilidade organizacional de uma unidade política, geralmente o Estado. Entretanto, em uma perspectiva mais abrangente, elementos ontológicos como o sistema internacional e princípios organizacionais emanados do Direito Internacional diretamente relacionados à condição do indivíduo, como a

autodeterminação dos povos e o respeito aos direitos humanos, também figuram como potenciais objetos referenciais (BUZAN *et al.*, 1998; p.141).

Essa breve consideração expõe a inegável conexão existente entre esse setor e seus homólogos, o que levou BUZAN (1994; 1996), em outros trabalhos acadêmicos, a condensar argumentos em torno de combinações setoriais e, assim, apresentar as dinâmicas em segurança de forma integrada, como pertencentes ao setor político-militar, político-societal ou político-ambiental, por exemplo.

Além disso, essa constatação demonstra ser o setor político, paradoxalmente, o mais abrangente e, ao mesmo tempo, uma categoria residual. De alguma maneira, todo tipo de segurança é também política, uma vez que todas as ameaças e respostas a elas são constituídas e definidas nesta esfera (AYOOB, 1995). Isso porque a politização é, por definição, um ato político e, por conseguinte, também o é a securitização (BUZAN *et al.*, 1998; p.141). Ademais, como visto nos setores previamente analisados, quando uma ameaça política à estabilidade organizacional do Estado põe em risco sua identidade como sociedade ela é qualificada como sendo societal; se o emprego da força bélica é autorizado temos, então, uma ameaça militar, e daí por diante.

Portanto, para conferir certa coerência ao setor, as dinâmicas que dele se originam advêm daquele subgrupo de ameaças que sejam predominantemente políticas quanto à sua forma, ou seja, que não pressuponham o uso da força militar ou a utilização de meios econômicos, societais ou ambientais.

Esse pressuposto nos conduz, então, à seguinte pergunta: o que é política? Sem a intenção de ser controverso ou original, tampouco de adentrar em um debate semântico-acadêmico, mas sim buscando um termo consensual que corresponda ao que geralmente é apresentado como ameaça setorial, o grupo de Copenhague utiliza como referência o conceito proposto por Buzan que, de forma simples e objetiva, cumpre tal propósito.

Segundo ele "*politics is the shaping of human behavior for the purpose of governing large groups of people*" (BUZAN, LITTLE e JONES, 1993; p.35). Assim, as ameaças políticas são tradicionalmente aquelas que representam risco à estabilidade institucional da autoridade no âmbito de uma unidade política (Estados, impérios, teocracias, tribos e outras formas de governo) quanto ao seu reconhecimento (no plano externo) ou legitimidade (internamente).

Neste setor, de forma geral, os atores são bem definidos. No caso em que as unidades políticas são as referências, temos as autoridades

governamentais constituídas e as lideranças de movimentos político--societais influentes como principais agentes. Quando os objetos referentes são sistêmicos, como os princípios que regem a sociedade internacional, há uma maior abertura para a agência de outros atores. Destacam-se neste papel, além dos tradicionais Estados e Organizações Intergovernamentais como agentes securitizadores, a mídia internacional e, ocasionalmente, as ONGATs como importantes atores funcionais.

Por fim, quanto às lógicas setoriais, o grupo de Copenhague verificou que as principais dinâmicas ganham forma a partir de relações bilaterais ou multilaterais que se estabelecem entre unidades políticas estatais e que transbordam (efeito *spillover*) criando, então, uma série de constelações ou microcomplexos políticos. Dessa maneira, muitas questões envolvendo dois ou mais atores regionalizam-se porque outros congêneres que compartilham dos mesmos princípios ou que tenham algum tipo de interesse paralelo no desfecho da disputa acabam, de alguma forma, tomando parte nestas dinâmicas. Mesmo nos casos em que elas se globalizam, ainda assim a tendência dominante é de que os seus desdobramentos tenham maior intensidade no nível regional.

1.3 A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS)

Além de propor a ampliação do conceito de segurança a partir de uma lógica ancorada em pressupostos construtivistas, a Escola de Copenhague trouxe outra relevante contribuição à área ao destacar a importância das dinâmicas que ocorrem em um nível de análise intermediário, estabelecendo, como referência conceitual o modelo descritivo dos Complexos Regionais de Segurança (CRS).[49]

A premissa básica desse modelo pressupõe que no mundo pós-Guerra Fria as relações internacionais na área da segurança tendem a regionalizar-se, já que o colapso da ordem bipolar atenuou os incentivos que levavam Washington e Moscou a globalizar a agenda sistêmica de segurança o que, por conseguinte, ensejou maior autonomia e espaço para as dinâmicas e atores locais (KOLODZIEJ, 1995; p.323; BUZAN e WÆVER, 2003).

Ademais, como foi possível verificar na exposição antecedente, a proximidade geográfica demonstrou ser variável relevante uma vez que as ameaças setoriais se movem mais facilmente entre distâncias menores.

[49] A primeira versão da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, apresentada na edição de 1983 de "*People, states and fear*", foi aplicada originalmente nos casos do Oriente Médio e Sul da Ásia. Este aparato conceitual foi aperfeiçoado e, posteriormente, teve sua aplicabilidade estendida a outras regiões, como se vê na segunda edição da referida obra (1991) e em "*Regions and Powers*" (2003).

Por isso, como apontam BUZAN e WÆVER (2003, p.27), considerar as relações de segurança a partir de um nível de análise subsistêmico, localizado entre o global e o local, é o que confere grande poder analítico aos CRS.[50]

Tal qual apresentado por Barry Buzan em "*People, states and fear: an agenda for international security in the post-Cold War era*" (1991, p.198), o conceito de CRS foi enunciado como sendo "um conjunto de Estados cujas principais percepções e preocupações referentes à segurança estão tão interligadas que seus problemas de segurança nacional não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente". O inegável estatocentrismo presente nessa concepção é inerente à sua composição ontológica já que, à priori, estes pequenos subsistemas anárquicos, restritos aos setores político e militar, referenciavam apenas os Estados como suas unidades.

Entretanto, com a ampliação setorial e a introdução de novos atores, a revisão do conceito original de CRS tornou-se premente, de forma a estender sua capacidade analítica e, assim, adequá-lo a esta nova estrutura teórico-conceitual. Logo, para cumprir tal propósito, BUZAN *et al.* (1998, p.201) redefiniram-no como "um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira isolada".

Mesmo assim, ainda que com a incorporação de novos temas e atores, percebe-se que os CRS são concebidos a partir do Estado como unidade base de análise, isso porque eles estão presentes em todos os setores como atores e interlocutores centrais, regularidade esta que não ocorre com outras estruturas ontológicas como, por exemplo, a nação, que pode ser importante no setor societal, mas não necessariamente no ambiental e/ou econômico.

Daí o grupo de Copenhague utilizar a definição de região como um espaço territorialmente coerente composto por dois ou mais Estados, porquanto a presença regular desta unidade de análise em qualquer setor que se discuta proporciona, extensivamente, consistência e densidade ao modelo dos CRS. Por conseguinte, enquanto os Estados territoriais estruturarem o sistema político internacional, o nível regional manterá

[50] Quando ocorrem interações entre os vários níveis de análise - doméstico, regional, inter-regional e global – refletindo todas as possíveis combinações entre atores e setores na área de segurança, temos as chamadas Constelações de Segurança. Esse conceito, mais amplo que o de CRS, permite separar estes quatro níveis, para propósitos de análise, e depois agregá-los novamente, de forma a proporcionar uma visão do todo com ênfase em uma destas "camadas" (um Estado em particular, uma região, ou o sistema internacional como um todo) (BUZAN *et al.*, 1998; p.201).

seu poder analítico, principalmente naqueles setores em que a adjacência constituir fator determinante das dinâmicas em segurança como o político, militar e societal.

Todavia, ao conceber os CRS como um conjunto de unidades, e não exclusivamente de Estados, abriu-se a possibilidade para conexões multifacetadas da mais variada ordem entre os diversos atores das RI por meio de uma complexa rede de interdependência, porquanto não só os Estados enfrentam ameaças existenciais, mas igualmente outros objetos referentes, flexibilidade esta não presente na concepção original e que constitui o grande mérito decorrente de sua revisão. No entanto, como observa HERZ (2004; p.10), geralmente os fluxos de interação envolvendo diferentes atores sociais são incorporados ao modelo na medida em que ameaças à sua existência, ou derivadas de suas ações, sejam securitizadas por representar riscos ao Estado e/ou à sua estrutura organizacional.[51]

Por extensão, a revisão conceitual dos CRS nos remete diretamente a outro ponto basilar nessa estrutura: a territorialidade/mobilidade. Na versão clássica, essa é uma questão pacífica já que as unidades integrantes dos complexos, os Estados, são geograficamente fixas. No entanto, ao pressupor que atores como ONGATs, comunidades epistêmicas, empresas transnacionais, entre outros muitos, também podem fazer parte destes complexos, verifica-se que as relações entre estas unidades ontológicas, devido à sua alta mobilidade, nem sempre se desenvolvem em espaços contíguos.

Essa constatação levou o Grupo de Copenhague a reconhecer a existência de dois possíveis padrões de interação no nível subsistêmico: regionais, quando eles são geograficamente coerentes, e subsistêmicos não regionais, quando não o são (BUZAN *et al.*, 1998; p.165). Note-se, portanto, que embora os CRS sejam definidos a partir de um contexto geográfico, eles não se restringem às dinâmicas que se desenvolvem em espaços adjacentes.

Essa nova configuração permite, então, que eles sejam constituídos tanto de "baixo para cima" (*bottom-up*), a começar das dinâmicas locais, como de "cima para baixo" (*top-down*), produto de securitizações coletivas sistêmicas decorrentes das operações que ocorrem em macrossetores marcados por fortes movimentos transnacionais, como é o caso do meio ambiente e da economia global.[52]

---

[51] Dadas as características do universo de pesquisa selecionado, esse padrão analítico mais amplo, envolvendo fundamentalmente Estados, mas também atores não estatais, será o modelo aqui empregado.

[52] Um Complexo Regional de Segurança é definido, como visto, pelas ações e relações entre suas unidades integrantes. Portanto, quando há fatores sistêmicos influenciando o complexo (*top-down*) eles, na verdade, atuam como variáveis intervenientes, e não definidoras, o que pressupõe que um CRS será sempre determinado pelos processos de securitizações

A partir deste quadro geral, os autores delinearam duas possíveis formações em que são assimilados os novos atores e setores da agenda ampla de segurança:

1) Complexos Homogêneos – são aqueles CRS compostos por formas específicas de interação entre unidades similares (por exemplo, complexos militares formados por Estados);
2) Complexos Heterogêneos – eles agregam diferentes tipos de atores em dois ou mais setores (por exemplo, Estados, nações e empresas interagindo nos setores político, econômico e/ou societal).

1.3.1 Construindo Complexos Regionais de Segurança: o diálogo Construtivismo-Realismo Estrutural

Os Complexos Regionais de Segurança são construções sociais derivadas das relações de interdependência que se estabelecem entre suas unidades, evidência da forte influência construtivista. Outrossim, é claramente perceptível a incorporação de elementos da abordagem materialista em sua estrutura conceitual o que, por sua vez, sugere um interessante diálogo com o Realismo Estrutural.

Vê-se, então, que os CRS, tal qual a sugerida *via media* wendtiana, resultam de interações simbióticas entre variáveis materiais e ideacionais como crenças, identidades, capacidades materiais, fronteiras, distribuição/percepção de poder, anarquia, polaridade e construção social, o que confere ao modelo maior alcance, consistência e densidade analítica e ontológica.

Embora o grupo de Copenhague seja crítico da demasiada ênfase atribuída pelos neorrealistas à estrutura sistêmica global, ele não ignora a importância das dinâmicas neste nível de análise, inclusive considerando suas implicações para a segurança regional como sendo de grande relevância. Essa constatação é mais evidente no caso da superpotência hegemônica, uma vez que ela possui os recursos que lhe permite transpor com maior facilidade a lógica da adjacência ou os constrangimentos geográficos em suas relações de segurança (BUZAN e WÆVER, 2003; p.46).

Reconhecendo assim a necessidade de agregar ao estudo subsistêmico os possíveis impactos da distribuição de poder entre os Estados no nível global, já que os CRS podem ser extensivamente

endógenos a ele. Seria o caso, por exemplo, de um grupo de países compartilhando os efeitos locais (escassez hídrica) resultantes de um evento global (mudanças climáticas).

penetrados pelos interesses desses atores, a Escola de Copenhague incorporou ao modelo a contribuição realista na distinção das polaridades sistêmicas entre superpotências, grandes potências e potências regionais (BUZAN e WÆVER, 2003; p.34). Afinal, como atesta BUZAN (2004, p.02), a polaridade é uma variável muito influente nas teorias que buscam explicar o funcionamento do sistema internacional.[53]

Contudo, admoesta o grupo de Copenhague, ainda assim as dinâmicas regionais mantêm um grau substancial de autonomia em relação aos padrões de segurança estabelecidos pela agência destes atores. Portanto, verifica-se como uma das características distintivas de um CRS o fato de que os processos de securitização/dessecuritização e, por conseguinte, o grau de interdependência em segurança é notadamente mais intenso entre as unidades que o compõem do que entre estas e os atores externos ao complexo (BUZAN e WÆVER, 2003; p.04).

Entretanto, se os interesses de uma ou várias potências exógenas exercerem influência a ponto de suprimir as dinâmicas internas do complexo, temos o que BUZAN *et al.* (1998, p.12) rotularam de *overlay*, uma das situações impeditivas à constituição dos CRS[54]. Logo, quando ocorre esse tipo de sobreposição, não é possível se identificar um padrão a partir das dinâmicas locais e, consequentemente, a existência de um complexo derivado destas relações, pois, neste caso, são os interesses das potências externas que definem a agenda de segurança "*in the area overlain*" (BUZAN *et al.*, 1998; p.12).[55] Dessa forma, nestes casos o que é verificável são as dinâmicas anteriores a essa situação. Daí o *overlay* ser distinto dos processos usuais de penetração pelas grandes potências nos assuntos de um complexo, caso em que prevalecem as dinâmicas regionais.

Identificada a forte característica introspectiva das relações que definem um complexo, surge outra variável intrinsecamente ligada a ela e igualmente importante nessa estrutura: as relações de amizade e inimizade entre suas unidades a partir dos processos interativos de formação de identidades, aspecto amplamente ancorado no esquema wendtiano de amigos, inimigos e rivais.

Segundo os padrões de amizade-inimizade, resultantes de um relacionamento histórico-social dinâmico, os CRS podem ser classificados a partir de um contínuo com um polo positivo e outro negativo. Desta

[53] Para BUZAN (2004, p.04) a polaridade está diretamente ligada à identidade pois, como ele ressalta, "*the status of great power is itself an element of identity which shapes how certain states see themselves*". Assim, para um adequado entendimento da estrutura política mundial pós-Guerra Fria, a polaridade deve ser analisada a partir de um contexto social, e não puramente material.

[54] A outra possibilidade impeditiva ocorre quando os atores locais possuem capacidades tão limitadas que suas projeções de poder não permitem que se estabeleçam interações entre eles a ponto de se criar um Complexo.

[55] Pode-se citar como exemplo clássico de *overlay* a supressão das dinâmicas europeias em segurança durante a Guerra Fria, resultado da inconteste e proeminente influência norte-americana na definição da agenda sistêmica de segurança.

forma, no extremo positivo as relações de amizade entre as unidades são preponderantes e dão ensejo à formação de comunidades de segurança onde as expectativas de mudanças são sempre pacíficas (DEUTSCH *et al.*, 1957).[56] Por outro lado, no extremo negativo, as relações são tencionadas pela desconfiança, medo e iminência do uso da força resultando, assim, em formações conflituosas (VÄYRYNEN, 1984; SENGHASS, 1988).

Na zona intermediária entre os dois polos, é possível observar a formação de regimes de segurança (JERVIS, 1982), um híbrido entre as modalidades anteriores. Nessas estruturas, os padrões de interdependência em segurança continuam sendo moldados pelo medo da deflagração de conflito e pela expectativa de uso da violência, contudo, estes temores são contidos por um conjunto negociado de regras de conduta. Em suma, as possíveis configurações que tomam forma a partir destes padrões sociais de comportamento podem ser esquematicamente apresentadas da seguinte maneira:

Polo Negativo		Polo Positivo

Formação Conflituosa	**Regimes de Segurança**	**Comunidades de Segurança**
Prevalece o medo, a rivalidade e a percepção mútua de ameaça (Senghaas, 1988; Väyrynen, 1984).	Estados ainda se percebem como ameaças potenciais, no entanto criam arranjos negociados para evitar o dilema da segurança entre eles (Jervis, 1982).	Os Estados param de se perceber como ameaça em nome de um convívio pacífico baseado em valores compartilhados (Deutsch *et al.*,1957, p.01- 4).

Fonte: Buzan et al. (1998, p.12).

Fig. 1.1: Classificação dos CRS a partir dos padrões de amizade/inimizade

Já com relação à distribuição de poder entre suas unidades, os CRS podem ser do tipo padrão (*standard*) ou centrado (*centred*). Os complexos do tipo padrão mantêm uma estrutura anárquica definida em função da existência de potências regionais cujas relações determinam as dinâmicas

[56] Tal qual definido por DEUTSCH (1957), Comunidades de Segurança são compostas por Estados que compartilham valores fundamentais e adaptam seus comportamentos a princípios, normas e instituições comuns e a processos conjuntos de decisão em nome de um convívio pacífico. Este conceito foi revisado por ADLER e BARNETT (1998) que a ele incorporaram elementos construtivistas como o papel das identidades compartilhadas. Assim sendo, estas comunidades podem dar forma a um novo ente político (comunidades amalgamadas), como ocorreu no processo de unificação alemã, ou manter seus membros como unidades independentes (comunidades pluralistas), como é hoje a União Europeia. Em ambos os casos as Comunidades de Segurança são notadamente marcadas por processos de dessecuritização ou, em termos wendtianos, por uma estrutura social onde os atores param de se perceber como ameaça e passam a se comportar como amigos.

em segurança no espaço da sub-região, seja por meio da rivalidade e/ou do compartilhamento de interesses.

Por sua vez, nos complexos centrados encontramos três configurações principais. Nos dois primeiros casos as dinâmicas giram em torno ou da presença de uma grande potência (Rússia no caso do Complexo Pós-URSS) ou de uma superpotência (EUA na América do Norte). Nestas duas configurações prevalece, por conseguinte, uma estrutura unipolar já que as potências regionais (Ucrânia no primeiro caso e Canadá e México no segundo), dada a incontestável proeminência de seus vizinhos, não dispõem dos recursos de poder necessários para se estabelecerem como polos alternativos no complexo.

O terceiro caso de um CRS do tipo centrado ocorre quando a região assume densidade ontológica tal, resultado de elevado grau de institucionalização, a ponto de reconhecidamente atuar com as qualidades de um agente unitário em nível global. A União Europeia é um caso emblemático de um complexo institucional centrado apresentando-se, ao mesmo tempo, como uma região altamente institucionalizada sob a forma de uma comunidade de segurança e, na condição de ator das RI, como uma grande potência global.

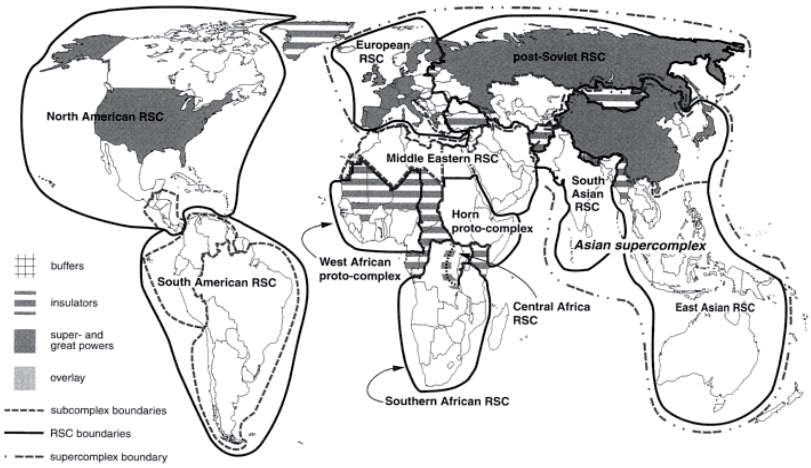
Desta forma, com base nas proposições da Escola de Copenhague, podemos sintetizar a estruturação de um CRS a partir de três tipos de relações principais:

1) a distribuição de poder entre as unidades da região (polaridade), o que pressupõe uma estrutura anárquica composta por duas ou mais unidades autônomas;
2) os padrões de amizade/inimizade entre os atores deste complexo nos setores militar, político, societal, econômico e/ou ambiental e;
3) as relações de poder com atores externos à região, especialmente com relação à superpotência e as grandes potências.

Por fim, completa a estrutura basilar dos Complexos a existência de fronteiras de exclusão que permitem diferenciá-los uns dos outros. Nestas zonas de interação mais rarefeitas encontramos os chamados "insuladores" (*insulators*), papel geralmente desempenhado por um Estado que se interpõe entre diferentes CRS e, mesmo sem pertencer a nenhum deles, absorve as tensões entre os mesmos "*definig a location where larger regional security dynamics stand back to back*" (BUZAN e WÆVER, 2003; p.490).[57]

[57] Como dito, os insuladores ligam diversas regiões. A continuidade de seu *status* dependerá da manutenção de certo equilíbrio nesta relação, uma vez que, se a influência de uma destas regiões tornar-se mais intensa em detrimento das demais, o insulador poderá ser gradativamente absorvido pelo CRS mais proeminente, passando a integrá-lo, ainda que, segundo BUZAN e WÆVER (2003; p.487), tal fato não seja frequente, tampouco fácil de acontecer.

Assim, a partir deste conjunto de variáveis - estrutura anárquica; polaridade, construção social e fronteiras - BUZAN e WÆVER (2003) identificaram a existência de mais de uma dezena de estruturas regionais de segurança no pós-Guerra Fria, ainda que em diferentes estágios de maturação: América do Norte, América do Sul, Europa, Pós-URSS, Oriente Médio, África Ocidental, África Central, Chifre da África, África Austral, Sul da Ásia e Leste Asiático, conforme ilustrado na figura seguinte:



Fonte: BUZAN e WÆVER (2003; p.xxvi).

Fig. 1.2: Configuração dos CRS no pós-Guerra Fria

Note-se que, ainda que haja relações de segurança entre os atores de uma dada região, nem sempre elas conduzirão automaticamente à formação de um Complexo Regional de Segurança. Isso porque, mesmo quando tais dinâmicas sugestionam a existência de um CRS, nem sempre elas estabelecem uma interdependência intensa o suficiente entre os citados atores. Logo, nestes casos, o que temos são pré-complexos.

Já quando há relações de interdependência concretas a ponto de permitir delinear uma região, bem como diferenciá-la de suas congêneres em termos de uma agenda própria de segurança, mas, ainda assim, sem densidade suficiente para se pensar nesta região como um Complexo Regional de Segurança plenamente constituído, tem-se, pois,

um protocomplexo. Por outro lado, temos um supercomplexo quando em um conjunto de Complexos Regionais de Segurança a presença de uma ou de várias grandes potências gera níveis relativamente elevados e consistentes de dinâmicas inter-regionais no campo da segurança (BUZAN e WÆVER, 2003; p.490-92).

Verificados os principais elementos e características que definem um Complexo Regional de Segurança, nos tópicos seguintes aborda-se em maiores detalhes a formação do CRS da América do Sul, universo físico onde se encontram as Bacias Platina e Amazônica, objetos das análises empreendidas nos capítulos terceiro e quarto.

1.3.2 O Complexo Regional de Segurança da América do Sul

De acordo com a tipologia adotada pela Escola de Copenhague, a América do Sul tem sido usualmente classificada como um CRS do tipo padrão, marcado pela presença de mais de uma potência regional. Ademais, faz-se importante ressaltar que este CRS é composto por duas estruturas sub-regionais: o Subcomplexo de Segurança do Cone Sul formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, e o Subcomplexo de Segurança Andino que reúne Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guiana.[58]

Com relação ao Cone Sul, a sub-região demonstrou ser sensível não apenas para os países que a integram, mas, de forma geral, para a manutenção do equilíbrio de poder na América do Sul. Ao longo da história, as relações internacionais na sub-região platina experimentaram alternâncias entre períodos de antagonismos, conflitos, desconfianças e, mais recentemente, cooperação, tendo nas relações Brasil-Argentina o principal vetor geopolítico de suas dinâmicas em segurança. Afinal, estes atores polarizaram não apenas a disputa pela liderança regional, mas também por áreas de influência, principalmente com relação aos Estados--Tampão (*buffer states*) entre eles interpostos: Uruguai, Paraguai e Bolívia.[59]

[58] Alguns CRS, geralmente aqueles em que há um grande número de atores, contêm arranjos intermediários denominados subcomplexos. Estas estruturas sub-regionais apresentam essencialmente os mesmos atributos que definem um CRS, entretanto seus padrões de interdependência em segurança diferem uns dos outros. Ainda assim, tais dinâmicas estabelecem entre os subcomplexos correlações e sobreposições intensas a ponto de não permitir que os mesmos sejam desassociados daquela estrutura mais ampla da qual são partes integrantes: o Complexo Regional de Segurança.

[59] Um Estado-Tampão tem como principal função se interpor entre potências rivais em um (sub)complexo, separando-as (BUZAN e WÆVER, 2003; p.489). Estes países, limitados em termos de projeção de poder devido a restrições territoriais, demográficas, militares, econômicas etc, tem se mantido à margem de disputas por um papel maior no cenário regional face à impossibilidade de fazer frente aos seus proeminentes vizinhos. Entretanto, justamente por aceitarem a condição de *buffers states*, são importantes *players* na manutenção da estabilidade regional ao contribuírem para evitar uma escalada conflituosa direta entre as potências por eles separadas (BUZAN e WÆVER, 2003; p.316).

Entretanto, a partir da segunda metade da década de 1980, com os processos de redemocratização e a restauração dos governos civis, abriu-se espaço para um profundo estreitamento nas relações entre Brasil e Argentina reduzindo drasticamente as possibilidades de conflito entre estes atores. Mais precisamente, as raízes basilares deste *rapprochement* datam de 1985 quando os então presidentes, José Sarney e Raul Alfonsín, ratificaram a Ata de Foz do Iguaçu, iniciativa que objetivou aproximar os dois países por meio da complementação industrial e da cooperação tecnológica. Dos acordos daí subsequentes desenhou-se o que viria a ser seis anos mais tarde o Mercosul.

Consequentemente, tal aproximação ensejou rearranjos neste que é o principal eixo definidor dos padrões de amizade-inimizade na região, culminando, então, em uma paradigmática mudança estrutural no Subcomplexo de Segurança do Cone Sul quanto às percepções de ameaças recíprocas por parte dos outrora rivais, ponto-chave para a reformulação da agenda de segurança sub-regional.

Nesse sentido, o Tratado de Assunção, marco institucional do Mercosul, foi fundamental no arrefecimento das rivalidades geopolíticas entre os dois polos do subsistema platino ao incrementar o intercâmbio comercial entre eles bem como com os outros dois integrantes originários do bloco, Uruguai e Paraguai, contribuindo, destarte, para diminuir a importância relativa das forças armadas neste novo contexto das relações internacionais no Cone Sul.

Vê-se então, a partir deste quadro, o substancial aprimoramento das medidas de garantia e de confiança mútua tendo como ponto de partida um arranjo paradigmático, sedimentado na progressiva dessecuritização de temas anteriormente considerados vitais na agenda de segurança sub-regional, com destaque para a abdicação do uso de energia nuclear para fins militares. Este ambiente de maior transparência e confiança mútua foi materializado por meio de um modelo de cooperação sem precedentes na região, consubstanciado em iniciativas como a criação do Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC).

Nessa direção, Brasil e Argentina, artífices desta arquitetura *sui generis*, criaram uma agenda programada de visitas presidenciais às suas instalações nucleares; firmaram Protocolos sobre Informação Imediata e Assistência Recíproca em casos de Acidentes Nucleares (1986); aderiram à Agência Internacional de Energia Atômica e com ela ratificaram um Acordo Tripartite, em 1991, submetendo-se à inspeção de todas as atividades envolvendo o uso de material nuclear; criaram a Agência

Brasileiro-Argentina para a Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC); instituíram um Grupo de Trabalho Binacional voltado para a cooperação científica em pesquisas nucleares para fins pacíficos e, por iniciativa brasileira, apresentaram projeto de criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul consagrando o princípio da não introdução de armas nucleares neste espaço.

Como declarou José Sarney em discurso proferido por ocasião da instalação do Conselho Superior de Política Nuclear (CSPN), em 24 de Janeiro de 1989, "a cooperação Brasil-Argentina na área nuclear ganhou novos rumos, [...] desarmaram-se desconfianças e suspicácias recíprocas" (BRASIL/MRE, 1989; p.03). A partir daí, observa-se a consolidação da identidade cooperativa que passou a presidir as relações não apenas entre os dois países, mas também entre as forças armadas dos demais integrantes do Subcomplexo. Exemplo ilustrativo das mudanças ocasionadas no Cone Sul por conta deste novo *framework* consistiu na realização conjunta de exercícios de forças de paz no âmbito da "Operação Cruzeiro do Sul", inaugurada em 1997. As primeiras atividades ocorreram em território brasileiro e argentino e contaram com a participação do Uruguai e de observadores do Paraguai e Bolívia (BRIGAGÃO e PROENÇA JÚNIOR, 2002; p.107).

Foi também neste cenário emblemático que a Argentina, a partir do Governo Menem (1989-1999), empreendeu uma profunda reforma militar que, dentre outras providências, lançou como princípio organizador de sua política de segurança e defesa o conceito de defesa não provocativa ou segurança cooperativa. Essa concepção estratégica previa a eliminação de todos os armamentos considerados ofensivos do ponto de vista operacional objetivando, então, convencer seus congêneres de que esse seria um sistema exclusivamente defensivo e, portanto, a melhor opção. Para os adeptos argentinos desse conceito, sua adoção se justificaria, primeiramente, para o país poder estreitar as relações políticas com o Chile e, em segundo plano, como modelo de segurança a ladear a integração econômica do Cone Sul (MARQUES, 2003; p.79).[60]

Para os mais otimistas, todos estes acontecimentos contribuíram para tornar uma região há muito conflituosa em uma estrutura

[60] Cumpre destacar que estes conceitos e suas variantes foram veementemente rejeitados pelos militares brasileiros por considerarem ser decisão política de cada país fixar seus efetivos e orçamentos de defesa, bem como as atribuições de suas Forças Armadas. Ademais, adotá-los no Brasil significaria abdicar da construção de sua autonomia estratégica (MARQUES, 2003; p.79). O conceito de segurança cooperativa foi formalmente rechaçado pelo Brasil em sua primeira Política Nacional de Defesa (PND), formulada em 1996, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Embora tenha uma natureza defensiva, ancorada em uma postura estratégica de dissuasão e resolução pacífica de controvérsias (CASTRO SANTOS, 2004; p.122), o documento atribuiu à expressão militar importância vital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes, além de deixar claro ser inconcebível que um Estado de razoável porte e influência, como o Brasil, abdique de uma força efetiva de defesa nacional (PND, 1996; p.5) *apud* MARQUES (2003; p.81).

próxima a uma comunidade de segurança pluralista com o setor político-econômico sobressaindo na definição de sua *rationale* e estabilidade institucional, ambas fortemente amparadas na contínua dessecuritização do eixo binomial Brasil-Argentina (BUZAN e WÆVER, 2003; p.322; 326).

A expansão do Mercosul, ainda que com marchas e contramarchas, ratifica a ideia de se instituir um espaço estratégico para a coordenação pacífica dos interesses comuns por meio de uma integração ampla, abarcando toda a sub-região (BRIGAGÃO e PROENÇA JÚNIOR, 2002; p.103). Neste sentido, em 25 de junho de 1996, o Chile assinou com o bloco um acordo de livre comércio e se tornou o primeiro membro-associado seguido da Bolívia que, em dezembro do mesmo ano, também assinou acordo de igual teor unificando, assim, ainda que virtualmente, as fronteiras do Subcomplexo de Segurança do Cone Sul e do Mercosul.[61]

Todavia, partindo de uma perspectiva mais crítica, cumpre destacar que somada às sucessivas crises porque passou o Mercosul nos últimos anos por conta de problemas de credibilidade associados a casos crônicos de instabilidade macroeconômica, o quadro de segurança sub-regional enfrenta outras adversidades. Elas decorrem, em grande parte, dos problemas originados nos países menos proeminentes, notadamente marcados por fragilidades institucionais, sobretudo, a erosão do Estado de Direito.

Como apontam VIOLA e LEIS (2007; p.176-79), o Paraguai é um país baseado na economia dos ilícitos (contrabando, tráfico de armas e drogas, violação de propriedade industrial e intelectual e lavagem de dinheiro), um protótipo de Estado fracassado com uma das rendas *per capita* mais baixas da região, e no Uruguai há uma excessiva presença do Estado e um sistema partidário clientelista que levaram à estagnação de suas instituições econômicas e a uma profunda crise econômica e social iniciada em 2002.

Mesmo assim, ainda que com os problemas citados, o quadro geral no Cone Sul aponta para o fato de que, desde os anos 1990, consolidou-se na sub-região uma tendência, liderada por Brasil e Argentina, em direção a uma crescente convergência entre democratização, integração regional e política de segurança (HIRST, 1998). Por conseguinte, esse cenário empírico fortalece a percepção construtivista de que, nas situações em que as identidades entre os Estados são percebidas como positivas, há uma maior

[61] Em dezembro de 2003 foi a vez de o Peru estreitar seus laços comerciais com o bloco e ser aceito como o terceiro membro-associado e, a partir de dezembro de 2004, Colômbia, Equador e Venezuela quando tiveram seus pedidos aceitos na 27ª reunião de chanceleres do Conselho de Mercado Comum, realizada em Belo Horizonte.

propensão à cooperação uma vez que estes padrões de comportamento, ao se consolidarem, criam imagens relativamente estáveis sobre estes atores. [62]

Se o Cone Sul optou pelo caminho da integração e do fortalecimento da confiança mútua ao superar a maior parte de suas desavenças,[63] o Subcomplexo de Segurança Andino, por sua vez, mantém latentes as reminiscências de um passado de conflitos e rivalidades em um cenário agravado por problemas de ordem estrutural que transcendem as fronteiras nacionais. Ainda permanecem os ressentimentos decorrentes de disputas territoriais do século XIX e XX envolvendo Peru, Bolívia, Chile, Venezuela, Colômbia, Guiana e Equador e, mais recentemente, imbróglios pontuais como a disputa diplomática entre Venezuela, Equador e Colômbia devido à atuação das FARC na faixa de fronteira entre estes dois últimos, no ano de 2008.

Rotulada por PROCÓPIO (2007, p.237) de "periferia da periferia", a região andina apresenta graves debilidades político-institucionais, um dos principais fatores responsáveis por torná-la, em suas palavras, um vazio de poder que vem sendo ocupado pelas redes do crime organizado e dos ilícitos transnacionais, sobretudo o tráfico de drogas onde a cocaína destaca-se como lídimo produto regional de alto valor agregado, responsável pela inserção da sub-região no competitivo mercado global dos ilícitos (PROCÓPIO, 2007; p.13).

Este quadro de instabilidade endêmica é igualmente apontado em estudo realizado pelo *Programa de Cooperación en Seguridad Regional* (PCRS) como um dos graves problemas porque passa a região e que demandam especial atenção, uma vez que "*(...) los estados andinos han experimentado (...) procesos de desinstitucionalización, galopante corrupción gubernamental, débil crecimiento económico, irracionalidad política, tendencias centrífugas y debilitamiento incluso de la viabilidad nacional*" (PCSR, 2006; p.3).[64]

O Peru, embora tenha apresentado crescimento econômico contínuo a taxas superiores a 5% nos últimos anos, falhou em fazer chegar à grande

[62] Como exemplo de iniciativa voltada para a formulação de uma agenda comum de temas, oportunidades e ações, destaca-se o documento produzido sob os auspícios do Mercosul, em julho de 1999, intitulado "Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz", onde são abordados, dentre outras disposições, os novos temas da agenda regional de segurança como o tráfico de drogas, terrorismo, proliferação de armas, desigualdade social, degradação do meio ambiente e manutenção de regimes democráticos.

[63] A última questão conflituosa em função de disputas fronteiriças no Cone Sul ocorreu em torno dos chamados *hielos continentales*, imbróglio resolvido em 1999 e que quase conduziu Chile e Argentina ao conflito armado em 1978. Antes do desfecho deste caso, uma comissão mista já havia sido incumbida de elaborar um relatório sobre as questões territoriais ainda pendentes entre os dois países. Por intermédio deste mecanismo de solução de controvérsias foi possível dirimir, por comum acordo, quase todas as vinte e cinco divergências territoriais que, até o momento da mudança do regime no Chile, persistiam entre os dois países (FLEMES, 2004).

[64] Segundo VIOLA e LEIS (2007, p.175) a exceção é o Chile, único país andino que realizou progressos significativos apresentando, atualmente, um dinamismo extraordinário, o cumprimento rigoroso de seus compromissos internacionais e uma democracia iniciada nos anos 1990 que foi gradativamente se consolidando até a plena subordinação dos militares ao poder civil.

massa populacional os benefícios deste crescimento, em boa medida devido à forte corrupção política observada durante os governos de Fujimori e Toledo. A Venezuela convive, desde 1999, com o populismo plebiscitário de Chávez que, para os críticos, constitui a principal causa da fragilização do Estado de Direito e da supressão de várias liberdades civis no país. A Colômbia vivenciou, por um longo período, a deterioração de suas instituições políticas paralelamente com um quadro de violência crônica, mas conseguiu manter uma taxa de crescimento econômico contínuo e dinâmico, ainda que financiado, em boa medida, pelo ingresso de divisas do narcotráfico. O Equador é um país politicamente instável; a Bolívia tornou-se um dos pontos nevrálgicos da América do Sul a partir da tentativa de se estabelecer uma república indígena depois da eleição de Evo Morales, em 2005, o que exacerbou as divergências entre a região leste, empreendedora, e o altiplano, estatista e palco de movimentos indígenas insurgentes; a Guiana e o Suriname são vazios geopolíticos onde prospera a criminalidade e o Estado de Direito é débil (VIOLA e LEIS, 2007; p.176-80, PROCÓPIO, 2007; 237-304).

Assim, dada as comuns fragilidades sistêmicas dos Estados Andinos, o processo de *state building* acaba assumindo uma importante dimensão de segurança, um componente essencial para a manutenção da ordem regional. Desta forma, nesse contexto em que a existência de Estados Fracos ou Falidos passa a ter crescente importância, a América Andina, fortemente ligada a dinâmicas de segurança/insegurança endógenas, desponta potencialmente na estrutura empírica do Dilema da Insegurança.[65]

Cabe ressaltar que o Dilema da Insegurança pode ser uma variável relevante na investigação da hidropolítica, especialmente naquelas regiões em que há concentração de Estados frágeis que sofrem com problemas relacionados aos recursos hídricos, uma vez que a debilidade das instituições estatais constituídas pode potencializar instabilidades derivadas de um quadro de tensão em torno de disputas envolvendo estes recursos, assunto abordado em maiores detalhes no capítulo segundo.

A intrusão estadunidense nos assuntos sub-regionais, outra importante variável a ser considerada na estrutura deste Subcomplexo, faz ressoar nos tempos presentes o conhecido aforismo de Gabriela Mistral (1889-1957), poetisa chilena, de que "o que nos une na América

[65] Segundo Brian Job (1992, p.17-18), há o Dilema da Insegurança (*Insecurity Dilemma*) quando: (a) as ameaças são internas e muitas vezes vêm do próprio regime detentor do poder; (b) o Estado não é capaz de prover a paz e a ordem internas; (c) o regime de governo não conta com apoio popular e, por vezes, sua existência e interesses não são considerados legítimos e; (d) a principal identificação se dá com grupos comunais que lutam entre si por sua própria segurança. Com estas características referenciais temos, então, o dilema: sendo o Estado, em termos weberianos, a principal fonte de violência organizada dado que dispõe do monopólio sobre o uso da força dentro de suas fronteiras, uma vez que ele se torne incapaz de exercer tal prerrogativa como garante da ordem doméstica, as suas debilidades político-institucionais e, por conseguinte, o próprio Estado, acabam sendo os principais fatores geradores de insegurança.

hispânica é nosso belo idioma e nossa desconfiança dos Estados Unidos". Ao financiar com grande aporte financeiro, técnico e militar iniciativas contra o narcotráfico, principalmente na Colômbia, a presença norte--americana fomenta, por um lado, a securitização do tema a partir da dimensão militar e, por outro, percepções de insegurança em parte da vizinhança andina.[66]

Ao analisar este cenário, PROCÓPIO (2005, p.08) adverte que a ajuda dos Estados Unidos à Colômbia traz consigo a ameaça potencial de que aquele país passe a dispor de um mecanismo muito mais efetivo para influenciar as decisões do governo colombiano, especialmente no que concerne à segurança sub-regional. Ademais, nestas condições, infere-se ser difícil levar a cabo uma estratégia de segurança com algum grau substancial de distanciamento da influência norte-americana, não apenas no caso da Colômbia, mas, também, do Peru, igualmente alinhado com os EUA que, inclusive, com ele mantém acordos especiais de livre comércio (PCRS, 2006; p.5-6).

Estas linhas de ação inserem-se na perspectiva do chamado *Smart Power*, ou Poder Inteligente (PI), termo concebido por Suzanne NOSSEL (2004) e resgatado por Hillary Clinton ao mencioná-lo em sua audiência de confirmação como Secretária de Estado do Governo Obama. Tal abordagem "enfatiza a necessidade do poder militar, mas também pressupõe investimento em alianças, parcerias e instituições em todos os níveis, de forma a expandir tanto a influência dos EUA como sua legitimidade de ação" (ARMITAGE e NYE, 2007; p.7), inclusive naqueles países considerados não alinhados aos seus interesses e valores.

Dessa maneira, para a consecução dos objetivos citados, esta perspectiva prevê a utilização de uma gama variada de ferramentas – diplomáticas, políticas, militares, culturais, econômicas – cabendo aos agentes decisórios selecionarem os instrumentos mais adequados para cada situação em particular (AYERBE, 2009; p.115-116) ou em outras palavras, como diria STRANGE (1988), a eficaz combinação entre os recursos de poder relacional e estrutural[67] de que dispõem.

---

[66] Especialmente na Venezuela de Hugo Chávez e na Bolívia de Evo Morales, Estados que figuram como contrapeso à influência dos EUA na sub-região ao sustentarem abertamente um discurso antiamericano, inclusive alocando recursos para exportar à região a chamada "Revolução Bolivariana", segundo Chávez uma espécie de socialismo moderno destinado a conduzir a integração dos países latino-americanos. A proposta da ALBA, Alternativa Bolivariana para as Américas, circunscreve-se no âmbito desta arquitetura integracionista que, paralelamente, reflete o aumento do protagonismo regional de Hugo Chávez, seu artífice.

[67] Segundo Susan Strange o poder relacional é entendido como a capacidade que tem os atores de constranger outros a agirem de acordo seus interesses por ter à sua disposição instrumentos e/ou recursos de poder coercitivos. Já no poder estrutural o que importa, mais do que o volume dos recursos de poder, é a capacidade que têm esses atores de moldarem a agenda e as estruturas (inclusive valores) dos processos decisórios internacionais.

O modelo de política externa intitulada Diplomacia Transformacional (DT), pautada na busca de uma combinação inteligente entre pragmatismo e princípios a partir de escolhas racionais, vai de encontro à proposta de ação baseada no *Smart Power*. Para tal, a DT pressupõe a utilização de incentivos como acordos preferenciais de livre-comércio, promoção de instituições democráticas e de setores da sociedade civil e o fornecimento de recursos por meio de investimentos e programas assistenciais com o propósito central de promover mudanças endógenas, a partir de dentro dos países (KRASNER, 2006).

Vê-se, assim, a consonância da DT com a perspectiva estadunidense de promover a economia de mercado e a democracia representativa como pilares da ordem internacional pós-Guerra Fria e, igualmente, sua instrumentalização como expressão dos interesses nacionais norte-americanos em regiões como a América Latina, considerada um espaço de risco por estar vulnerável a ameaças como ações terroristas, proliferação de armas nucleares e crimes transnacionais (AYERBE, 2009; p.116; 122; 125).

Por fim, ainda que não faça parte do Subcomplexo Andino conforme teorizado pela Escola de Copenhague, cumpre verificar o precípuo papel desempenhado pelo Brasil nesta estrutura e, em contrapartida, a importância dela para a agenda brasileira de segurança. Afinal, dados os fortes vínculos com a região devido às várias ameaças dali provenientes e seus potenciais desdobramentos em território amazônico brasileiro, inclusive no que se refere à hidropolítica, vê-se que estes fatos inevitavelmente conduzem à ampliação da área de securitização do país e, consequentemente, ao aumento de seu protagonismo neste espaço.

Eventos como o arrefecimento das rivalidades com a Argentina, a crescente integração no Cone Sul e, de forma mais ampla, a emergência de novos temas na agenda internacional de segurança são variáveis que condicionaram, em grande medida, o redirecionamento das percepções estratégicas brasileiras rumo à frontei ra norte onde a Amazônia figura como principal espaço geoestratégico para a segurança nacional. A primeira iniciativa idealizada pelo governo brasileiro no sentido de intensificar a presença das Forças Armadas na região, bem como monitorar as atividades desenvolvidas ao longo dos quase 13.000 km de fronteiras ao norte do país, foi o Projeto Calha Norte, ainda em 1985. Mais recentemente, destacam-se projetos de grande envergadura como a criação do Sistema

de Vigilância da Amazônia (SIVAM) [68] e, em 2002, do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM).[69]

Desse modo, verifica-se que a Hileia, esta vasta área compartilhada pelos "oito amazônicos sul-americanos" – Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela – destaca-se como prioridade estratégica para o país por vários motivos, dentre os quais: a garantia da integridade desse vasto território, 60% dele correspondente à Amazônia brasileira; a defesa de suas porosas fronteiras contra a ação do crime transnacional, principalmente o tráfico de drogas; a preservação desta que é maior reserva hídrica, mineral e de biodiversidade do planeta.[70]

Vê-se, então, que o Brasil, ao mesmo tempo país platino, amazônico e atlântico, por conta de sua dimensão continental, recursos de poder e identidade plural, figura como o elo natural entre os dois Subcomplexos, o que ratifica o papel do país como ator central não apenas no Cone Sul, mas também na América Andina na condição de potência regional estabilizadora e garante do *status quo*.

1.3.3 O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma região, duas realidades?

Findas as considerações iniciais sobre as principais características que definem o Complexo Regional de Segurança da América do Sul e, por conseguinte, seus dois subcomplexos, foi possível constatar, em linhas gerais, que o Cone Sul vem se consolidando como um espaço marcado por um processo de dessecuritização de sua agenda multilateral, aprimoramento dos mecanismos de confiança mútua e crescente integração muito embora persistam graves problemas relacionados ao crime transnacional, por exemplo.

---

[68] Concebido em 1990, contudo efetivamente iniciado em 1997, o SIVAM consiste em um sistema continuado de vigilância e coleta de dados, viabilizado por meio de radares, sensores e satélites. Seus objetivos incluem a proteção do território amazônico, o monitoramento do meio ambiente e apoio às pesquisas espaciais e climatológicas. Sua abrangência limita-se à Amazônia Legal (termo empregado no art. 199 da CF de 1946 e regulamentado pela lei nº 1.806 de 06 de janeiro de 1953, art.2, para designar a Amazônia brasileira para efeitos de planejamento econômico e execução das ações definidas neste instrumento normativo. Corresponde, em sua totalidade, aos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e, parcialmente, ao estado do Maranhão).

[69] O SIPAM, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, é uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas objetivando integrar e gerar conhecimentos atualizados para articulação, planejamento e coordenação de ações globais de governo voltadas para a proteção, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal Brasileira. Disponível em: http://www.sipam.gov.br/content/view /13/43/.

[70] A Política de Defesa Nacional de 2005, dentre outras providências, ratifica a Amazônia como prioridade em razão de suas riquezas naturais. O texto aponta, ainda, a necessidade de garantir uma maior presença do Estado na região e a vivificação da faixa de fronteira, especialmente por meio das Forças Armadas. O documento cita como fatores que dificultam a consecução deste objetivo: a baixa densidade demográfica da região, sua longa extensão territorial e a precariedade do sistema de transportes, cenário este propício para a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos (BRASIL, 2005).

Por sua vez, as ameaças e vulnerabilidades identificadas no Arco Andino dão forma a uma agenda complexa e difusa, marcada tanto por questões de ordem transnacional, vinculados à prática endêmica de ilícitos, como por problemas endógenos resultantes das profundas debilidades estruturais que caracterizam os países da região, em sua maioria protótipos de Estados frágeis "nos quais as instituições deixaram de funcionar ou foram arregimentadas para serviços de interesses privados, frequentemente ilícitos" (NAÍM, 2006; p.57).

Ademais, mesmo que neste espaço se tenha desenhado um projeto de integração por meio da Comunidade Andina de Nações (CAN),[71] ele não apresenta os mesmos resultados positivos alcançados no Cone Sul, em boa medida em decorrência dos problemas ora citados. A situação agravou-se ainda mais depois que Colômbia e Peru passaram a negociar acordos comerciais bilaterais com os EUA, o que culminou na saída da Venezuela.

Acerca do assunto, durante uma reunião temática sobre integração energética realizada em 2006, no Paraguai, o presidente venezuelano, Hugo Chávez, afirmou em entrevista que os acordos de livre-comércio que Colômbia e Peru assinaram com os Estados Unidos definitivamente acabaram com a CAN e que a mesma estava morta, motivo pela qual o bloco não mais servia aos interesses de seu país. Em igual tom, o presidente boliviano, Evo Morales, chegou a chamar os vizinhos antagonistas de "governos da desintegração".[72]

Considerando-se, então, as especificidades de cada sub-região, os fatos relatados apontam para a existência de duas zonas de interação distintas na América do Sul. De um lado, temos no Cone Sul uma zona ou arco de maior estabilidade em que prevalece uma percepção positiva em função do relativo êxito dos processos cooperativos, inclusive na área de segurança e defesa[73], o que acentua as possibilidades de convergência regional para a construção de um padrão de relacionamento kantiano (SENHORAS, 2010).

---

[71] Instituído pelo Acordo de Cartagena (1969), inicialmente a CAN era composta por Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru. Em 1974 a Venezuela ingressou no bloco e, dois anos depois, em 1976, o Chile saiu (influenciado pelo golpe de Estado de 1973 que alterou o rumo das políticas comerciais do país).

[72] Fonte: "Morales e Chávez dizem que Comunidade Andina de Nações está morta". Disponível em <http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2006/04/19/ult1808u63089.jhtm.>. Acesso em 20/03/2009.

[73] Frequentemente, mesmo no meio acadêmico, é comum ver-se a utilização dos termos segurança e defesa como sinônimos. A inegável intimidade entre os conceitos certamente conduz à percepção de que eles integram um domínio único, o que torna praticamente inexequível estabelecer uma rigorosa diferenciação conceitual. Contudo, ainda que intrinsecamente ligados, urge pontuar algumas distinções entre ambos de forma a evitar tautologias conceituais já que os termos são utilizados de maneira recorrente ao longo de todo o estudo. Assim, em linhas gerais, enquanto a segurança está circunscrita ao nível das políticas elaboradas para identificar e conter ameaças à existência de um objeto referencial e seus interesses vitais, a defesa refere-se à operacionalização de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa de seu território, soberania e interesses nacionais. Vê-se, portanto, que o conceito de segurança, mais amplo, está associado à sensação de proteção enquanto o conceito de defesa, voltado aos problemas de agressão externa, envolve ações e atitudes (SILVEIRA, 2004; p.171).

Por outro lado, a região andina apresenta-se como uma zona de instabilidade em que a percepção prevalecente é resultado de um padrão comportamental competitivo. Por sua vez, ele contribui para a perpetuação de um contexto geopolítico conflitivo, potencializado pelo surgimento de novas ameaças que se somam a temas tradicionais da agenda sub-regional de segurança como corrida armamentista, ameaça de conflito militar e alianças extrarregionais, todos eles capazes de provocar "*spillover efects*", principalmente nos países caribenhos e centroamericanos (SENHORAS, 2010).

Assim, diante de tal quadro, estaríamos "*witnessing an increasing split between a Southern Cone subcomplex marked by desecuritization and integration, and a Northern subcomplex with a weakening of states, increasing external involvement, and much violence at all levels of society?*" (BUZAN e WÆVER, 2003; p.331).

Embora à primeira vista os argumentos apresentados nesta seção indiquem que "sim", qualquer afirmação enfática neste sentido, apesar dos fatos, seria prematura. Ainda que as agendas sub-regionais difiram, cumpre ressaltar que as dinâmicas que lhes dão forma podem ensejar não apenas o distanciamento, mas, igualmente, uma aproximação entre os dois principais cenários de segurança da América do Sul. Tudo dependerá dos mecanismos de securitização adotados em resposta aos desafios que moldam tanto as agendas sub-regionais quanto o CRS como um todo.

A recente formação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), anteriormente conhecida como Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), aponta para esta direção.[74] Sem adentrar no mérito de suas perspectivas de sucesso, vemos que a UNASUL, com uma população de cerca de 360 milhões de habitantes e um PIB estimado de US$ 2,5 trilhões, reúne os 12 países da América do Sul (exceto a Guiana Francesa por ser um território ultramarino francês) em torno do audacioso objetivo de promover a integração sul-americana no âmbito econômico, político, social, ambiental e de infraestrutura, conforme disposto nas Declarações de Cuzco e Ayacucho.

Tendo seus pilares no Mercosul e na CAN, esta complexa iniciativa de integração ostenta como uma de suas metas mais ambiciosas promover uma ampla cooperação na área de infraestrutura. Para tal, estima-se que serão disponibilizados cerca de US$ 38 bilhões por intermédio do projeto IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional

[74] O projeto de integração originalmente conhecido como CASA passou a ser designado como UNASUL após a Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela em 16 de abril de 2007. O Tratado que formalizou a criação da UNASUL foi assinado em 23 de maio de 2008, em Brasília.

Sul-Americana)[75]. Entre as principais obras previstas estão a construção da Rodovia Intraoceânica ligando os países da Costa do Pacífico (Chile e Peru) ao Brasil e Argentina, e o Anel Energético Sul-Americano integrando Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai aos principais depósitos de gás natural do subcontinente, ao norte.

Como resultado, esse cenário denota a ambição de se instituir um amplo espaço sul-americano de integração, segurança e defesa, baseado no pressuposto de que a América do Sul, dada sua história, geografia e política, possui uma identidade estratégica própria, distinta do resto do continente americano (PCRS, 2006; p.02). Nessa direção, no plano estratégico-militar destaca-se a criação, em 2008, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

Reunindo os 12 países membros da UNASUL, o CDS foi concebido para promover, no curto e médio prazos, um conjunto de iniciativas exequíveis por meio de um Plano de Ação a expressar-se, de forma gradual e flexível, nas seguintes áreas temáticas:

a) criação de uma rede de intercâmbio de informações sobre políticas de defesa;
b) promoção de maior transparência quanto aos gastos e indicadores econômicos de defesa;
c) planejamento de assistência em casos de catástrofes ou desastres naturais;
d) compartilhamento do *know-how* adquirido em missões de paz;
e) elaboração de um diagnóstico da indústria de defesa dos países--membros com o intuito de promover a complementaridade em áreas de associação estratégica;
f) ação de formação e capacitação dos recursos humanos por intermédio do intercâmbio entre as academias militares (SIMÕES, 2010; p.8-9).

Ainda assim, a Escola de Copenhague sugere haver tal diferenciação entre os dois Subcomplexos partindo da já citada premissa de que estas estruturas sub-regionais apresentam dinâmicas próprias e singularidades que evidenciam a natureza assimétrica de suas agendas. Entretanto, o referido cenário alerta-nos igualmente para o fato de que existem entre os Subcomplexos de Segurança do Cone Sul e Andino correlações e

[75] Lançada na primeira reunião de presidentes dos doze países sul-americanos ocorrida em agosto de 2000, em Brasília, a IIRSA é um fórum intergovernamental criado com a finalidade de promover a integração física da América do Sul por meio do desenvolvimento dos setores de transporte, energia e comunicações a partir de eixos de integração.

sobreposições intensas a ponto de não permitir considerá-los unidades ontológicas totalmente autônomas, tampouco desassociá-los daquela estrutura maior da qual são partes integrantes, o CRS da América do Sul.

1.4 A Regionalização das Dinâmicas em Segurança, a Agenda Ampla e a Hidropolítica

Os argumentos discorridos ao longo das últimas seções apresentaram o ambiente regional como um espaço no qual se expressam e repercutem, de forma mais evidente e imediata, as dinâmicas de segurança resultantes das interações que se estabelecem entre os diversos atores nos vários setores em que interagem, a saber: o político, militar, ambiental, econômico e/ou societal, sejam estas dinâmicas locais ou globais.

Essas assertivas aplicam-se igualmente ao contexto da hidropolítica, ou, em termos mais práticos, ao conjunto de ações de identificação e resolução de demandas resultantes da percepção de que os recursos hídricos e seus múltiplos usos atuam como importantes componentes para a estabilidade geopolítica de um dado objeto referente: seja ele um Estado ribeirinho, uma região, comunidades ripárias ou outros agrupamentos que tenham nesse recurso um elemento estratégico em termos de segurança (DINAR, 2002; p.229).[76]

A gestão dos recursos hídricos figura, portanto, como tema de ímpar relevância nas relações internacionais contemporâneas, uma vez que existem atualmente catalogadas, segundo dados do *United Nations World Water Development Report* (*WWDR*), 263 bacias hidrográficas internacionais sendo que um número expressivo de países, 145, tem seus territórios situados nos limites destas estruturas hidrográficas.[77]

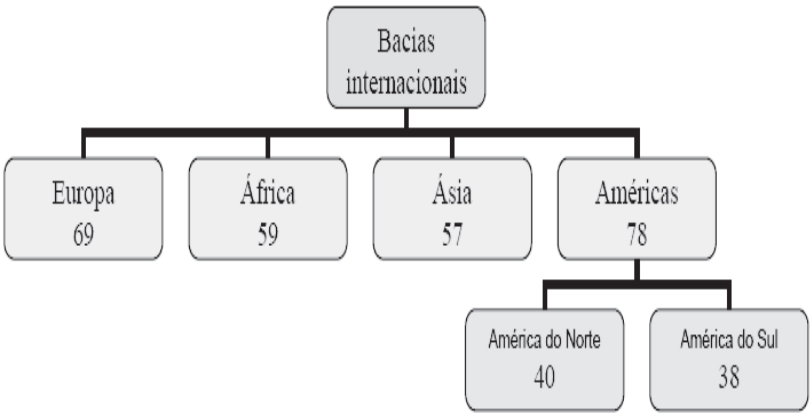
Como ilustram as figuras seguintes, desse universo mais de 30 Estados encontram-se totalmente inseridos em bacias compartilhadas (UNESCO, 2003; p.303), sendo o continente americano aquele que agrega o maior conjunto de sistemas hidrográficos transfronteiriços:

[76] A hidropolítica como disciplina é um campo relativamente novo e, por isso, ainda desprovido de rigor conceitual. Esta terminologia tem sido usada por vários estudiosos que a ela incorporaram uma linguagem própria de suas respectivas áreas de atuação e sob a ótica de diferentes percepções da realidade, o que confere ao arcabouço conceitual ligado ao tema um alto grau de ambiguidade (TURTON, 2003; p.07). Daí a necessidade de se apresentar uma definição voltada especificamente para a área da segurança para evitar o risco de se incorrer em esticamento conceitual.

[77] O Brasil, por exemplo, possui cerca de 60% de seu território coincidindo com bacias hidrográficas transfronteiriças. Basta lembrar que ele é drenado por duas das cinco maiores do mundo: a Amazônica e a Platina (UNESCO, 2003; p.310-311), o que concomitantemente faz do país o maior reservatório de água doce do planeta.

Fonte: GIORDANO e WOLF (2002; p.02)

Fig. 1.3: Principais bacias hidrográficas compartilhadas do planeta



Fonte: ALEMAR (2006, p.126)

Fig. 1.4: Distribuição das bacias hidrográficas compartilhadas

Logo, esse complexo cenário construído a partir da perspectiva de um recurso por vezes escasso, a água, acentua a possibilidade de que em torno de seus múltiplos usos se desenvolvam tensões da mais variada ordem (societais, políticas, econômicas, ambientais etc.) que podem favorecer tanto relações conflituosas como um quadro cooperativo baseado em sua gestão compartilhada.

Portanto, caro leitor, tal qual aventado na introdução deste livro, veremos nos capítulos seguintes que o assunto apresenta enlaces com

efeitos potencialmente substantivos em questões sensíveis tais quais o equilíbrio de poder regional, o grau de desenvolvimento econômico dos Estados ribeirinhos e, consequentemente, a segurança de cada um daqueles que dependem, direta ou indiretamente, em maior ou menor medida, desse recurso (HINRICHSEN *et al*., 1998; YETIM, 2003; CLARKE e KING, 2005).

A conformação da hidropolítica internacional encontra-se, assim, fortemente associada às relações de interdependência que se estabelecem entre aqueles atores que compartilham os recursos de um sistema hídrico e/ou sofrem os efeitos transfronteiriços decorrentes de seu uso, o que evidencia uma intrínseca ligação com a lógica da adjacência (BUZAN e WÆVER, 1998; p.199; YETIM, 2003).

Daí o nível subsistêmico regional apresentar-se como o mais adequado para se analisar as dinâmicas derivadas desse contexto, mesmo que os discursos de securitização afetos às questões hídricas, como no caso da escassez, por exemplo, se manifestem majoritariamente em nível global (BUZAN e WÆVER, 1998; p.18; LE PRESTE, 2000; p.461-2, TURTON, 2001; p.06).

O Complexo Regional de Segurança da América do Sul ratifica essa constatação. O subcontinente destaca-se no plano internacional como um grande "emirado hídrico" por ostentar em seus domínios importantes bacias hidrográficas, duas delas figurando entre as principais do mundo. Por isso, como pressupõem os fatos históricos, é natural que as Bacias Platina e Amazônica ocupem papel de destaque como assunto estratégico nas relações internacionais da região e, concomitantemente, na definição das dinâmicas de segurança deste espaço.

Por ser, então, a lógica da hidropolítica "*largely about subsets of actors that are highly interdependent in the face of one river system*" (BUZAN e WÆVER, 1998; p.199), nessa situação é igualmente válido o já citado argumento construtivista de que a identificação de ameaças bem como a construção de identidades entre os atores que integram estes espaços comunais resultam de processos sociais baseados em interpretações e conexões cognitivas originadas, em grande medida, das relações históricas de amizade/inimizade que se desenvolvem em decorrência do aproveitamento compartilhado dos recursos de um complexo hidrográfico.

Afinal, tal qual apontado por BUZAN e WÆVER (1998, p.18), "*upstream and downstream powers and other potential beneficiaries from a particular river […] will see each other as both threats and potential allies, which might play into other rivalries and constellations in the region and thus become tied into a more general regional security complex*."

Portanto, levando-se em conta os fatos e argumentos apresentados até aqui, assumimos o pressuposto de que o nível regional, quanto à hidropolítica, é o mais adequado para se analisar as potenciais questões de segurança dela provenientes. Por conseguinte, o modelo descritivo dos Complexos Regionais de Segurança, especialmente o do tipo heterogêneo, destaca-se como uma ferramenta analítica de grande valia nesse contexto em que a água e seus múltiplos usos se apresentam como variáveis proeminentes na configuração das políticas regionais de segurança.

Ademais, como retrata o quadro abaixo, sendo a hidropolítica um fenômeno relacional e multissetorial, tal qual a natureza das interações que surgem na área da segurança, o arcabouço teórico-conceitual fornecido pela Escola de Copenhague apresenta-se como o mais adequado para descrever como as Bacias Platina e Amazônica, com suas respectivas dinâmicas e peculiaridades, foram e são percebidas na agenda brasileira e sul-americana de segurança com relação às variáveis selecionadas para o estudo ora proposto:

Quadro 1.2: Aplicação do modelo teórico da Escola Copenhague à hidropolítica

	Segundo Escola de Copenhague	**Na hidropolítica**
Objeto Referente	Unidades de análise cuja segurança/existência se encontre ameaçada, ou seja, apresentada como tal por meio do ato-discurso.	Geralmente a estabilidade política, econômica, societal, territorial e/ou ambiental de um Estado por conta das ações de algum ribeirinho em um determinado sistema hidrográfico transfronteiriço.
Atores Securitizadores	Atores que dispõem de autoridade e/ou recursos que lhes autorizem declarar determinado objeto referente como existencialmente ameaçado.	Principalmente os Estados que, por meio de burocracias especializadas que representam a elite decisória nacional, externam suas percepções quanto a ameaças setoriais em decorrência das ações de algum ribeirinho em um determinado sistema hidrográfico transfronteiriço.

Atores Funcionais	Atores que afetam a dinâmica de um ou vários setores, contudo, sem atuar na condição de objeto referente ou ator securitizador.	Terceiras partes que tenham algum tipo de interesse no desfecho de uma dada situação hidropolítica tais como: Estados ribeirinhos pouco e/ou não afetados; Organizações Internacionais; ONGATs, grupos de pressão, comunidades ripárias e epistêmicas.

Fonte: Elaborado a partir de BUZAN et al. (1998; p.36) e TURTON (2003; p.79)

Assim, definida a agenda ampla de segurança como a mais adequada para a investigação da hidropolítica, os capítulos seguintes trazem sua aplicação, com as devidas adaptações, a casos concretos em que o compartilhamento de sistemas hidrográficos enseja quadros de interdependência hidrológica.

Para tal, recorrendo ao auxílio do método analógico, utilizaremos as lentes investigativas de uma estrutura conceitual própria ao tema: os Complexos Hidropolíticos (CH). Este modelo descritivo ajudará a verificar as ligações que se estabelecem entre os diferentes atores e setores no âmbito de um sistema hidrográfico transfronteiriço e, portanto, a forma como estes atores reagem, por meio de medidas de securitização, dessecuritização, ou ambos, às ameaças e vulnerabilidades identificadas.

As inferências obtidas são utilizadas nos capítulos três e quatro para verificar o grau de contribuição da hidropolítica platina e amazônica para um melhor entendimento das relações binomiais água-segurança/conflito-cooperação no contexto do CRS da América do Sul, especialmente a partir da perspectiva do Brasil, ator-chave da hidropolítica regional.

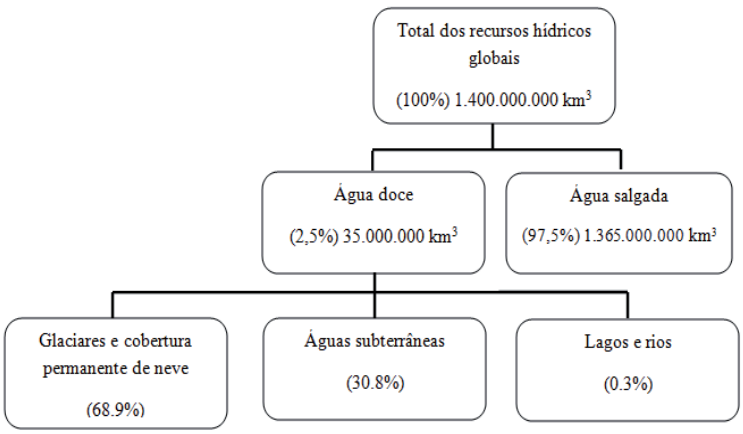
Capítulo II

Hidropolítica e segurança: aspectos teórico--metodológicos, evidências empíricas e uma introdução à perspectiva sul-americana

> "Se as guerras deste século foram travadas pelo petróleo, as guerras do próximo século serão travadas pela água."
>
> (Ismail Serageldin, ex vice-presidente do Banco Mundial, 1996)

> "Apesar da retórica de alguns altos dirigentes, os conflitos sobre a água raramente degeneraram em conflitos violentos."
>
> (Philippe Le Prestre, 2000; p.461)

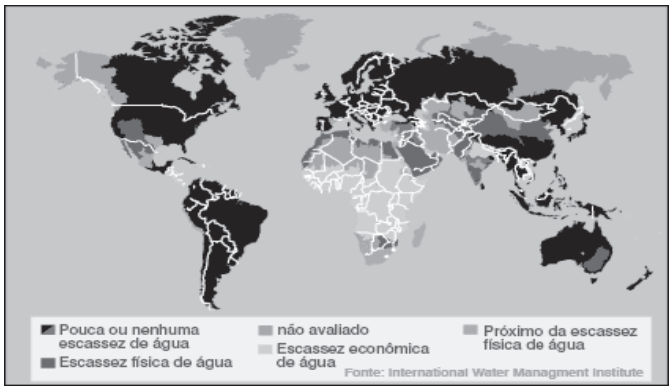
O planeta dispõe de aproximadamente 1,4 bilhão de km^3 de água. Como demonstra a figura abaixo, quase toda ela – 97,5% – é salgada. Dos 2,5% de água doce, mais de 2/3 estão indisponíveis para o consumo e, igualmente, para a maior parte dos usos industriais, pois estão contidos em glaciares e subsolos (CLARKE e KING, 2005; p.20):



Fonte: https://worldscibooks/etextbook/6184/6184_chap01.pdf.

Fig. 2.1: Distribuição dos recursos hídricos globais

Não se pode, senão a custos muito elevados, aumentar a quantidade disponível deste recurso. Assim, da água doce "tecnicamente" disponível para o uso humano apenas uma reduzida proporção do montante total encontra-se em áreas de fácil acesso como lagos, rios e zonas úmidas (SIRANNEAU, 1996; TUNDISI, 2003). Ademais, além de ser um recurso escasso, a água apresenta grande desigualdade em termos de distribuição geográfica sendo, pois, sua disponibilidade muito variável nas diversas regiões do mundo, conforme indicado na figura abaixo:



Fonte: International Water Management Institute (IWMI).

Fig. 2.2: Distribuição espacial dos recursos hídricos

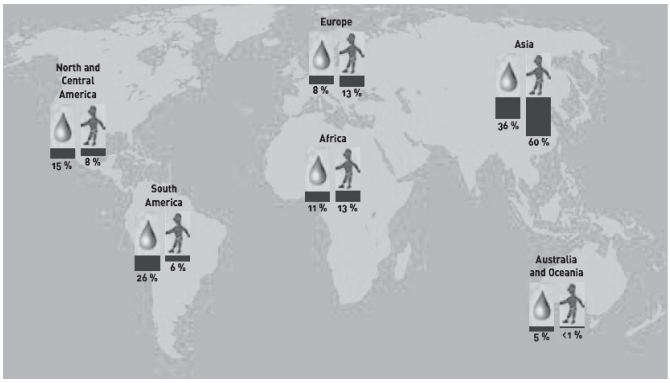
Tal cenário nos convida a refletir sobre os temas ligados aos recursos hídricos e suas implicações nas relações domésticas e internacionais contemporâneas. Afinal, para responder às múltiplas exigências internas de um país, da dessedentação humana à geração de energia, são utilizadas águas que não provêm exclusivamente de dentro das fronteiras nacionais, mas de recursos partilhados com outros Estados.

Além disso, é relevante o fato de que, dos rios transfronteiriços existentes, apenas cerca de ¼ tem sua utilização regulamentada por tratados em vigor, sendo que mais da metade desses tratados não preveem quaisquer mecanismos de solução de controvérsias (FERREIRA, 2003; p.39). Nesse contexto de complexa interdependência em que os recursos hídricos figuram como importante referência nas relações internacionais, a América do Sul destaca-se como uma das maiores reservas de água doce do mundo ostentando em seus domínios cerca de 26% do volume total disponível.

Por outro lado, as regiões áridas e semiáridas do Oriente Médio, África Subsaariana e Sudeste Asiático concentram os pontos mais

críticos de estresse hídrico (disponibilidade de água *per capita* entre 1.000 e 1.600 m^3/ano) ou escassez absoluta de água (menos de 500 m^3/ano) (UNESCO, 2003; p.09).

Ao analisarmos esse quadro, levando-se em conta a relação água *versus* população, verifica-se que as desigualdades distributivas acentuam-se ainda mais, principalmente naquelas regiões que apresentam maior adensamento populacional. É o caso, por exemplo, do continente asiático, que conta com cerca de 36% do total dos recursos hídricos disponíveis, entretanto, para atender às demandas de mais da metade da população mundial, como nos mostra a figura seguinte:



Fonte: UNESCO. 'Agua para todos, agua para la vida', 2003; p.09.

Fig. 2.3: Relação entre disponibilidade hídrica e população

Assim, nesse panorama em que o compartilhamento de águas internacionais apresenta o potencial de ensejar relações de alta complexidade na medida em que as ações de um país podem comprometer os interesses de seus vizinhos, temos um quadro, aqui fazendo uso da terminologia cunhada por ELHANCE (1999, p.13), de interdependência hidrológica.

Esse fator corrobora a já citada importância da adjacência/territorialidade e, por conseguinte, do nível de análise regional como o mais adequado para lidar com as questões de hidropolítica e segurança que venham a surgir entre aqueles que são os principais atores nesta inter-relação: os Estados (BUZAN e WÆVER, 1998; p.199).[78]

[78] Por serem as bacias hidrográficas estruturas territoriais fixas, queda-se fácil verificar que os Estados, por conta de igual natureza, destacam-se como os principais atores na geopolítica da água. Entretanto, embora o foco da hidropolítica convirja para o clássico modelo estatocêntrico, tal fato, de forma alguma, descarta a importância de atores não estatais na condição de objetos referentes ou atores securitizadores/funcionais como, por exemplo, comunidades societais cuja identidade e/ou desenvolvimento estejam diretamente vinculados aos recursos hídricos compartilhados.

Em tal situação, o conceito de vulnerabilidade descrito por KEOHANE e NYE (1989, p.12) como "a capacidade de reação de um Estado, considerando-se a disponibilidade e a dispendiosidade das alternativas que os atores possuem" torna-se um elemento igualmente importante nas relações internacionais dos países que compartilham o uso e a gestão de recursos hídricos.

Afinal, como pondera LE PRESTRE (2000, p.442), a água pode aguçar situações de tensão conforme:

1) o grau de vulnerabilidade e dependência de cada país com relação aos seus múltiplos usos;
2) o número de atores que reivindicam o acesso a ela;
3) os recursos de poder de que dispõem estes atores;
4) a existência de produtos substitutivos (inexistentes no presente) ou, até mesmo;
5) o caráter simbólico que assume este recurso em termos políticos, culturais e de identidade.

Portanto, diante destas ponderações, em que medida os diversos usos da água se inter-relacionam com as dinâmicas multissetoriais daqueles atores que a compartilham? Como os desdobramentos resultantes dessa interação contribuem para favorecer aspectos conflitantes e/ou arranjos cooperativos nas relações internacionais dos ribeirinhos?

Em outras palavras, os usos dos recursos hídricos de uma determinada região ou bacia hidrográfica induziriam a utilização de meios extraordinários para garantir a integridade de objetos referentes a eles vinculados, ou, por outro lado, a formação de arranjos cooperativos capazes de trazer o tema para os níveis usuais de negociação da esfera política?

Na busca de respostas para essa e outras perguntas, partimos da hipótese direcional (*directional hypothesis*) (JOHNSON e JOSLYN, 1991; p.46) de que, quanto maior for o grau de interdependência hidrológica entre os atores que compartilham os usos de um sistema hidrográfico, maior será a probabilidade de formação de Complexos Hidropolíticos (CH)/Complexos Hidropolíticos de Segurança (CHS).

Vê-se, portanto, que utilizaremos como ferramenta conceitual o modelo descritivo dos CH/CHS, uma adaptação concebida nos moldes dos CRS para lidar com as relações específicas que podem potencialmente surgir em torno do uso comum dos recursos hídricos de um determinado sistema hidrográfico. Assim, para cumprir os objetivos propostos, num primeiro momento o capítulo apresenta pormenorizadamente tal *framework* conceitual para, então, a partir de seis estudos de caso em que

a água é, ou vem sendo, estudada como elemento central na conformação das relações internacionais regionais, apresentar as inferências que dão forma à hipótese levantada.

Finda esta análise, encerra-se o capítulo com uma exposição introdutória à perspectiva hidropolítica sul-americana – objeto específico do estudo a ser desenvolvido nos dois últimos capítulos – seguida de um adendo de ordem metodológica acerca do projeto BAR (*Basins at Risk*). Concebido para identificar e avaliar o risco de conflitos em torno de bacias hidrográficas compartilhadas, o BAR é uma abordagem quali-quantitativa que será aqui utilizada como base instrumental para auferir o potencial de conflito e cooperação ou, como dito, de formação de CHS/CH no universo de pesquisa selecionado.

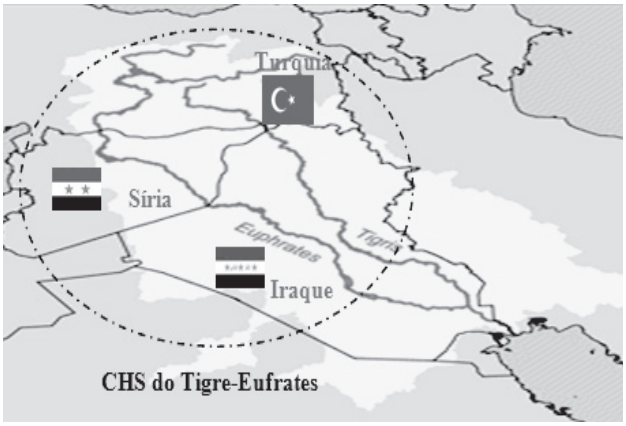
2.1 A Hidropolítica e a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança

Um olhar panorâmico sobre o cenário da hidropolítica internacional sinaliza-nos haver regiões em que a água transparece, nos termos da Escola de Copenhague, como um assunto claramente securitizado. Isso porque o uso compartilhado dos recursos de um complexo hidrográfico, por motivos diversos, apresenta potencial para influenciar as relações internacionais entre os atores que deles dependem evidenciando, outrossim, que as percepções e preocupações que emergem da hidropolítica podem estar interligadas a tal ponto que os problemas de segurança nacional delas derivados não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos isoladamente.

Foi assim, na tentativa de buscar evidências sobre possíveis conexões entre as dinâmicas originadas no contexto específico da Bacia dos rios Tigre e Eufrates e a agenda de segurança do CRS do Oriente Médio que SCHULZ (1995, p.97), recorrendo ao auxílio da TCRS, formulou o conceito de Complexo Hidropolítico de Segurança (*Hydropolitical Security Complex*). Segundo o autor, trata-se de uma forma especial de Complexo de Segurança que surge quando "*a set of states that are geographically part owners and technically users of shared rivers start to consider, as a consequence, this water body to be a major national security issue*".

Ressalte-se, ainda, que tal cenário pode adquirir contornos mais agudos se houver um histórico de inimizade entre os países do complexo e/ou, como acrescenta BÄCHLER (1995) *apud* FERREIRA (2003; p.50), se forem de pouca efetividade (ou inexistentes) os mecanismos de integração, cooperação e de solução de controvérsias entre os ribeirinhos aumentando, dessa forma, a possibilidade de que esses atores recorram a

meios extraordinários, inclusive o uso da força, para lidar com as demandas existentes. Foi assim, neste contexto peculiar, que SCHULZ (1995, p.97) identificou a existência de um Complexo Hidropolítico de Segurança formado por Turquia, Iraque e Síria conforme ilustrado na figura abaixo:



Fonte: Elaborado a partir de http://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_Eufrates

Fig. 2.4: Complexo Hidropolítico de Segurança do Tigre-Eufrates

Tal construção teórica erigiu-se com base na identificação de uma intrínseca interdependência entre as agendas de segurança nacional de cada um destes países derivada dos efeitos transfronteiriços ocasionados pelo uso compartilhado das águas da Bacia do Tigres-Eufrates com relação à construção de barragens, controle do fluxo de água, salinização e geração de energia hidrelétrica.

A partir da análise empreendida neste estudo de caso, Schulz ainda sistematizou o que ele definiu como relações verticais e horizontais. Enquanto as relações verticais referem-se às possíveis conexões entre o CHS e o nível sistêmico global como, por exemplo, a intrusão de potências exógenas nos assuntos do complexo, as relações ditas horizontais referem-se às dinâmicas que ocorrem no mesmo nível estrutural, ou seja, intra e inter complexos.[79]

[79] Neste último caso, a análise das relações em nível horizontal permitiu a SCHULZ (1995, p.107-110) identificar conflitos no âmbito do CHS envolvendo os três Estados e grupos multiétnicos/religiosos associados à hidropolítica regional. Sobre o assunto, o autor diz que"*[...] regarding interethnic relations affecting water issues concerning the Euphrates and Tigris, the Kurdish question stands out, as it connects the three states. As all three states have been involved in persecuting the Kurds, a Kurdish uprising is feared by all states in the hydropolitical complex. Terrorist acts have already been committed by the PKK (Kurdish Workers' Party) against Turkey's damming of the Euphrates and thus Turkey fears more attacks on its projects*" (*apud* HANDCOCK, 2004; p.09). Por conta deste quadro, a água foi por diversas vezes utilizada pela Turquia como um meio de pressão contra o apoio sírio ao PKK (LE PRESTRE, 2000; p.444), assunto a ser tratado em maiores detalhes ainda nesse capítulo. A situação descrita indica, dessa maneira, a existência de uma dimensão político-societal na estrutura do CHS e, por conseguinte, ratifica a utilidade analítica da agenda multissetorial da Escola de Copenhague neste contexto.

Em suma, o trabalho desenvolvido por Schulz permitiu identificar, por intermédio de uma estrutura conceitual própria ao tema, as dinâmicas que tomam forma no campo da hidropolítica nos casos em que a gestão dos recursos hídricos compartilhados encontra-se, de alguma forma, associada às questões de segurança nacional dos atores de um CRS ou a outros assuntos de alta política (*high politics*) que os conecte.

Não obstante sua relevância, esse modelo possui limitações quanto à sua aplicabilidade em situações que não apresentem a mesma densidade conflitiva do caso tomado como objeto da análise empreendida por Schulz. Como visto, o CHS, tal qual proposto, toma forma a partir de situações de tensão, em cenários propensos à securitização da água em seu aspecto mais negativo, ou seja, considerando-se o uso da força em cenários de escassez. Além disso, o modelo desenvolveu-se tendo como foco principal de análise o compartilhamento de águas superficiais.

Assim, surgem alguns pontos importantes para reflexão. Primeiramente, seria possível ter estruturas similares que contemplem uma situação de interdependência hidrológica, mas em um contexto de cooperação? Outrossim, as dinâmicas originadas a partir do compartilhamento de águas subterrâneas, como os aquíferos, importantes reservas de água doce, também poderiam ensejar a formação de Complexos?

Tomando essas considerações, e tendo como ponto referencial o trabalho de Schulz e as contribuições da Escola de Copenhague, autores como ALLAN (2001) e TURTON (2003) aperfeiçoaram o modelo original ao incorporarem a ele novas dimensões de forma a dotá-lo de maior capacidade explicativa.

Para tal, foi introduzida a premissa construtivista de amizade/inimizade em um *continuum* mais amplo como eixo definidor das dinâmicas de segurança, bem como se atribuiu maior destaque para o compartilhamento de sistemas hidrográficos subterrâneos, e não apenas superficiais, como referência para explicar o papel da hidropolítica na agenda política de sub-regiões como a África Ocidental, Meridional e o Oriente Médio.

Assim, a partir destes testes empíricos, ALLAN (2001, 2002) e TURTON (2003, 2008) passaram a contemplar a existência do que eles chamaram de Complexos Hidropolíticos naquelas regiões em que *"a dependence on shared water systems – both surface and groundwater – is of such a strategic nature that this dependence starts to drive inter-state relations of potential cooperation (amity) and/or competition (enmity) in a discernable manner"* (TURTON, 2008; p.188).

Por conseguinte, os autores também convencionaram que se as relações entre os ribeirinhos tenderem ao fortalecimento dos laços de amizade e da cooperação mútua têm-se, como resultante, o esboço de um Complexo

Hidropolítico (CH). Por outro lado, se essas dinâmicas indicarem um cenário de inimizade e tensão, como no caso envolvendo Turquia, Iraque e Síria, tem-se, tal qual definiu Schulz, a formação de um Complexo Hidropolítico de Segurança (CHS). Portanto, de acordo com esta tipologia, o CHS passou a ser classificado como uma variante de Complexo Hidropolítico.

Dessa forma, o modelo dos CH/CHS, apresentado como estrutura integrante de um CRS do tipo heterogêneo (TURTON, 2001; p.19), torna possível verificar tanto a existência de sobreposições multissetoriais (sobremodo nos casos de relações horizontais) como conexões entre diferentes níveis de análise (relações verticais) em cenários de elevada interdependência hidrológica, sejam eles marcados por um *continuum* de cooperação e/ou conflito (KISTIN, 2007).

2.2 A geopolítica das águas

No contexto dos recursos hídricos, a dimensão espacial ou, em outras palavras, a posição geográfica dos atores que os compartilham, exerce papel fundamental na determinação de suas pretensões quanto aos múltiplos usos da água, sejam estes usos consuntivos (abastecimento público, irrigação, dessedentação humana e animal) ou não consuntivos (geração hidrelétrica, navegação, pesca, turismo).[80]

Este elemento clássico da geografia política destaca-se como uma variável de importância determinante no cenário da hidropolítica internacional uma vez que é a localização espacial dos Estados ribeirinhos em relação ao meio que os circunda que definirá eventuais vantagens e/ou desvantagens que eles e os demais atores envolvidos terão quanto à demanda e oferta de água no âmbito de um sistema hidrográfico compartilhado. Assim, considerando-se um ponto referencial qualquer (uma cidade, um país, uma barragem, um afluente, uma comunidade ripária etc.) em relação a um rio ou bacia hidrográfica transfronteiriça, tal ponto, quanto à sua localização em relação a este fluxo d'água, será definido como estando a sua montante ou jusante.

Esses conceitos são relevantes uma vez que se relacionam não apenas com a noção de posição e localização, mas igualmente com elementos tradicionais das relações internacionais (conflito, cooperação, equilíbrio de poder e, claro, segurança) que, por sua natureza, atuam como forças

[80] Diz-se consuntivos os usos da água decorrentes de sua retirada de um manancial seguido por sua posterior devolução ao meio natural em quantidade e/ou qualidade inferior, ou seja, parte da água retirada é consumida durante seu uso. Por outro lado, caracteriza o uso não consuntivo a devolução do recurso retirado na mesma quantidade e qualidade ou, ainda, quando a água serve apenas como veículo para certa atividade não sendo, portanto, consumida.

motrizes na definição da geopolítica das águas, o que faz das locuções "a montante" e "a jusante" elementos basilares na elaboração dos argumentos que darão forma ao ato-discurso (*speech act*) no campo da hidropolítica.

Feito este breve adendo introdutório, vejamos então a citada importância dessas terminologias para o estudo ora proposto. Tudo que se encontra acima do ponto de referência subindo a correnteza do rio diz-se que se situa a montante (rio acima), enquanto tudo que está localizado entre ele e a foz de um curso d'água[81] situa-se a jusante do ponto de referência, ou seja, rio abaixo. Sendo assim, aplicando-se essa mesma lógica, infere-se que os impactos produzidos a montante repercutirão necessariamente na quantidade, qualidade e regularidade das águas utilizadas pelos atores localizados a jusante, tal qual esquematicamente demonstrado na figura seguinte:

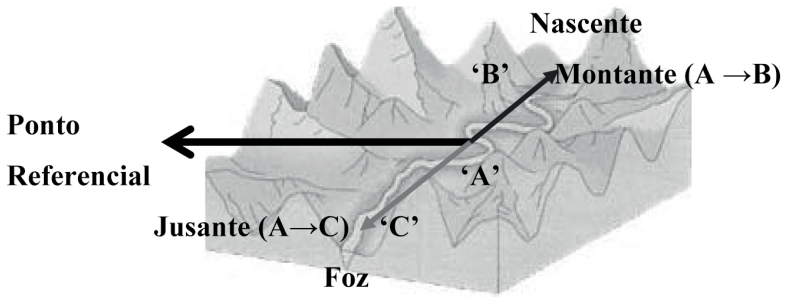


Fig. 2.5: A geopolítica das águas

Com base na ilustração, e tomando como referência o ponto "A", vê-se que em relação a ele, o ponto "B" encontra-se a sua montante (rio acima), enquanto o ponto "C" a sua jusante (rio abaixo) sendo, por isso, o ponto 'C' aquele que eventualmente será o maior prejudicado pelas externalidades ocasionadas em decorrência do uso deste curso d'água desde sua nascente. Em contrapartida, o ponto "B" é aquele que tem sob seu controle o fluxo das águas corroborando, destarte, a regra geral de que no contexto de partilha dos recursos hídricos os Estados a montante possuem certa vantagem sobre os Estados a jusante (LE PRESTRE, 2000; p.443).

Foi a partir destas colocações gerais sobre a geografia dos sistemas hidrográficos e a importância multidimensional de seus recursos para as relações internacionais daqueles que direta ou indiretamente são impactados pelos seus usos compartilhados que SANTOS (2004, p.07),

[81] A foz ou desembocadura de um rio (ou de qualquer outro curso d'água) é o ponto onde ele deságua. Assim, um rio pode ter como foz o mar, um lago, outro rio ou até mesmo o oceano. Quando o rio deságua por várias saídas - como o Nilo, Amazonas, Níger, Danúbio - diz-se que sua foz é em delta. Já quando ele deságua por uma única saída, uniforme até seu fim, dizemos que sua foz é em estuário.

didaticamente, sintetizou os principais danos em tais sistemas destacando, outrossim, os trechos do curso d'água que são potencialmente os mais afetados, como descrito no quadro a seguir:

Quadro 2.1: Principais impactos em sistemas hidrográficos compartilhados

Atividade	Impacto Potencial	1	2
Uso Público	Diminuição do volume devido a bombeamentos intensivos para abastecimento público.		X
	Contaminação, poluição devido a descargas de esgotos domésticos e resíduos sólidos.		X
Uso Industrial	Diminuição do volume devido a bombeamentos intensivos para suprimento de demandas industriais.		X
	Poluição, contaminação devido a descargas de efluxos e resíduos sólidos.		X
Uso agrícola	Diminuição do volume devido a bombeamentos intensivos para irrigação.		X
	Poluição, contaminação devido à utilização de agrotóxicos.		X
Uso navegacional	Poluição devido ao tráfego de embarcações.		X
	Poluição, contaminação devido a acidentes envolvendo vazamento de cargas.		X
	Alteração na velocidade e volume dos cursos naturais de rios devido a obras hidráulicas necessárias para o funcionamento de hidrovias.		X
Uso energético	Alteração do regime de vazão devido ã construção de barragens.	X	X
	Influência na migração dos peixes devido à construção de barragens.	X	X
	Alterações na fauna devido à migração de peixes.	X	X
	Perda de água devido ao aumento da evaporação nas represas.	X	X
	Inundação de áreas agricultáveis.	X	
	Re assentamentos forçados.	X	X
1= a montante 2= a jusante			

Fonte: SANTOS (2004, p.07).

Com o subsídio dessas informações, verificamos, pois, a confirmação da assertiva previamente citada de que os Estados situados a montante possuem vantagens em relação aos ribeirinhos de jusante. Essa constatação levou acadêmicos como MACCAFFREY (1993) e LE PRESTRE (2000, p.443) a concluírem, de forma geral, que a disposição do primeiro grupo em cooperar é naturalmente limitado, exceto quando pelo menos um dos seguintes fatores encontra-se presente:

1) os ribeirinhos mantêm relações de boa vizinhança (histórico de amizade) e/ou os benefícios adicionais da cooperação são evidentes (jogo de soma positiva);
2) o Estado a jusante possui recursos militares muito superiores ou um dos Estados é mais poderoso que o(s) outro(s) ribeirinho(s) e pretende resolver o litígio pacificamente;
3) o Estado a montante depende do Estado a jusante em matéria de transporte fluvial[82];
4) a cooperação está circunscrita num conjunto de relações múltiplas e integradas demonstrando, pois, que o interesse mútuo é superior à manutenção da disputa, como geralmente ocorre no âmbito de uma comunidade de segurança (por exemplo, os cursos d'água da União Europeia).

A dimensão geográfica também será determinante na configuração de regimes hidropolíticos internacionais já que confere ao arcabouço normativo que busca disciplinar o compartilhamento de águas transfronteiriças um caráter bastante peculiar. Isso porque os tratados sobre a questão são, geralmente, regionais e fechados por refletirem regras casuísticas moldadas de acordo com as singularidades geográficas e políticas dos Estados partes (SANTOS, 2004; p.11).[83]

Portanto, a acomodação satisfatória dos interesses concorrentes dos Estados de jusante e de montante é um dos grandes desafios com os quais se deparam os mecanismos de cooperação evidenciando, destarte, que os interesses geopolíticos destes atores figuram como importantes elementos neste complexo enredo de negociação. Considerando, então, o cenário

[82] A posição geográfica dos países de jusante (donos da foz de uma via fluvial) lhes confere um papel estratégico no que se refere ao regime jurídico da navegação. Sua exploração pode ser muito restritiva para os ribeirinhos de montante e, sobretudo, para Estados terceiros cujos nacionais e embarcações pretendam, por exemplo, navegar a partir do mar, ou seja, da foz (CAUBET, 2006; p.07).

[83] Segundo MACCAFFREY (1993, p.98) na maioria dos casos os tratados sobre o tema são bilaterais, apesar de haver um grande crescimento de acordos multilaterais. Seja qual for a natureza destes instrumentos jurídicos, a regra geral externada é de que um Estado, seja ele de jusante ou de montante, não pode comprometer a qualidade e quantidade de água dos demais ribeirinhos por conta dos efeitos de suas ações ao longo do curso d'água compartilhado.

da hidropolítica, vê-se que os usos diversos dos recursos de uma mesma bacia por aqueles atores que a compartilham têm potencial para afetar substancialmente interesses vitais dos ribeirinhos e, como consequência, a estabilidade política regional, ratificando, mais uma vez, a importância da interdependência hidrológica no nível subsistêmico de análise.

Por conseguinte, como veremos adiante, o assunto é muitas vezes apresentado, por meio do ato-discurso, como um tipo especial de política imune às regras ordinárias do jogo político endossando, pois, a utilização de meios extraordinários para lidar com o problema e, dessa forma, garantir a segurança do objeto referente (BUZAN *et al.*, 1998; p.23-24), especialmente naquelas situações em que os mecanismos disponíveis não são eficazes na resolução dos imbróglios existentes entre os ribeirinhos.

2.2.1 O ato-discurso na hidropolítica

A água, por tudo o que foi dito, é muitas vezes apresentada como tema protagonista das mais dramáticas predições conflituosas por figurar, dentre alguns dos motivos suscitados, como recurso escasso e indispensável à manutenção da vida e ao exercício de diversas atividades cotidianas, porém vitais. Assim, frequentemente é tratada como fonte de poder e, consequentemente, matéria de segurança.

Portanto, não são poucos os atores que ressaltam em seus discursos a sensibilidade do tema ao destacar as multifacetadas questões que emergem da hidropolítica como possíveis ameaças existenciais, principalmente naquelas regiões em que a escassez hídrica e/ou a existência de uma alta interdependência resultante do compartilhamento dos recursos hídricos sobressaem como características importantes nas relações entre os Estados condôminos (HINRICHSEN *et al.*, 1998; TURTON, 2001; ALLAN, 2001; YETIM, 2003; CLARKE e KING, 2005; p.75; PROCÓPIO, 2007; p.271-3; KISTIN, 2007).

Tal quadro, a princípio, nos leva a refletir acerca da possibilidade de situações de grande tensão, num futuro próximo, terem como motivação a disputa por recursos hídricos. Este é, por exemplo, o ponto de vista defendido por Ismail Serageldin, ex-vice presidente do Banco Mundial, ao afirmar que "*if the wars of this century were fought over oil, the wars of the next century will be fought over water*" (PRESTRE, 2000; p.443) ou de VAN GINKEL (2001) *apud* (CASTRO, 2007; p.108) ao atestar que conflitos pela distribuição e alocação da água se tornarão "*a key part of the 21st century landscape*". Essa visão também é compartilhada

por HINRICHSEN *et al*. (1998) que veem na questão hídrica, principalmente no tocante à sua escassez, um fator de instabilidade nas relações internacionais, afinal, complemetam CLARKE e KING (2005; p.19), atualmente mais de um bilhão de pessoas não tem acesso à água e as estimativas indicam que, em 2050, cerca de quatro bilhões de indivíduos, metade da população mundial projetada, estará vivendo em países com carência crônica deste recurso.

Não obstante, um olhar panorâmico sobre o cenário hidropolítico mundial revela-nos que a intensificação das tensões em torno da água não é ocasionada apenas por problemas de déficit hídrico. Como visto, ela envolve várias outras questões complexas e multidimensionais capazes de afetar o equilíbrio político dos atores que compartilham as águas de um sistema hidrográfico (TURTON, 2001; YETIM, 2002; CAUBET, 2006; CASTRO, 2007).

Observa-se, entretanto, que essa hipótese suscitou, e ainda suscita, como perceptível em muitos discursos retóricos, e até mesmo em documentos oficiais de agências especializadas, afirmações precoces nas quais se vê que o caráter eminentemente plausível de uma dada situação, muitas vezes superdimensionada por avaliações enviesadas, substitui a análise concreta dos fundamentos empíricos (LE PRESTRE, 2000; p.427; TURTON, 2001; p.07, HANDCOCK, 2004; p.6-7).

Ademais, anúncios desta natureza não surpreendem se levarmos em conta os frequentes alertas lançados por especialistas e autoridades em segurança internacional ao longo das últimas décadas de que os recursos hídricos estão se tornando uma potencial fonte de conflitos em todo o mundo, sejam esses alertas empiricamente fundamentados ou apenas especulações (WESTING, 1986; GLEICK, 1993; HOMER-DIXON, 1994; REMANS, 1995; SAMSON e CHARRIER, 1997; BUTTS, 1997; GLEICK, 2000).

Vejamos, por exemplo, a advertência feita pelo governo britânico, em fevereiro de 2006, acerca da crescente possibilidade de testemunharmos muito em breve "*wars over water*". Em tom assertivo, as autoridades ainda alardearam que suas forças armadas "*must be prepared to intervene in humanitarian disaster relief, peacekeeping and warfare related to dwindling natural resources, particularly water*" (THE INDEPENDENT, 2006 *apud* CASTRO, 2007; p.108).

Por outro lado, também não são poucos os autores que contestam o anúncio da água como fonte primária de conflitos entre Estados. A base de suas argumentações é de que há poucas evidências históricas que sustentem tal hipótese. Contrariamente, eles argumentam que a cooperação pacífica

no compartilhamento dos recursos hídricos tem sido, historicamente, o comportamento-padrão e o uso da violência, por conseguinte, a exceção à regra (LIBISZEWSKI, 1995; WOLF, 1998; SALMAN e BOISSON DE CHAZOURNES, 1998; ALLAN, 2001; COSGROVE, 2003, p.10-11; YOFFE *et.* al., 2004).

Complementar à tese deste grupo, CLARKE e KING (2005; p.75) destacam que, ao longo dos últimos anos, muitos países assumiram obrigações e criaram comissões de gestão compartilhada para administrar as águas de importantes rios como o Reno, Zambeze, Nilo, Mekong e Danúbio. A Europa, por exemplo, embora tenha apenas quatro bacias fluviais compartilhadas por mais de quatro países, tem quase 200 tratados regulamentando o uso dessas águas.

Por isso, ainda que muitas das admoestações apresentadas nos discursos de atores securitizadores e funcionais sejam pertinentes, LE PRESTRE (2000, p.427-8) nos alerta acerca do perigo destes agentes incorrerem em reducionismos ao lidar com o assunto. Segundo ele, nas situações em que os usos da água são objetos de disputa, será sempre possível construir um laço direto ou indireto, próximo ou longínquo, entre o quadro de instabilidade que se pretende explicar e uma variável hidropolítica e, assim, ver como resultado dessa perigosa associação, o anúncio de instabilidades futuras.

Não que tenham faltado circunstâncias entremeadas por um clima de real tensão em torno de problemas agudos ocasionados pelo comportamento abusivo reputado a algum ribeirinho. São vários os exemplos de desentendimentos envolvendo Estados em decorrência do uso de recursos hídricos compartilhados, como nos mostra o quadro a seguir:[84]

Quadro 2.2: Casos de cursos d'água objeto de disputas

RIO/BACIA	ESTADOS AFETADOS	OBJETO DA DISPUTA
Nilo	Egito, Sudão, Eritreia, Etiópia	Irrigação, inundações
Jordão	Síria, Líbano, Jordânia, Israel, Palestina	Consumo, extração
Eufrates/Tigre	Turquia, Iraque, Síria	Consumo, barragem
Indus	Índia, Paquistão	Irrigação
Ganges	Índia, Bangladesh	Consumo, inundações
Mekong	Laos, Camboja, Vietnã, Tailândia	Consumo, inundações

[84] O quadro apresentado, por seu intento meramente ilustrativo, certamente não reflete a intensidade, o potencial de conflito e, tampouco, o grau de institucionalização (politização/securitização) da gestão e das disputas envolvendo estes cursos d'água, fatores verificados em maiores detalhes em alguns dos casos citados ainda neste capítulo.

Lauca	Bolívia, Chile	Barragem, salinidade
Reno	Suíça, França, Alemanha, Holanda	Poluição
Brahmaputra	Índia, Bangladesh	Consumo, inundações
Amu Darya Syr Darya	Cazaquistão, Uzbequistão, Tadjiquistão, Quirguistão, Turcomenistão	Poluição, barragens, irrigação, salinização
Paraná	Brasil, Argentina, Paraguai	Barragem
Colorado	EUA, México	Irrigação, salinização
Grande	EUA, México	Consumo, poluição
Elba	República Tcheca, Alemanha	Poluição
Uruguai	Argentina, Uruguai	Poluição

Fonte: SIRONNEAU (1996), LE PRESTRE, 2000; p.445, CLARKE e KING (2005; p.78).

Enfim, os fatos apresentados sugerem cautela ao lidar com o binômio segurança-água, demonstrando haver a necessidade de se dimensionar a real influência dos recursos hídricos diante da multiplicidade de variáveis outras que também apresentam potencial para agravar uma situação de instabilidade ou dificultar sua solução.

Geralmente as desavenças pela água são anunciadas em relação a países onde há um histórico de animosidade e ressentimentos como no já citado caso entre Turquia, Iraque e Síria, entretanto, ressalte-se, nem sempre a água será o pivô das controvérsias que surgem, mas, geralmente, um fator agravador de um quadro de tensão pré-existente catalisado por um cenário de alta interdependência hidrológica.

Dessa forma, torna-se mais útil, e viável, estudar a questão hídrica como um dos elementos a serem considerados nas políticas de segurança, um fator gerador de tensões suplementares em situações conflituosas, e não como causa primeira da deflagração das mesmas, ainda que por vezes assim seja apresentada nos discursos de diversos atores securitizadores. Afinal, ratifica BOUGUERRA (2004, p.97), é difícil provar que a água seja a variável desencadeadora de um conflito, pois, geralmente, são múltiplas as causas que lhe dão origem sendo, portanto, ilusório querer isolar um fator em particular.

Note-se, ademais, que muitas instabilidades e tensões derivadas dos recursos hídricos têm sua origem no interior das fronteiras dos Estados e não necessariamente entre eles. Seguindo essa linha, CAUBET (2006, p.24-27) salienta que, apesar do discurso de importantes *players* no cenário da hidropolítica global, é difícil encontrar evidências explícitas que sinalizem a questão hídrica como fonte direta de um conflito armado internacional deflagrado por causa do consumo ou uso da água.

Daí sua observação de que os conflitos pela água muitas vezes assumem feições de tensões internas, civis e/ou sociais (CAUBET, 2006; p.30) ou, como define CASTRO (2007; p.109), "*intra-national water conflicts*" que incluem desde manifestações pacíficas e ações judiciais até a confrontação direta marcada por violência, o que nos leva, inclusive, a considerar a aplicabilidade do dilema da insegurança no campo da hidropolítica.

Ademais, assevera LE PRESTRE (2000; p.477), se os recursos hídricos são apresentados como fonte de conflito, isto se dá na medida em que as disputas por seus usos favoreçam a emergência de um sentimento de insegurança, conceito subjetivo e manipulável, ligado a questões de identidade, soberania e nacionalismo. Portanto, reunindo os argumentos apresentados, podemos sumarizar as características que dão forma ao *speech-act* na hidropolítica recorrendo à síntese que faz DU PLESSIS (2001, p.13-4) *apud* TURTON (2003, p.74-5) ao apresentá-lo como:

> […] concerned with, and intrinsically linked to, the concept of security. This concern extends to environmental security in general, and to water security in particular. This latter focus, and its collateral theoretical conceptualizations, is forced upon the scene by specifically linking the water discourse … to the war/peace and to conflict/cooperation [problematique] and by considering water to be a potential source or cause of (violent) conflict. […]This development is, in part, the result of the new security paradigm that has broadened and deepened the security agenda by including non-military (low politics) threats, as well as non-state, security stakeholders at all levels of society. Hence, it is also linked to the notion of common security, which has as its foundation common interests that, at a minimum, requires a shared interest in survival. Irrespective of the fact that post-1989 security has acquired a wider meaning than protection from military threat, its broader conceptualization has paradoxically contributed to securitization and militarization of water as a traditional non-military concern.

Nesse sentido, central para os propósitos deste estudo é relembrar que um assunto assume o status de securitizado não necessariamente por causa da existência de uma ameaça real, mas sim pelo fato de ser apresentado e aceito como tal em um contexto em que a segurança é entendida como um lócus de decisão situado além das regras ordinárias do jogo político, o que confirma a importância capital que pode ter o ato-discurso na hidropolítica.

Portanto, cabe ao observador verificar se a questão hidropolítica é apresentada dentro de um contexto social e cultural no qual as expressões e sentenças proferidas pelos interlocutores autorizados fazem sentido

para o público alvo em relação aos elementos constitutivos desse contexto (atos ilocucionários) e se as mesmas produzem, como ato perlocucionário, a securitização/politização do assunto proposto e a consequente formação de um CH ou, em casos mais sensíveis, de um CHS.

Considerando o que foi dito, aqui se faz importante abrir espaço para um breve adendo de ordem semântica. Como visto em linhas gerais, o termo conflito não significa necessariamente a existência de uma situação grave, podendo consistir, por exemplo, em mero desacordo sobre certo ponto de vista ou de fato, mas, ainda assim, ensejar movimentos de securitização ou, em sentido contrário, até mesmo a dessecuritização (WOLF, 1999, 2006; WOLF e HAMNER, 2000; WOLF *et al*., 2003), como constataremos em maiores detalhes na seção dedicada à análise dos estudos de caso.[85]

Nesse último caso, vê-se que muitas disputas por recursos hídricos têm sido mitigadas por meio de arranjos institucionais cooperativos, importantes instrumentos de dessecuritização ou, em outras palavras, de normalização das inter-relações estatais ao realocar a questão hídrica do domínio da segurança para o nível dos processos usuais de barganha e disputa da esfera política, ou seja, apenas como uma questão técnica (BUZAN *et al*., 1998; p.04; TURTON, 2003; p.90).

Neste quadro, por conseguinte, busca-se minimizar o potencial de conflito ao proporcionar a institucionalização de mecanismos normativos de gestão e regulação de recursos hídricos por meio de iniciativas como a criação de regimes internacionais e comitês intergovernamentais, o que é desejável (TURTON, 2008; p.189).

Partindo-se, então, da premissa construtivista de que as normas, ao institucionalizarem ideias, estabelecem padrões a serem seguidos – e outros a serem evitados – influenciando, desta maneira, o comportamento dos agentes e suas possibilidades de ação, a seção seguinte abordará o compartilhamento das águas transfronteiriças a partir da perspectiva do Direito Internacional. Desta maneira, buscar-se-á demonstrar a importância das normas e, também, as dificuldades que se interpõem à construção de um regime hidropolítico de alcance global.

[85] Como explicam BOBBIO *et al*. (1998; p.226) o conflito é uma das possíveis formas de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades podendo variar, a partir de características objetivas, quanto à sua dimensão (número de envolvidos), intensidade (grau de envolvimento dos participantes) e objetivos. Ressaltam, ainda, que embora a violência seja um instrumento utilizável num conflito, não é o único e nem necessariamente o meio mais eficaz, o que nos leva à premissa de que um conflito pela água não significa necessariamente uma guerra por ela (WOLF, 1995; ALEMAR, 2006; p.205).

2.2.2 *O papel das normas na hidropolítica*

Ao longo da História hodierna, a navegação e a produção energética destacaram-se, respectivamente, como os usos econômicos mais tradicionais da água no campo das relações internacionais norteando, inclusive, as primeiras codificações acerca da gestão dos recursos hídricos compartilhados. Nesse contexto, a Convenção de Viena de 1815, além de redefinir os aspectos geopolíticos referentes ao equilíbrio de poder na Europa, tornou-se também o marco institucional na regulamentação do uso dos rios internacionais para a navegação ao estabelecer as primeiras regras sobre o assunto. Apesar de embrionária, ela criou um arcabouço legal capaz de eliminar, ou ao menos dirimir, os entraves que impediam a liberdade navegacional, garantindo, assim, para fins comerciais, o exercício desta atividade como um direito absoluto de todas as nações.[86]

Como legado, os princípios estabelecidos no Concerto Europeu influenciaram diretamente, por mais de um século, a formulação de disposições regulatórias sobre a utilização de rios internacionais (ALEMAR, 2006; p.142-143; CAUBET, 2006; p.03). A Convenção dispôs, por exemplo, em seu artigo 108, que "aqueles Estados que estavam separados ou atravessados pelo mesmo rio deveriam estabelecer, de comum acordo, comissões para regular o seu uso".

Implicitamente, vê-se neste dispositivo uma importante contribuição que se consagraria como um dos elementos clássicos em torno dos quais se desenvolveria este emergente *framework* jurídico: a distinção entre rios contíguos (ou fronteiriços) e rios sucessivos (ou contínuos). Enquanto os primeiros, por terem suas margens localizadas em países distintos, servem como limites entre eles formando, assim, fronteiras, os cursos d'água ditos sucessivos atravessam continuamente os limites territoriais de soberanias diferentes.[87] Há, ainda, aqueles rios que ostentam as duas características como o Prata, o Amazonas, o Reno ou o Danúbio, só para citar alguns casos.

Estas pressuposições, explica FILHO (2005; p.02), devem ser entendidas no contexto histórico da afirmação dos Estados Nacionais que tinham na soberania territorial seu princípio constitutivo basilar. Seguindo esta lógica, enquanto um curso d'água estivesse em seu território, ainda que percorresse os domínios físicos de outros Estados, seu governo nacional teria total soberania sobre tais recursos, cabendo-lhe utilizá-lo da forma que melhor lhe aprouvesse.

[86] A Ata Final do Congresso de Viena trata do assunto nos artigos 108 a 117 sob o título "Regulamentos para a livre navegação dos rios. Artigos referentes à navegação dos rios, que em seu curso navegável separam ou atravessam diferentes Estados".

[87] Apesar de sua relevância legal e política, esta diferenciação só foi estabelecida formalmente mais de um século depois, no Tratado de Versalhes de 1919 (Parte XII: portos, cursos d'água e ferrovias; seção II: navegação).

O Direito Fluvial Internacional atingiria sua maturidade nas primeiras décadas do século XX, mais precisamente em 1921, ocasião em que foi realizada sob os auspícios da Liga das Nações, com a presença de delegações de 42 países, inclusive do Brasil, a Convenção de Barcelona sobre o Regime das Vias Navegáveis de Importância Internacional que, além de reiterar o princípio de liberdade de navegação, também proclamou a igualdade no tratamento de terceiros.[88]

Não obstante a primazia da navegação como atividade de cunho econômico, um uso concorrente dos recursos hídricos já despontava assumindo crescente importância e, por isso, atenção em vários instrumentos normativos: a exploração energética hidráulica. Como amostras das primeiras codificações sobre o tema, temos a Convenção de Berna para o rio Ródano, entre França e Suíça (1913) e a Convenção para o rio Roya, entre Itália e França (1914) (CAUBET, 2006; p.8).

No entanto, essa tendência logo se confirmaria no âmbito multilateral com a celebração em 1923, em Genebra, da Convenção relativa à instalação de forças hidráulicas de interesse de vários Estados. Ali estiveram reunidos dezesseis Estados com o intuito de estabelecer regras que regulamentassem a produção energética.

Um dos pontos principais do tratado versava sobre a criação de mecanismos que institucionalizassem a obrigação de consultas prévias, fossem elas multilaterais ou bilaterais, entre os países que almejassem obter energia hidráulica a partir de cursos d'água compartilhados, ou mesmo nacionais, mas que, em virtude de sua localização e/ou dimensão, pudessem afetar outros ribeirinhos (ALEMAR, 2006; p.147).

Na medida em que surgiam outras necessidades de utilização dos cursos d'água em contraponto aos usos ditos tradicionais, em grande parte para atender às demandas do capitalismo industrial e dos avanços tecnológicos decorrentes – como a modernização da agricultura, o consumo industrial, a flotação de madeira e a disposição final de resíduos e produtos poluentes – concomitantemente acentuavam-se as contradições, aparentemente inconciliáveis, entre os interesses defendidos pelos Estados de montante e jusante. O século XX, palco destas notáveis e, por vezes, dramáticas mudanças, testemunhava, então, a gestão compartilhada dos recursos hídricos tornar-se, do ponto de vista jurídico, um assunto sensível na esfera normativa do Direito Internacional contemporâneo.

[88] Mesmo antes deste tratado, vemos a incorporação de tais princípios, por exemplo, na América do Sul cujos rios mais notórios como o Paraná, Paraguai e Uruguai foram abertos, por força de acordos bilaterais precedentes, à navegação comercial de outras bandeiras em bases não discriminatórias, ou, no caso específico do Amazonas, pelo ato unilateral do Brasil de 07 de dezembro de 1866 que garantiu aos navios mercantes de todas as nacionalidades a livre navegação do rio enquanto em território brasileiro.

O primeiro esboço de um regime técnico mais abrangente e elaborado sobre o uso das águas internacionais começou a ganhar contornos em agosto de 1966, em Helsinque, Finlândia. Ali, durante a 52ª Conferência da Associação de Direito Internacional (*International Law Association - ILA*), buscou-se codificar, em um único instrumento formal, uma série de normas até então majoritariamente costumeiras.[89] O arcabouço jurídico resultante, composto de 37 artigos distribuídos em seis capítulos, ficou conhecido como as Regras de Helsinque sobre os Usos das Águas de Rios Internacionais, documento que se tornaria uma referência para muitas outras convenções posteriores, inclusive, como veremos adiante, no âmbito da ONU.

Este relatório técnico trouxe grandes inovações, dentre as quais, o conceito de bacia de drenagem internacional**,** definida como "uma área geográfica que se estende por dois ou mais Estados, determinada pelos limites fixados pelos divisores de água, incluindo as águas superficiais e subterrâneas, que fluem para um ponto final comum" (art. II).

Partindo-se desta referência conceitual, vê-se que não apenas o rio é internacional, mas toda a estrutura hidrográfica na qual ele está inserido evidenciando, pois, a adoção de uma abordagem unitária do conjunto da bacia, abarcando todo o ciclo d'água. Com isso, sua aplicabilidade instrumental e analítica estende-se a qualquer território que, de alguma forma, esteja vinculado a um determinado complexo hidrográfico.

Nos artigos IV e V o documento vai além e, subsidiariamente, define que a utilização desta estrutura hidrográfica por parte dos ribeirinhos deve ser razoável e equitativa, levando-se em conta fatores de variada ordem como: a extensão da área de drenagem no território de cada Estado ribeirinho; os aspectos climáticos da bacia; a perspectiva histórica da utilização de suas águas; as necessidades econômicas e sociais de cada ribeirinho bem como os custos para satisfazê-las; os conflitos entre os seus múltiplos usos; os efeitos transfronteiriços das ações dos ribeirinhos nos cursos d'água.

Apesar da crescente importância estratégica dos recursos hídricos nas relações internacionais, o assunto ingressou efetivamente na agenda multilateral de discussões, em uma dimensão mais abrangente, pouco mais de uma década após as Regras de Helsinque quando, em março de 1977, a Organização das Nações Unidas realizou sua primeira conferência sobre a água, na cidade argentina de Mar del Plata.[90]

---

[89] De acordo com o Estatuto da Corte de Haia de 1920, o costume é definido como uma "prática aceita e reconhecida como sendo o direito" (art.38, §1º, alínea *b*). Significa dizer que a norma costumeira ostenta dois elementos indissociáveis: a prática, ou seja, a repetição, ao longo do tempo, de certo modo de proceder ante determinado fato, e o elemento subjetivo (*opinio juris*) que é a convicção informal (não escrita) de que tal prática tem validade legal.

[90] A ONU, antevendo a dimensão estratégica do assunto, requereu por meio da Resolução n.1901 (XIV), de 21/11/1959, que sua Comissão de Direito Internacional (CDI) analisasse a possibilidade de codificação das regras de Direito Internacional relativas ao uso dos rios internacionais, à exceção da navegação já que esta atividade dispunha de um amplo e robusto

Os esforços empreendidos convergiram no sentido de estabelecer programas de gerenciamento integrado capazes de promover a cooperação em torno destes recursos e evitar, destarte, possíveis cenários conflituosos por sua disputa. Para tal, a Conferência aprovou um documento que ficou conhecido como Plano de Ações de Mar del Plata, até então "o mais completo documento referencial sobre recursos hídricos" (ALEMAR, 2006; p.153). Ele dispôs sobre uma vasta gama de assuntos como: acesso e uso; meio ambiente e poluição hídrica; políticas de planejamento e gestão; desastres naturais; informação e educação pública, pesquisa; cooperação regional e internacional.[91]

Com o desenvolvimento progressivo, e substantivo, das normas de Direito Internacional sobre a utilização de cursos d'água, a ideia de um amplo regime hidropolítico mantinha-se factível, apesar de grande parte das iniciativas regulatórias estarem circunscritas à esfera regional já que cada sistema hidrográfico apresenta características geográficas peculiares, assim como cada ribeirinho, por razões distintas, diferentes prioridades e necessidades em relação ao uso dos recursos hídricos.

Neste sentido, a Convenção das Nações Unidas sobre o direito relativo aos usos dos cursos de água internacionais para fins diversos da navegação (ou Convenção dos Cursos D'Água Internacionais - CCAI),[92] adotada em 1997, é emblemática, pois codificou, ao longo de seus 37 artigos, várias regras e princípios aplicáveis à gestão dos recursos hídricos compartilhados em um instrumento normativo multilateral, mas, de fato, de alcance universal. Entretanto, sua difícil negociação revelou, outrossim, os muitos obstáculos que ainda se interpõem à efetiva construção de um "regime global das águas" na arena política internacional.

Prova disso é que, apesar de sua relevância, a CCAI sequer entrou em vigor, pois, para tal, faz-se necessário que se reúnam, pelo menos, 35 instrumentos de adesão. Até 2006, apenas 19 Estados a haviam assinado, e, desses, 12 ratificado (CAUBET, 2006; p.12).[93] Nota-se, assim, como em outros

arcabouço normativo desenvolvido, sobremodo, entre 1815 e 1921. No entanto, os membros da ONU não demonstraram entusiasmo na proposta que acabou não progredindo. Os trabalhos da CDI seriam retomados somente em 1970 quando uma nova resolução, n. 2669 (XXV), instou-a a reiniciar as discussões sobre o direito relativo à utilização de rios internacionais para fins distintos da navegação. Daí em diante, foram quase três décadas até que um texto formal fosse finalmente aprovado pela Assembleia Geral, o que veio a ocorrer em 21/5/1997 por meio da Resolução A/RES/51/229.

[91] Outro evento de igual magnitude seria realizado somente em 1992, em Dublin (Irlanda). Naquela ocasião, a Conferência Internacional sobre Água e Ambiente foi convocada como um dos preparativos para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em junho do mesmo ano, no Rio de Janeiro.

[92] *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*. Houve 103 votos a favor do texto apresentado, 03 contrários e 27 abstenções.

[93] Os tratados multilaterais necessitam, para produzir os efeitos jurídicos esperados, de assinatura e ratificação. Nestes casos, a assinatura é o ato pelo qual o sujeito do Direito Internacional Público reconhece a legitimidade de um texto negociado, contudo, ela não é suficiente para gerar efeitos legais, o que acontece somente após a ratificação que é o ato unilateral por meio do qual o sujeito signatário de um tratado exprime, definitivamente, no plano internacional, sua vontade de contrair obrigações ante seus pares.

casos já citados, só que aqui em uma escala muito mais ampla, que este cenário reflete diretamente as posturas divergentes sustentadas pelos Estados de jusante e montante, o que é compreensível, afinal, os interesses de cada país são diretamente influenciados por sua posição geográfica na bacia internacional.

Fonte: GIORDANO e WOLF (2002; p.06)

Fig. 2.6: Status jurídico da CCAI (1997-2002)

Neste contexto, de forma geral, os Estados de jusante demonstram-se favoráveis à abordagem jurídica mais recente, fundamentada no conceito de bacia de drenagem internacional. Por outro lado, os Estados de montante ou cuja situação a montante seja prevalecente, por conta desta condição geográfica privilegiada, tem apoiado uma codificação voltada à observância dos direitos soberanos de cada país sobre os recursos hídricos localizados em seu espaço territorial, em conformidade com a clássica definição de rio internacional estabelecida no Congresso de Viena de 1815 (FERREIRA, 2000).

Inclusive, o argumento central a embasar as críticas levantadas pelos países predominantemente de montante que se abstiveram ou votaram contra a Convenção – como Burundi, China, Turquia (contra), Índia e Ruanda (abstenção) – foi de que o texto não salvaguardou o princípio da soberania territorial dos Estados estando, portanto, inclinado aos interesses dos ribeirinhos de jusante (SANTOS, 2004; p.13-14).

De fato, as peculiaridades regionais, tema do próximo tópico, são tão díspares e complexas que qualquer projeto de codificação geral e universal representa um desafio de dimensões hercúleas. Daí, o eixo basilar da CCAI sustentar-se na difusão do já citado princípio do uso equitativo e razoável dos recursos hídricos de modo a evitar danos ou

prejuízos aos países de jusante ou montante, contudo, mantendo um tom generalista, o que a torna, na verdade, um acordo guarda-chuva a ser complementado por outros tipos de instrumentos jurídicos que contemplem as especificidades de cada curso d'água.

Conforme disposto em seu artigo III: "*watercourse states will enter into one or more agreements, hereinafter referred to as 'water agreements', which apply and adjust the provisions of the present Convention to characteristics and uses of a particular international watercourse or part thereof*."

Nitidamente influenciada pelas disposições e avanços emanados das Regras de Helsinque, a Convenção ainda buscou descrever uma série de fatores e circunstâncias a serem observados pelos ribeirinhos no momento da realização de empreendimentos em cursos d'água transfronteiriços de forma a viabilizar a tão referenciada utilização razoável e equitativa destes recursos. São eles:

a) fatores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos e outros mais de ordem natural;
b) as necessidades sociais e econômicas dos Estados ribeirinhos envolvidos;
c) o grau de dependência da população de cada um dos Estados ribeirinhos em relação aos recursos hídricos;
d) os efeitos transfronteiriços do(s) uso(s) de um rio internacional;
e) os usos atuais e potenciais do curso d'água;
f) a conservação, proteção, desenvolvimento e racionamento do uso dos recursos hídricos e os custos que terão as medidas para se alcançar este objetivo;
g) a avaliação das alternativas, de valor correspondente, para um projeto particular ou para um uso existente (ALEMAR, 2006; p.163).

Assim, apesar dos interesses divergentes de certos ribeirinhos em relação aos usos das águas transfronteiriças dificultarem a efetiva construção de um regime hidropolítico ou de mecanismos de prevenção e resolução de disputas, a CCAI desponta como um importante ponto de referência, ainda que em uma perspectiva temporal de longo prazo (SANTOS, 2004; p.12). Entretanto, cumpre destacar que o reduzido êxito quanto a adesões à Convenção evidencia, pois, que os Estados continuam priorizando a proteção dos interesses nacionais em detrimento de soluções multilaterais e integradas (CAUBET, 2006; p.13).[94]

[94] Não obstante este quadro, desde então, a cada três anos, reúnem-se no evento conhecido como Fórum Mundial da Água - atualmente o maior congresso voltado para discutir questões sensíveis relacionadas à segurança hídrica - representantes

2.2.3 Complexos Hidropolíticos: evidências empíricas

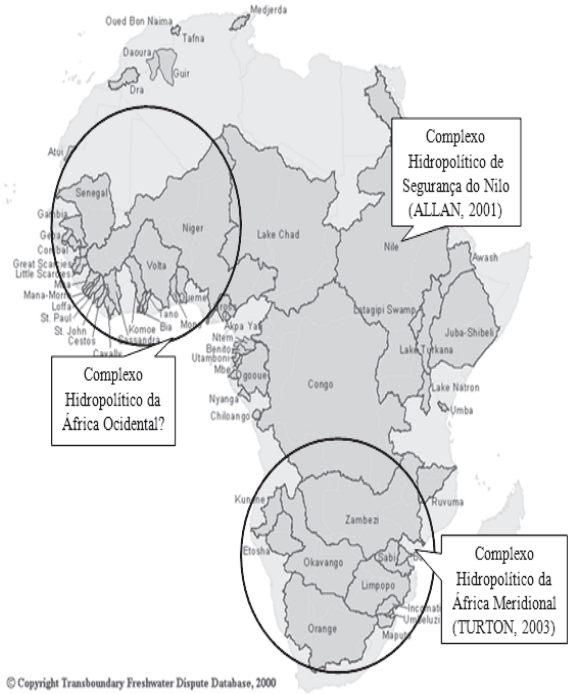
Expostos os fundamentos conceituais que embasam este estudo partimos, por fim, para a identificação de evidências empíricas que abonem a hipótese de que quanto maior for o grau de interdependência hidrológica entre os atores que compartilham os recursos de uma determinada estrutura hidrográfica, superficial e/ou subterrânea, maior será a probabilidade de formação de CH (nos casos em que prevalece a cooperação) ou CHS (quando ela se torna um catalisador de divergências e tensões no limiar da linha da beligerância).

Para tal, utilizaremos como ponto de partida os já citados trabalhos seminais de SCHULZ (1995), ALLAN (2001), TURTON (2003) e outros mais que contribuíram, complementarmente, para explicar o papel central da hidropolítica na formação de CH/CHS nos Complexos Regionais de Segurança do Oriente Médio, África Meridional e Sudeste Asiático, sub-regiões caracterizadas por uma grande interdependência hidrológica derivada, em boa medida, de um quadro predominante de estresse hídrico.

Assim, tendo como base estas considerações, TURTON (2006, p.8-9) mapeou, sistematicamente, os CH/CHS já identificados nestas regiões, bem como possíveis formações que ainda não foram plenamente delineadas, mas que apresentam potencial para tomar forma a partir das relações hidrológicas decorrentes do compartilhamento de sistemas hidrográficos.

Destarte, como ilustra a figura abaixo, no caso do continente africano temos, pois, o Complexo Hidropolítico de Segurança do Nilo, originalmente definido por ALLAN (2001), o Complexo Hidropolítico da África Meridional, objeto dos estudos de TURTON (2003), e uma provável terceira formação, o Complexo Hidropolítico da África Ocidental. Vamos, então, às principais características que definem estas estruturas:

governamentais, organizações internacionais, ONGATs, instituições financeiras e industriais, cientistas e acadêmicos. Até o momento, foram realizadas seis edições: em Marrakesh (Marrocos - 1997); Haia (Holanda - 2000); Kyoto, Shiga e Osaka (Japão - 2003); cidade do México (México - 2006), Istambul (Turquia - 2009) e Marselha (França - 2012).



Fonte: http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/register/images/africa.gif

Fig. 2.7: Complexos Hidropolíticos da África

2.2.3.1 Complexo Hidropolítico de Segurança do Nilo (CHSN)

A Bacia do rio Nilo atravessa o território de dez países: Tanzânia, Burundi, Ruanda, República Democrática do Congo (RDC), Quênia, Uganda, Etiópia, Eritreia, Sudão e Egito e tem como principais afluentes o Nilo Branco e o Nilo Azul.[95] O primeiro se estende das montanhas ao leste do Lago Tanganyika, através do Lago Vitória, na Tanzânia, até o delta do Nilo, no Mar Mediterrâneo. Já seu afluente menor, o Nilo Azul, nasce nas terras altas da Etiópia e encontra-se, finalmente, com o Nilo Branco em Cartum, no Sudão.

Como verificaremos na sequência, a profunda interdependência hidrológica existente entre três destes atores – Egito, Sudão e Etiópia – constitui o principal eixo definidor da hidropolítica na Bacia do Nilo, embora não o único. Assim, vejamos:

[95] Afluente é um curso d'água que desemboca num curso maior ou num lago (MMA, 2008; p.11).

O Egito, potência militar e econômica regional, é o país mais vulnerável em termos hidropolíticos. Como demonstra a ilustração, por ser ele ribeirinho de jusante, não detém qualquer controle sobre as nascentes do Nilo, rio vital para o país que depende totalmente de suas águas para atender à crescente demanda de uma população em forte expansão demográfica e, em especial, para a manutenção da principal atividade econômica na região: a agricultura. De acordo com CLARKE e KING (2005, p.35), a extração egípcia das águas do Nilo para a atividade de irrigação é tão intensa que compromete diretamente o seu fluxo até o mar Mediterrâneo.

Fonte: WWF (2007, p.28)

Fig. 2.8: Bacia do Nilo

O Sudão, maior país africano, é um ator que têm na hidropolítica importante componente multissetorial de sua agenda de segurança. A parte sul do país, além de abrigar as maiores reservas e empreendimentos hídricos, é também o palco de um conflito societal-religioso que põe em lados opostos, desde os anos 1950, as comunidades islâmicas ali estabelecidas e movimentos rebeldes laicos que lutam pela autonomia da região e que contam, para isso, com o apoio declarado de Uganda, Eritreia e, principalmente, Etiópia.[96]

Embora o conflito sudanês não seja declaradamente uma luta pela água, ele não deixa de ter conexão direta com o assunto. Esta relação é visível e pode ser exemplificada por meio do apoio externado pelas autoridades etíopes à guerrilha local tendo como objetivo impedir que se concretize um acordo entre Egito e Sudão para a conclusão das obras de um canal de 360 km ligando a região sudanesa de Jonglei ao Egito sem que haja, antes, uma revisão do Tratado para a Plena Utilização das Águas do Nilo, em vigor desde 1959 (CAUBET, 2006; p.36).[97]

[96] O fracasso do acordo de Addis Abeba (1972), instrumento que previa a autonomia regional, reacendeu o conflito que, desde os anos 1980, já fez mais de 1,5 milhões de vítimas (FERREIRA, 2003; p.55). Enfim, em fevereiro de 2011, após um referendo que contou com a expressiva aprovação de 98%, foi anunciada a criação de um novo Estado: o Sudão do Sul.

[97] O precário arcabouço normativo regional teve seu primeiro instrumento concluído em 1929, ocasião em que foi celebrado um tratado que estabelecia as quotas de água do Nilo que Egito e Sudão poderiam utilizar. Avalizado pelos ingleses, tal acordo privilegiava os interesses britânicos nos dois países e, por conseguinte, beneficiava a ambos em detrimento dos demais ribeirinhos. Posteriormente, em 1959, foi adotado o Tratado para a Plena Utilização das Águas do Nilo que, em

O Canal de Jonglei foi concebido com o objetivo de drenar as águas dos pântanos sudaneses para serem utilizadas nas atividades de irrigação e geração de energia nos dois países condôminos, saliente-se, sem consulta prévia aos ribeirinhos potencialmente afetados pelo projeto. Cinco anos após o início de sua construção, em 1978, a obra foi interrompida em decorrência do acirramento das hostilidades no sul do país. Além da revisão do regime jurídico do Nilo, o desfecho do empreendimento está sujeito ao fim do conflito, à manutenção da integridade territorial do Sudão e à aceitação do projeto por parte de outros condôminos como Quênia, Tanzânia e Uganda, países que sofrerão graves danos ambientais com sua execução.

O Egito, para evitar o agravamento da situação que, certamente, comprometeria seus interesses, vem, desde os anos 80, apoiando financeiramente vários ribeirinhos, dentre os quais a Etiópia, país-chave neste contexto e que enfrenta um acentuado e persistente declínio em sua produção agrícola por conta dos severos períodos de seca hidrológica[98] que põe em risco a subsistência de mais de oito milhões de etíopes. Este quadro levou, inclusive, o Banco Mundial a afirmar em um estudo que as águas do Nilo, das quais menos de 1% são utilizadas pela Etiópia, constituem seu maior ativo natural contra o aumento da pobreza e da penúria energética e de alimentos que assolam o país (ERLICH, 2002).

Entretanto, apesar dos esforços, em 1990 as relações entre os dois vizinhos se exacerbaram quando o Egito vetou um empréstimo do Banco Africano de Desenvolvimento à Etiópia para a consecução de um projeto de aproveitamento das águas do Nilo. O veto foi justificado pelo temor egípcio de que o projeto pudesse comprometer o fluxo das águas do rio no país.

Pouco depois, em agosto de 1994, o Egito chegou a planejar um ataque aéreo contra o Sudão em represália à construção de uma represa em Cartum, ponto de confluência entre o Nilo Branco e Azul. Embora não tenha se concretizado, essa ação evidenciou a água como objeto claramente securitizado e, igualmente, a disposição do país em intervir, inclusive

linhas gerais, reforça os direitos egípcios e sudaneses estabelecidos em 1929, mas, novamente, sem levar em consideração os interesses dos outros oito ribeirinhos que sequer foram consultados, motivo pelo qual se opuseram obstinadamente a ele. O acordo estabeleceu, dentre outras medidas, que a quantidade de água anual destinada ao Sudão subisse dos quatro bilhões de m³ estipulados no acordo de 1929, para os atuais 18 bilhões e meio de m³. Em troca seria permitido ao Egito construir uma represa próxima às fronteiras do Sudão para regular o fluxo do rio de forma a prover o país de água durante os períodos de seca. A construção da represa de Alta Assuã foi iniciada em 1959, logo após a assinatura do acordo com o Sudão, e concluída em 1970. Como resultado foi inundada uma área de mais de 6.500 km² formando no lado sudanês o Lago Núbia e no Egito o Nasser, segundo maior lago artificial do mundo, com pouco mais de 600 km de comprimento, ao custo de mais de US$ 1 bilhão financiado com recursos provenientes da então União Soviética.

[98] Tem-se uma seca hidrológica quando há um período de tempo excepcionalmente seco e suficientemente prolongado para provocar considerável diminuição das reservas hídricas, como a redução significativa da vazão dos rios e do nível dos reservatórios e/ou dos níveis de água nos solos e aquíferos (MMA, 2008; p.19).

militarmente, para manter o *status quo* caso projetos de aproveitamento hídrico de outros ribeirinhos venham a prejudicar seus interesses.

A resposta foi rápida, embora não na mesma proporção. Em setembro as autoridades sudanesas deportaram um grupo de hidrologistas egípcios, o que causou grande repercussão na imprensa do país vizinho. Na ocasião, Ibrahim Sehda, influente colunista egípcio, escreveu que "este ato era uma grave violação do Tratado de 1959" e, não satisfeito, ainda cobrou explicações sobre "o porquê das forças armadas não terem agido em resposta" (*apud* DARWISH, 1994; p.01).

Imbróglios desta natureza vêm alimentando uma crescente percepção de insegurança, sentimento que levou autoridades como o ex-Ministro das Relações Exteriores do Egito, Boutros-Boutros Ghali (1977-1991), a securitizar as relações com os dois principais contrapesos egípcios na Bacia do rio Nilo ao declarar que "a segurança do país depende de seu relacionamento com o sul (Sudão e Etiópia) e não com o leste (Israel)" (FERREIRA, 2003; p.58).

Temos, então, sob a ótica construtivista, um contexto prevalecente na Bacia do Nilo que contribui concretamente para a perpetuação de um clima de tensão que conduz seus atores, a partir da construção de imagens nacionais ou, em outras palavras, de identidades, a se percebam como ameaça. Como ratifica CAUBET (2006, p.27), o Nilo certamente figura entre os chamados "rios da cobiça", aqueles que apresentam os maiores potenciais de conflito. Ademais, a combinação entre a assimetria de poder e o quadro predominante de escassez hídrica nos países da Bacia, com destaque para o Egito, Estado de jusante que dispõe de recursos militares muito superiores aos outros ribeirinhos, tem sido fator determinante para o agravamento deste quadro.

Enquanto Egito, Burundi, Quênia e Ruanda encontram-se em situação de penúria hídrica (menos de 1000 m^3 de água per capita por ano), Eritréia, Etiópia e Sudão alternam-se entre um quadro de estresse (menos de 1600 m^3 de água per capita por ano) e pré-estresse hídrico (entre 1600-2000 m^3 de água per capita por ano).[99] Além disso, o rápido crescimento populacional em praticamente todos os países nilóticos, saliente-se, metade deles entre os vinte mais pobres do mundo, potencializa as ameaças ao frágil equilíbrio hidropolítico regional.

A declaração dada por Boutros-Boutros Ghali ao jornal "*Islamonline*", em março de 2003, reflete esta preocupação. Ele reiterou seu temor quanto "às dificuldades que envolvem a distribuição equitativa

[99] Mais precisamente, os países da Bacia do Nilo, de acordo com dados da FAO/ONU (2003) *apud* FERREIRA (2003, p.54) apresentam a seguinte disponibilidade hídrica (m3/per capita/ano): Egito: 859; Sudão: 2074; Etiópia: 1749; Burundi: 566; Eritreia: 1722; Quênia: 985; RDC: 2518; Ruanda: 683; Tanzânia: 2591; Uganda: 2833.

das águas do Nilo entre os Estados ribeirinhos e o fato de a consequente competição pelo controle deste recurso poder gerar situações dramáticas em que a confrontação armada seja inevitável".[100] Suas ideias fazem eco a outros discursos securitizadores, de igual teor, como o proferido em 1979 pelo então presidente Answar al-Sadat que disse, referindo-se à Etiópia, que "a única questão que poderia levar o Egito a outra guerra seria a água" (*apud* FERREIRA, 2003; p.51-2).

Revelador dos receios egípcios, estes *speech-acts* evidenciam o grau de vulnerabilidade hídrica do país e, consequentemente, a intrínseca relação existente entre a hidropolítica regional e sua agenda de segurança já que os interlocutores autorizados, por intermédio deste sistema de signos aplicado na comunicação de ideias, postulam a favor dos interesses nacionais o direito de usar meios extraordinários para conter eventuais ameaças que surjam.

Por conseguinte, revela, também, a indisposição do país em rever o único regime jurídico que regulamenta o uso das águas do Nilo, estabelecido há mais de cinco décadas com o Sudão, e que impõe um *status quo* que exclui deliberadamente os outros oito ribeirinhos de qualquer intervenção quanto ao tema recursos hídricos (POSTEL, 1999). Esse cenário agravou-se, sobretudo, com o processo de independência dos países africanos que integram a Bacia do Nilo, ocorrido principalmente ao longo da década de 1960, como nos mostra o quadro a seguir:

Quadro 2.3: Independência dos países da Bacia do Nilo

Países da Bacia do Nilo	**Criação/Independência**	**Metrópole/Ocupante**
Burundi	1962, 01 de Julho	Bélgica
RDC	1960, 30 de Julho	Bélgica
Egito	1922, 28 de Fevereiro	Reino Unido
Eritreia	1993, 24 de Março	Etiópia
Etiópia	1941, 05 de Março	Itália
Quênia	1963, 12 de Dezembro	Reino Unido

[100] Anteriormente, em 1985, Ghali declarou, quando Ministro das Relações Exteriores do Egito, que "dependemos 100% do Nilo. A próxima guerra em nossa região terá a ver com suas águas, não com problemas políticos" (*apud* LE PRESTRE, 2000; p.444).

Ruanda	1962, 01 de Julho	Bélgica
Sudão	1956, 01 de Janeiro	Egito, Reino Unido
Tanzânia	1961, 09 de Dezembro	Reino Unido
Uganda	1962, 09 de Outubro	Reino Unido

Fonte: http://pt.wikipedia.org/. Acesso em 18/08/2009.

Consequentemente houve o inevitável questionamento da Bacia como uma única unidade, base do Tratado de 1959, condição que se tornou inaceitável para os novos Estados africanos que passaram a reivindicar seus direitos soberanos de exploração das águas do Nilo exclusivamente em função de suas prioridades domésticas, até então desconsideradas pelos tratados celebrados no âmbito da administração colonial. Dessa forma, no Chifre da África, definiam-se os contornos de um CHS.

Novamente revisitando os argumentos construtivistas, vê-se que esse arcabouço normativo, moldado a partir das imagens que os atores constroem de si mesmos e daqueles com os quais se relacionam, define, ao menos parcialmente, as estruturas que servem a intermediar suas mútuas interações (ROCHA, 2002; p.61), já que elas, as normas, surgem e são reproduzidas na ação destes Estados (FARREL, 2001; p.123).

Vemos, portanto, a questão do acesso às águas do Nilo como vital para os interesses nacionais dos atores envolvidos e, por conseguinte, para a estabilidade regional, um assunto com *status* de *casus belli* por ser capaz de elevar a gestão dos recursos hídricos "*into the heady heights of high politics with [...] probability of a zero-sum outcome*" (TURTON, 2003; p.117).

Pelo menos assim vem sendo apresentado à audiência por muitos atores securitizadores e funcionais, ainda que nenhum conflito armado motivado pela água tenha eclodido entre os ribeirinhos demonstrando, destarte, que esses processos discursivos, até o momento, não passaram de movimentos de securitização sem resultados perlocucionários outros além de atos certamente inamistosos, mas que, de toda sorte, não ultrapassaram a linha da beligerância.

Para LOMBORG (2002, 189), a ausência de situações conflituosas drásticas em torno dos recursos hídricos, como no caso aludido, pode ser explicada com base na hipótese por ele sustentada de que, embora a água seja um insumo muito valioso, há poucos motivos que justifiquem a crença de que tal fato aumente o número de guerras entre ribeirinhos uma vez

que ela, a guerra, faz pouco sentido em termos estratégicos e econômicos. Portanto, de acordo com o autor, é mais lógico esperar que a escassez de água provoque um maior número de acordos do que de desavenças.

No âmbito desta discussão, cabe ressaltar que o conturbado cenário hidropolítico na Bacia do Nilo também experimentou iniciativas cooperativas empreendidas ao longo dos últimos anos, especialmente após o fim da Guerra Fria, como medida, ou pelo menos tentativa, de institucionalização de mecanismos de ação coletiva na gestão dos recursos hídricos muito embora, como visto, os índices de vulnerabilidade hídrica na região apontem para inevitáveis conflitos de interesse entre os ribeirinhos e, consequentemente, para a perpetuação de um quadro de tensão.

Assim, vejamos. Em 1992, por iniciativa egípcia, foi criada a Comissão de Cooperação Técnica para a Promoção do Desenvolvimento e da Proteção Ambiental da Bacia do Nilo (Tecconile), ainda que sob muita desconfiança, principalmente por parte das autoridades etíopes que nela viam, essencialmente, uma entidade voltada para a coleta de dados e monitoramento dos recursos hídricos dos Estados-parte indo, então, de encontro aos interesses do Egito (FERREIRA, 2003; p.58).

Seus resultados foram superficiais e sua duração efêmera, apenas cinco anos. Em 1997, com o apoio do Banco Mundial e do PNUD, o Tecconile foi substituído pela Iniciativa da Bacia do Nilo (IBN) que apresentou como principal projeto a criação de uma comissão multilateral para a gestão comum do Nilo tendo como fundamentos basilares o uso sustentável e equitativo dos seus recursos.

Mesmo com a adesão formal da Etiópia em 1999, tal qual o Tecconile, o IBN continuou a se confrontar com a suspeita de muitos ribeirinhos uma vez que ele limitou-se à análise de projetos conjuntos de aproveitamento hídrico sem, contudo, promover quaisquer medidas concretas que viabilizassem a execução dos mesmos (FERREIRA, 2003; p.58). Daí a afirmação de CARLES (2007, p.12) de que "*however, an in-depth analysis of these events spotted the light on the fact that these cooperative schemes are for Egypt a tactic to gain time in order to complete its gigantic resource capture projects*".

Assim, considerando-se o exposto, o cenário descrito permite-nos concluir que apesar da incontestável interdependência hidrológica existente entre os países da Bacia, o aprofundamento da cooperação e a execução de projetos de maior envergadura nos Estados a montante dependerão diretamente de uma flexibilização da posição egípcia, historicamente contrária a qualquer tipo de revisão do regime jurídico do Nilo. Isso, de fato, constitui um entrave para o desenvolvimento destes

países e, consequentemente, um fator fragilizador dos mecanismos de cooperação criados em um contexto onde a história recente de conflitos violentos coincide com a existência de constrangimentos hidropolíticos para o desenvolvimento econômico.

Em suma, os argumentos e fatos apresentados deram contornos ao quadro geral que levou ALLAN (2001), a partir de evidências parciais, a identificar na região a existência de um Complexo Hidropolítico ou, como define com maior precisão FERREIRA (2003), do Complexo Hidropolítico de Segurança do Nilo já que as relações entre os ribeirinhos desta bacia giram em torno de um cenário de escassez hídrica e elevado crescimento populacional marcado pela ausência de mecanismos de cooperação eficazes, o que favorece a manutenção do *status quo* no limiar do *continuum* de tensão.

2.2.3.2 Complexo Hidropolítico da África Meridional (CHAM)

A África Meridional, ou Austral,[101] conviveu, ao longo de sua história recente, com vários exemplos de *overlay*: primeiramente o colonialismo e, subsequentemente, a Guerra Fria, já que esse espaço figurou como um dos principais cenários das disputas por áreas de influência entre as superpotências. Somada a esse quadro, o *apartheid* também desempenhou papel significativo na paisagem geopolítica regional (BUZAN, 1991; p.217).

Conjugadas, essas três situações contribuíram para eclipsar as dinâmicas políticas da região e, por conseguinte, a emergência de um Complexo de Segurança na África Meridional. Com a remoção desses constrangimentos, as dinâmicas endêmicas, ou seja, próprias dos atores locais, assumiram proeminência e passaram a compor a agenda de segurança sub-regional que visivelmente ganhou maior autonomia em relação aos assuntos da agenda sistêmica global.

Dentre as manifestações que se sobressaíram destacam-se as relações hidropolíticas, pois, como admoestam WOLF *et al*. (2003), para que a estabilidade político-social e o desenvolvimento econômico sejam condições duradouras na África Meridional, especial atenção deve ser dedicada à gestão das águas transfronteiriças dada sua importância estratégica para todos os atores que as compartilham. Corrobora esta assertiva o fato de que das 17 bacias hidrográficas consideradas em risco

[101] África do Sul, Angola, Botsuana, Comores, Lesoto, Madagascar, Malaui, Ilhas Maurício, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, RDC, Zâmbia e Zimbábue.

no mundo, oito encontram-se no continente africano, sendo seis delas na África Meridional: Incomati, Kunene, Limpopo, Okavango, Orange e Zambeze (WOLF *et al*., 2003; p.29;52).

Assim, ao considerar os diversos níveis multidimensionais característicos deste espaço, suas intrínsecas conexões com a hidropolítica e os potenciais desdobramentos desta associação nos vários setores que compõem a estrutura organizacional dos atores sub-regionais, notadamente, mas não exclusivamente, os Estados, TURTON (2002; 2003; 2005; 2006) reuniu subsídios para fundamentar sua hipótese de que na porção austral do continente estava emergindo um Complexo Hidropolítico.[102] Vejamos, então, as principais características deste modelo descritivo.

Tal qual no caso do CHS do Nilo, a região meridional da África – reunindo um grande número de bacias transfronteiriças, pelos menos 15 (TURTON, 2005; p.15) – depara-se com uma notável taxa de crescimento populacional em um cenário marcado por um quadro predominante de estresse hídrico, como visto no estudo de caso anterior uma combinação perigosa capaz de elevar a gestão dos recursos hídricos ao *status* de securitizado nas situações em que prevaleça entre os ribeirinhos a competição pelo acesso à água.

Esta associação está, inclusive, na base dos argumentos sustentados por autores como FALKENMARK *et al* (1990) e MYERS (1993) que nela veem "*the ultimate limit*" para o desenvolvimento e, até mesmo, para a segurança nacional, "*an imminent threat to development*" (OHLSSON, 1995; p.04). Como atesta o próprio TURTON (2003, p.31), no caso aludido "*water […] is an important natural resource on which stable economic development is based, forming a fundamental component of the 'physical base' of the state, particularly under conditions of aridity*".

Dessa forma, o Complexo Hidropolítico assume contornos nítidos neste tipo de cenário em que a escassez hídrica desponta como um fator limitador do crescimento econômico e do desenvolvimento social, principalmente nas economias mais avançadas da região, o que faz do acesso a este recurso um assunto de importância estratégica em suas agendas políticas.

Não obstante os muitos alertas acerca da crescente possibilidade de presenciarmos entreveros envolvendo disputas por água, GLEDITSCH *et al.*, (2005) ressaltam que da mesma forma como o tema é capaz de suscitar ações conflitivas drásticas, em situações de escassez endêmica ele apresenta igual potencial para fomentar iniciativas de cooperação e meios

[102] Exclui-se do Complexo Hidropolítico da África Meridional Madagascar e Ilhas Maurício por sua condição insular.

alternativos de solução de controvérsias. Segundo TURTON (2003, p.31) e TURTON *et al*., (2006, p.08) essa última tendência prevalece no quadro hidropolítico da África Meridional, até o momento, por duas razões fundamentais.

Em primeiro lugar, há na região um histórico prévio de cooperação em relação aos recursos hídricos, observável mesmo "*during the conflict years of Superpower overlay and Apartheid's struggle for regional hegemony*" (TURTON, 2009; p.06), o que indica a prevalência de interações pacíficas entre os ribeirinhos e, igualmente, a politização do tema ao se constatar a importância das normas não apenas no nível dos discursos, mas também sua codificação institucional e o seu grau de implementação nas políticas domésticas (condicionalidade) em uma disposição cronológica durável.

Ilustra muito bem esta situação o tratado celebrado em 1986 entre África do Sul e Lesoto para a implementação do projeto denominado "*Lesotho Highlands Water Project*" (LHWP). Com o término dos empreendimentos hidráulicos previstos no LHWP para 2020, este acordo, erigido às bases de um notável e audacioso plano cooperativo de engenharia, objetiva, de forma geral, fornecer água e energia à África do Sul e, por outro lado, propiciar maior autonomia energética ao Lesoto em relação a seu único vizinho.

Envolvendo uma ampla rede operacional (represas, túneis, canais, instalações hidrelétricas), o LHWP prevê o represamento de alguns dos rios que correm para o sudoeste e o conseguinte desvio em direção ao norte de forma a canalizar parte das águas disponíveis nos altiplanos do Lesoto para uso na agricultura e consumo urbano na África do Sul, atualmente maior empregador de mão de obra do país vizinho e responsável por mais de 20% de seu PIB.

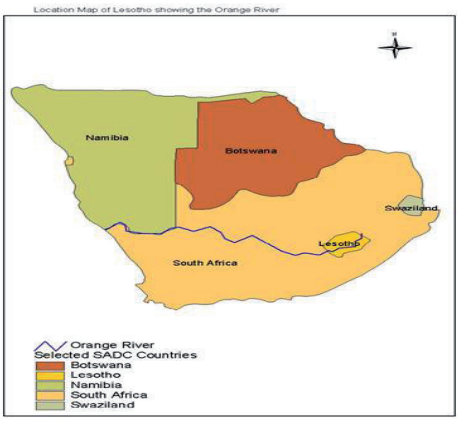
Em contrapartida, o Lesoto recebe da África do Sul um repasse anual de cerca de US$ 60 milhões em *royalties*[103] pelo uso dos recursos hídricos transferidos e boa parte da energia hidrelétrica gerada neste processo ratificando, outrossim, a existência de uma genuína "simbiose hidrológica"[104] entre os dois ribeirinhos. Ademais, esse caso emblemático é uma demonstração empírica de que "even with power disparity, there is possibility for agreement over water resources through economic benefits" (WOLF e NEWTON, 2008a; p.01)[105] em um contexto em que a

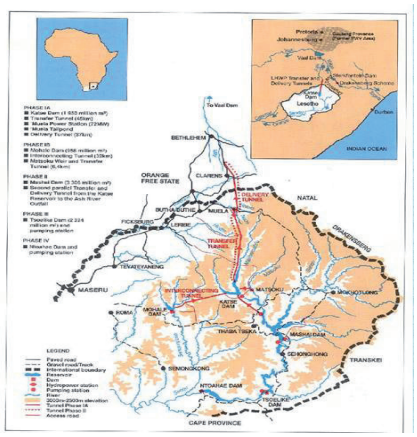
[103] Cotação de 1983.

[104] No jargão da biologia, a simbiose é entendida como uma relação mutuamente vantajosa entre dois ou mais organismos vivos que agem ativamente, em conjunto, para proveito mútuo. No exemplo citado, entre Lesoto e África do Sul, a aplicação analógica do termo descreve satisfatoriamente o que seria uma simbiose hidrológica entre aqueles que são os atores por excelência na hidropolítica internacional: os Estados.

[105] Há uma grande assimetria na região do SADC. Enquanto a África do Sul responde por 72% do PIB sub-regional, a segunda maior economia, Angola, gera 7%, Moçambique 2%, Namíbia 1,9% e o Lesoto apenas 0,4% (JAIANTILAL, 2007; p.7).

dessecuritização do tema vem deslocando, progressiva e consistentemente, o eixo das relações hidropolíticas na África Meridional do conflito potencial ao potencial de cooperação:





Fonte: Elaborado pelo autor a partir de: www.lesotho.gov.ls.

Fig. 2.9: África do Sul e Lesoto: um caso de simbiose hidrológica

Em segundo lugar, os possíveis constrangimentos gerados pela escassez hídrica para o desenvolvimento local, em especial para os principais atores da sub-região, induzem a busca por soluções cooperativas na resolução de problemas ao invés de incentivos ao conflito. Isso porque, segundo TURTON (2005, p.37), "*water is so important for each riparian state. Too important to fight over, to the extent that water agreements are significant enough to be considered as drivers of international relations in their own right, leading to the conclusion that a Hydropolitical Complex exists in Southern Africa*".[106]

Vê-se, destarte, que nesta anarquia estrutural socialmente construída temos, pois, uma lógica kantiana prevalecente, ou seja, o comportamento dominante sendo moldado pela cooperação e os conflitos que eventualmente surgem sendo resolvidos pacificamente. Por conseguinte, o reconhecimento destas práticas resulta em um jogo de soma positiva (*plus-sum outcome*) em que os benefícios da cooperação são evidentes, o que, por sua vez, influi diretamente na forma como os ribeirinhos se percebem em um contexto em que ambos, agentes e estrutura, se constituem mutuamente.

Neste aspecto, cabe destacar que o primeiro protocolo assinado no âmbito da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

[106] No caso do CHAM constatamos, portanto, a importância empírica das normas tal qual sugerida por LEGRO (1995; p.16).

(SADC)[107] versa exatamente sobre Sistemas Hidrográficos Compartilhados (*Protocol on Shared Watercourses Systems*), o que atesta tanto a importância estratégica dos recursos hídricos para o desenvolvimento sub-regional como a opção por regimes cooperativos, na maior parte das vezes sob a forma de Comissões de Bacias Hidrográficas (*River Basin Commission*), na busca de soluções para mitigar os problemas que assolam a região (RAMOELI, 2002; p.105; CONCA, 2006). Ressalte-se que este quadro apresenta-se como o mais adequado uma vez que a politização tem representado, até o momento, o êxito em lidar com o tema no âmbito da esfera política convencional.

Corrobora esta assertiva a criação, em setembro de 1994, da Comissão da Bacia do Rio Okavango (OKACOM - *Okavango River Basin Commission*) entre Namíbia, Angola e Botsuana sob o lema "três países, um rio" com o objetivo de promover, dentre outras disposições, o desenvolvimento coordenado e sustentável dos recursos hídricos compartilhados e do seu meio ambiente e, ao mesmo tempo, tratar das necessidades legítimas de cada um dos Estados ribeirinhos.[108]

Esta Comissão, composta por representantes ministeriais ligados à gestão dos recursos hídricos em cada um dos Estados-parte, estabeleceu, subsidiariamente, um fórum de discussão que reúne uma comunidade epistêmica altamente especializada, a Comissão Diretora da Bacia Hidrográfica do Okavango (*Okavango Basin Steering Committee* - OBSC). Dentre outras atribuições, ela é responsável pela elaboração de uma agenda técnico-científica sobre assuntos ligados à bacia como: a construção de barragens e desvios, o uso de pesticidas, irrigação, poluição e seus potenciais efeitos tanto a montante como a jusante.[109]

Complementarmente, nota HEYNS (2002, p.158), um dos maiores desafios a serem enfrentados por estes atores está em implementar "*large regional water transfer schemes in order to meet the economic limitations imposed by endemic water scarcity*", empreendimento possível somente através da cooperação efetiva entre os envolvidos de forma a viabilizar projetos hidráulicos de grande magnitude, como a reversão de águas entre bacias.[110]

[107] A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC – *Southern African Development Community*) foi criada em 1992 com o intuito de incrementar as relações comerciais entre os países membros, promover esforços cooperativos para a manutenção da paz e segurança na região, institucionalizar a utilização sustentável dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, dentre outras disposições.

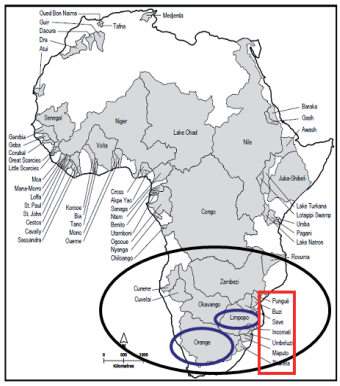
[108] Angola, país de montante e, portanto, em uma posição privilegiada do ponto de vista hidropolítico, apresenta necessidade urgente de desenvolvimento, em especial para a reconstrução pós-conflito no sul do país. A Namíbia, país de montante em relação a Botsuana, mas de jusante em relação a Angola, encontra muitas limitações ao seu desenvolvimento, especialmente na região nordeste (sobretudo na área rural) devido ao quadro de escassez que assola a área. Por fim, Botsuana, país que apresenta bons indicadores de desenvolvimento econômico, é o mais vulnerável em termos hídricos por ser um país com relativamente poucos recursos e, também, por estar a jusante em relação aos outros dois ribeirinhos.

[109] Temos, neste caso, a comunidade epistêmica exercendo papel central como ator funcional ao subsidiar os *policy-makers* e *decision-makers* no âmbito do jogo político e, por conseguinte, do processo decisório.

[110] Dentre estes projetos de grande envergadura destacam-se os planos de extração de águas do Zambeze para os rios Okavango e Cunene, além de uma hidrovia ligando as Bacias do Zambezi e Limpopo (HEYNS, 2002; p.163). Outro caso

Temos, então, o Complexo Hidropolítico da África Meridional, assim definido por TURTON (2001), desenvolvendo-se em torno de um eixo principal formado por algumas das economias mais dinâmicas da região – África do Sul, Botsuana, Namíbia e Zimbábue – que, concomitantemente, são também os países que enfrentam os maiores problemas de estresse hídrico já que se encontram muito próximos de alcançar o limite de exploração dos recursos disponíveis em seus territórios, o que pode ser um fator limitador tanto do desenvolvimento social como do crescimento econômico em cada um deles (TURTON, 2002; p.01).

Estes quatro países, os chamados "*pivotal states*",[111] encontram-se, em grande medida, interligados por duas das principais bacias hidrográficas da região (*pivotal basins*)[112], Orange e Limpopo, além de compartilharem outros sete sistemas hidrográficos menores (Pungué, Buzi, Save, Incomati, Umbeluzi, Maputo e Thukela) com os demais co-ripários formando, assim, uma complexa e multifacetada rede de interdependência hidrológica. Dessa forma, como ilustra a figura abaixo, temos com o CHAM uma nova dimensão estrutural agregada ao Complexo de Segurança da África Meridional originalmente definido por BUZAN (1991, p.210):



Fonte: Adaptado de TURTON (2005, p.04)

Fig. 2.10: Complexo Hidropolítico da África Meridional (CHAM)

emblemático está na proposta feita pela Namíbia, um dos países mais áridos da região, para desviar 1% do curso do Okavango para Windhoek, a capital, projeto este já rejeitado pelos outros ribeirinhos que nele veem uma séria ameaça à sobrevivência de comunidades ripárias e de atividades econômicas importantes como a agropecuária e o turismo.

[111] *Pivotal States*, ou Estados-Pivô, são aqueles ribeirinhos que apresentam maior grau de desenvolvimento econômico e, igualmente, um alto grau de dependência quanto aos recursos hídricos por eles compartilhado(s) como fonte estratégica de suprimento de água para a manutenção de suas atividades produtivas (TURTON, 2005; p.16).

[112] *Pivotal Basins* são aquelas bacias que se encontram próximas de seu limite de exploração por serem estrategicamente vitais para o desenvolvimento das atividades econômicas desenvolvidas nos países ribeirinhos, principalmente nos *pivotal states*. No caso do CH da África Meridional três bacias encontram-se nesta categoria: Orange, Limpopo e Incomati (TURTON, 2005; p.16).

Eis, então, a síntese da *rationale* que define o modelo teórico do Complexo Hidropolítico da Africa Meridional. Amparada nos vínculos simbióticos estabelecidos entre os elementos ontológicos que integram tal estrutura descritiva, ela é a resultante de um notável grau de interdependência hidrológica que inevitavelmente os conecta em um enredo multissetorial altamente politizado, efeito de um contexto prevalecente de cooperação observável, sobretudo após a remoção dos constrangimentos decorrentes de um longo período de *overlay*.

2.2.3.3 África Ocidental, um Complexo Hidropolítico?

A África Ocidental, situada na porção oeste do continente (em verde e laranja), reúne, *stricto sensu*, 16 estados: Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Cabo Verde, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo que, concomitantemente, à exceção da Mauritânia, também integram a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental[113] (CEDEAO), instituída em 1975 pelo Tratado de Lagos (Nigéria),[114] segundo JULIEN e GRECO (2006, p.5) "*the institutionalisation of a high level of international interactions and a symbol of shared identities, interests and concerns.*"

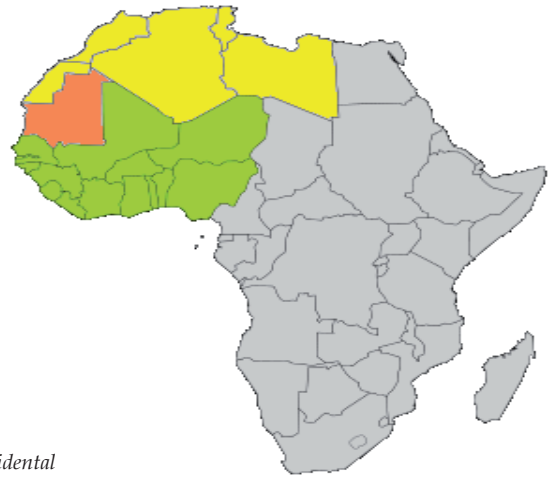


Fig. 2.11: África Ocidental

[113] Ao noroeste e extremo norte temos o Maghreb (em amarelo e laranja), por vezes incluído como parte desta sub-região, ainda que com suas singularidades. Integram-no, *lato sensu*, a Líbia, o Saara Ocidental (totalmente ocupado pelo Marrocos desde 1979), o Marrocos, a Argélia, a Tunísia e a Mauritânia.

[114] Para os propósitos do livro, o conceito de África Ocidental adotado faz referência ao grupo de 16 países que originaram a CEDEAO ou ECOWAS (*Economic Community of West African States*). A ECOWAS conta, atualmente, com 15 Estados-membros uma vez que a Mauritânia (destacada em laranja), um dos signatários do Tratado de Lagos, retirou-se em 2002 (informações disponíveis em www.ecowas.info).

Não obstante o otimismo demonstrado pelos autores – afinal, como confirma a própria organização, seu objetivo maior está em promover um amplo e ambicioso projeto de cooperação e integração em campos estratégicos como indústria, energia, agricultura, recursos naturais, finanças e comércio[115] – cabe destacar que esta é uma região vitimada por graves problemas estruturais e um histórico recente de conflitos inter e intraestatais, herança de um longo passado colonial que trouxe consigo sérios problemas ainda não resolvidos. Muitos deles são de ordem societal, resultado da divisão de várias culturas e etnias entre diversos países, culminando na "desestruturação de sociedades autóctones que haviam criado instituições próprias e que funcionavam com certa estabilidade há muito tempo" (PENNA, 2000; p.18).

Daí a percepção prevalecente de que o processo de integração na África Ocidental bem como a construção de identidades compartilhadas, dada a conturbada natureza histórica da região, requer um tempo que provavelmente irá muito além do idealizado para sua plena consecução. Formada predominantemente por Estados ditos fracos ou falidos, com baixa capacidade institucional, um quadro crônico de instabilidade política e subdesenvolvimento e, por conseguinte, uma grande dificuldade de inserção na economia internacional globalizada (PENNA, 2000; p.20), a porção oeste africana, uma das regiões menos desenvolvidas do mundo, apresenta necessidade urgente de melhora em seus indicadores socioeconômicos.

Um aspecto relevante é que parte significativa dos entreveros registrados entre estes atores apresentou alguma relação, em maior ou menor medida, com disputas pelo controle de recursos naturais considerados estratégicos para o desenvolvimento, como a água. Neste último caso especialmente por conta da agricultura, atividade vital para a economia destes países, para a subsistência de muitas comunidades locais e que requer a utilização de água em grande quantidade.[116]

Portanto, a gestão dos recursos hídricos desponta como um tema relevante na agenda política da África Ocidental que conta com 25 bacias hidrográficas compartilhadas em um cenário predominante de estresse hídrico, o que, por seu turno, contribui para exasperar outras disputas a ela sobrepostas, como os já citados problemas étnicos, políticos e econômicos (UN WATER, 2005; p.74). Assim ocorreu, por exemplo, na Bacia do rio

[115] Informações disponíveis em <www.ecowas.int>. Acesso em ago./2009.

[116] A agricultura consome cerca de 70% de toda a água doce utilizada no mundo sendo que os países em desenvolvimento usam até 40% de seus recursos hídricos na irrigação de lavouras. No entanto, mais da metade desta água se perde devido ao mau uso, o que pode resultar em solo encharcado ou estéril em decorrência do aumento da concentração de sais, problema que já atingiu, em média, mais de 30% das terras irrigadas nestes países (CLARKE e KING, 2005; p.33-4).

Senegal quando uma explosiva combinação entre as latentes tensões raciais e os problemas relacionados à partilha dos recursos hídricos (escassez e realocação) convergiu em uma série de conflitos violentos, em 1989.

Por outro lado, como constatado nos estudos de caso anteriores, é fato que este mesmo cenário pode suscitar, além de situações conflituosas, oportunidades de cooperação, o que nos leva a indagar, a partir da revisão conceitual apresentada por TURTON (2008, p.188), se no caso da África Ocidental a interdependência hidrológica existente entre seus atores "*is [or will be] of such a strategic nature that this dependence starts [or will start] to drive inter-state relations of potential amity and/or enmity in a discernable manner*" (JULIEN e GRECO, 2006; p.10).

Apesar de ser um espaço ainda pouco estudado quanto aos possíveis impactos da hidropolítica em suas relações internacionais, especialmente em termos de segurança TURTON (2006), JULIEN e GRECO (2006) entendem que há indícios claros que permitem vislumbrar uma possível região hidropolítica a desenhar-se na porção ocidental africana.

Cabe verificar, portanto, se as relações entre os ribeirinhos, traduzidas na forma como eles se percebem, os conduzirá a um quadro predominante de tensão ou de cooperação neste contexto em que o recente histórico de conflitos e instabilidade institucional coincide com uma série de constrangimentos hídricos (escassez; baixa capacidade de armazenagem; esquemas de irrigação precários e ineficientes e um potencial hidrelétrico subexplorado) capazes de restringir o desenvolvimento econômico sub-regional (JULIEN e GRECO, 2006; p.09).

Assim, e ainda de acordo com os estudos preliminares realizados pelos autores, vê-se que as necessidades estratégicas relacionadas à água, até o momento, apontam para a emergência de um Complexo Hidropolítico no âmbito do Proto-Complexo da África Ocidental (BUZAN e WÆVER, 2003; p.xxvi) com destaque para o eixo formado por Nigéria-Gana-Senegal, tríade responsável pelas principais dinâmicas hidropolíticas neste rincão do continente, com as Bacias dos Lagos Níger e Chade e dos rios Volta e Senegal como suas principais estruturas hidrográficas, aquelas por meio das quais se desenvolvem tais dinâmicas.

Apesar do histórico prévio de tensões e dos indicadores socioeconômicos desfavoráveis previamente citados, algumas iniciativas cooperativas voltadas para a alocação eficiente dos recursos hídricos reforçam esta tendência ao contribuir para suprimir "*the outbreak of violence [...] in Western Africa*" (JULIEN e GRECO, 2006; p.12).

Neste sentido, cabe destacar que os grandes sistemas hidrográficos da sub-região já contam com algum tipo de mecanismo legal e/ou arranjo

institucional que viabilize a gestão compartilhada de seus recursos, à exceção da Bacia do rio Volta muito embora, desde 2006, venha se desenhando, com o aporte técnico e financeiro da *EU Water Initiative*, uma Comissão institucional própria que reunirá os seis ribeirinhos em torno de projetos integrados. Trata-se da Autoridade da Bacia do Rio Volta (*The Volta Basin Authority*).[117]

A par destas considerações, ao revisitarmos as contribuições de JERVIS (1982) acerca da Teoria dos Regimes vemos, pois, no caso da África Ocidental, a síntese de um regime de segurança uma vez que os Estados da sub-região, em alguma medida, ainda se percebem como ameaças potenciais, no entanto, por meio de arranjos negociados, vem buscando evitar o dilema da segurança entre eles, lógica observável inclusive com relação aos recursos hídricos.

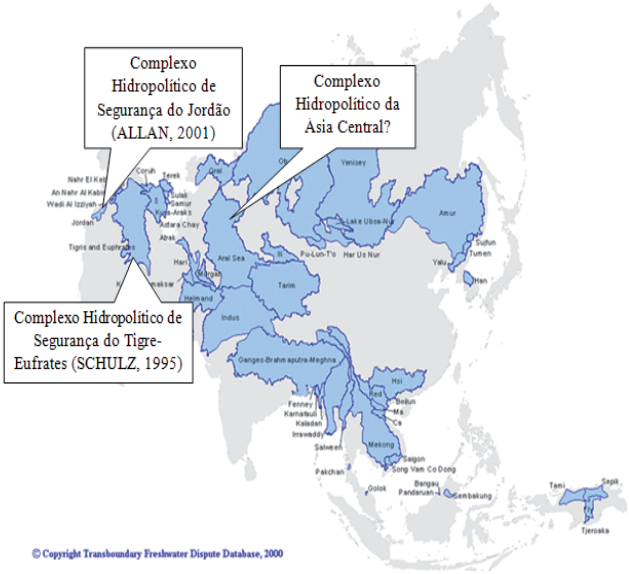
Assim, refletem a politização das preocupações hidropolíticas regionais fóruns institucionais especializados como o Comitê Interestatal Permanente para o Controle de Secas no Sahel[118] ou, no âmbito da CEDEAO, a Unidade de Coordenação dos Recursos Hídricos (UCRH) que oficializou, a partir da Reunião Ministerial realizada em Ouagadougou (Burkina Faso), em março de 1998, um Plano de Ação Regional para a Gestão Integrada de Recursos Hídricos na África Ocidental. Na ocasião, os países integrantes da CEDEAO concordaram em gerir os recursos hídricos de forma integrada e participativa, em consonância com as recomendações e princípios emanados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco/1992.

Finda a exposição acerca das estruturas hidropolíticas presentes na África, materializadas por meio do modelo dos CH/CHS, partimos, então, para uma análise análoga referente à Ásia/Oriente Médio que além dos tradicionais Complexos Hidropolíticos de Segurança do Tigre--Eufrates e do Jordão ostenta outra possível formação hidropolítica na região central do continente asiático (TURTON, 2006; p.9), como sugere a figura seguinte. Vamos, então, a elas:

---

[117] O rio Volta é compartilhado por seis países: Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Gana e Togo sendo que 85% de seus recursos são utilizados por Gana e Burkina Faso. Ressaltam JULIEN e GRECO (2006, p.16) que os baixos níveis de renda de grande parte da população na região tem resultado na superexploração dos recursos naturais da bacia que, por sua vez, pode afetar seriamente o desenvolvimento sustentável sub-regional. Ademais, a redução do fluxo normal e do volume de água em Burkina Faso devido à represa de Akosombo, responsável por praticamente toda a energia hidrelétrica consumida em Gana; as poluições transfronteiriças; e as inundações ocasionais ao norte de Gana devido ao sistema de represamento de Burkina Faso são alguns dos fatores que despontam como potenciais pivôs de desentendimentos, ou, quiçá, de ações cooperativas, envolvendo esses que são os países que mais dependem dos recursos do rio Volta.

[118] *Permanent Inter-States Committee for Drought Control in the Sahel*. A região do Sahel corresponde a uma zona ecoclimática situada entre o deserto do Saara e as terras mais férteis ao sul, formando um grande corredor do Atlântico ao Mar Vermelho atravessando, praticamente de forma ininterrupta, os territórios de Nigéria, Sudão, Senegal, Mauritânia, Mali, Burkina Faso, Níger, Chade, Etiópia e Somália.



Fonte: http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/register/images/asia.gif
Fig. 2.12: CH/CHS da Ásia/Oriente Médio

2.2.3.4 *Complexo Hidropolítico de Segurança do Tigre-Eufrates (CHSTE)*

Os rios Tigre e Eufrates nascem na região leste da Turquia e dali se estendem à Síria e, finalmente, ao Iraque onde se encontram em *Al-Qurnah*, ao sul, convergindo para formar o canal de *Chat-el-Arab* antes de desaguar no Golfo Pérsico. Este notável sistema hidrográfico criou, entre aqueles que compartilham as águas dos chamados "rios gêmeos", uma profunda interdependência hidrológica que remonta às antigas civilizações que ali floresceram (como sumérios, assírios, amoritas, caldeus e acádios) e que, ainda hoje, propicia aos atuais ribeirinhos intensas relações hidropolíticas.[119]

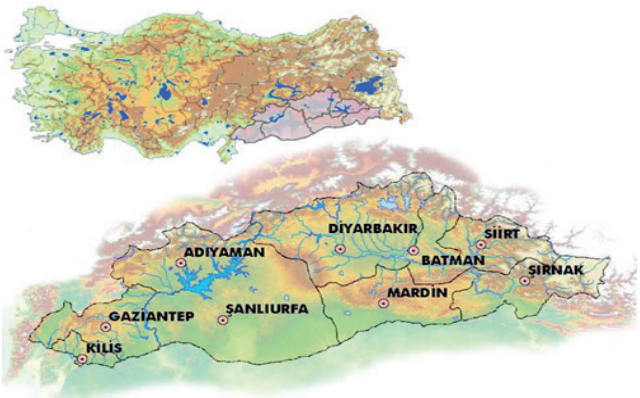
É este cenário que, como previamente referenciado, levou SCHULZ (1995) a identificar neste rincão do Oriente Médio, região "*where economically damaging water deficits first arose*" (ALLAN, 2001; p.37), o que ele chamou de Complexo Hidropolítico de Segurança do Tigre-Eufrates, modelo descritivo que, paralelamente ao CHS do rio Jordão, primeiro

[119] O rio Tigre conta com uma extensão total de 1900 km dos quais 20% encontram-se na Turquia, 2% na Síria e 78% no Iraque. Já o Eufrates, com 2700 km, tem 40% de sua área total na Turquia, 25% na Síria e 35% no Iraque (LE PRESTRE, 2000; p.449-450). Cf. figura 2.4, p.78.

conferiu densidade teórica ao estudo da hidropolítica no campo das Relações Internacionais como verificaremos, doravante, em pormenores.

Geograficamente, a Turquia, por estar a montante em relação aos outros ribeirinhos, ocupa uma posição que lhe confere vantagens estratégicas já que controla cerca de 2/3 do fluxo normal do Tigre e do Eufrates (LE PRESTRE, 2000; p.450). Além disso, a Turquia é militarmente superior e política e economicamente mais estável que seus vizinhos ripários, cenário que indubitavelmente outorga-lhe condições mais favoráveis para explorar sua situação geográfica privilegiada.

Foram estes fatores conjugados que a levaram, no início da década de 1970, a iniciar um dos planos hidráulicos mais ambiciosos e notáveis já empreendidos: o Projeto do Sudeste da Anatólia ou GAP,[120] como é conhecido. Tal qual indica o nome, o GAP consiste em um plano de investimento na região sudeste da Anatólia abrangendo, destarte, nove províncias administrativas (Adiyaman, Batman, Diyarbakir, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Sanliurfa e Sirnak) com os objetivos principais de promover o desenvolvimento da agricultura e o progresso social nesta que é a área mais pobre do país, além de buscar atender à crescente demanda turca por energia:



Fonte: http://www.gap.gov.tr/images/Haritalar/tr-gap1.jpg

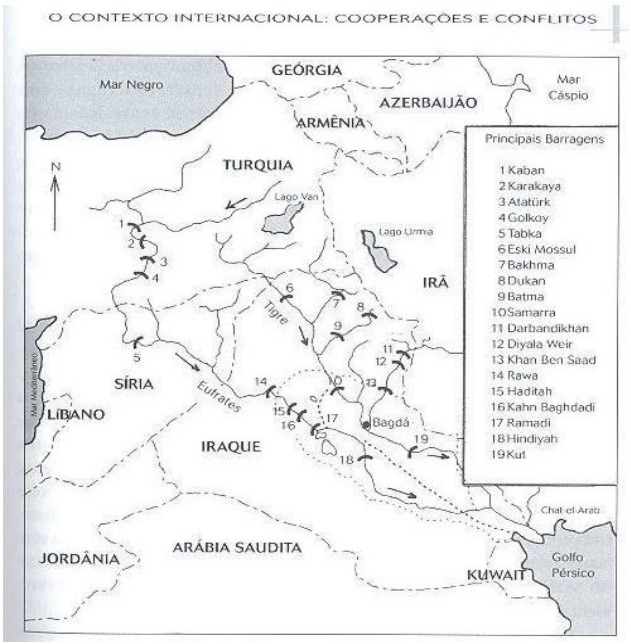
Fig. 2.13: Área beneficiada pelo GAP

Para tal, os turcos projetaram a construção de 22 barragens e 19 centrais hidrelétricas que resultarão na geração de 7500 MW de eletricidade (22% do potencial hidrelétrico turco) e na capacidade de irrigação de cerca de 1,82 milhões de hectares (19% das terras potencialmente agricultáveis) beneficiando mais de 3,8 milhões de pessoas.[121]

[120] Iniciais turcas de *Güneydoğu Anadolu Projesi.*

[121] Informações disponíveis em http://www.gap.gov.tr. Acesso em out./2009.

Somente a barragem de Atatürk[122] – a mais importante da Turquia e também o principal pivô das controvérsias com a Síria e o Iraque – responderá pelo provimento de recursos hídricos para a irrigação de 882 mil hectares e para a geração de 1/3 de toda a energia hidrelétrica prevista no GAP (LE PRESTRE, 2000; p.449):



Fonte: CAUBET (2006, p.37)

Fig. 2.14: Aproveitamento hidrelétrico no Tigre e Eufrates

Projetos de grande envergadura, como é o caso do GAP, revelam quão intensas podem ser as relações hidropolíticas entre aqueles que compartilham os múltiplos usos de um recurso comum como a água e, consequentemente, expõe as dinâmicas multissetoriais e os fundamentos contraditórios que colocam em lado opostos os Estados de montante e jusante, cada qual buscando justificativas para a utilização legítima deste recurso. Neste sentido, a Turquia sempre se opôs a qualquer noção de rio

[122] Projetada sobre o Eufrates, a barragem de Atatürk foi iniciada em 1983 e concluída em 1990, ano de seu enchimento. O represamento do Eufrates por parte da Turquia - cujo fluxo foi totalmente interrompido durante seis semanas para encher o reservatório da barragem - serviu de estopim para desencadear uma série de protestos em 1991 e 1992 já que grande parte do abastecimento da Síria e Iraque advém de suas águas.

internacional além daquela que fora estabelecida em 1815, no Congresso de Viena, enquanto que a Síria e o Iraque defendem a ideia de bacia de drenagem internacional, claramente influenciados pelas possíveis externalidades transfronteiriças que possam ser causadas pelos projetos turcos (FERREIRA, 2000).

Essas percepções antagônicas transparecem em diversas declarações como as feitas pelo então presidente turco, Suleiman Demirel (1993-2000), quando afirmou, ao rebater as críticas de sírios e iraquianos aos projetos hidráulicos da Turquia, que "a água é um recurso que se situa a montante e seus utilizadores a jusante não podem nos dizer como o administrar, assim como nós não dizemos aos países árabes como gerir suas jazidas petrolíferas" (*apud* HILLEL, 1994; p.305).

No caso aludido, portanto, não pairam dúvidas de que as decisões turcas em relação ao Tigre e Eufrates afetam diretamente aos demais ribeirinhos que, no entendimento de CAUBET (2006, p.13), se tornaram verdadeiros "prisioneiros hidropolíticos" deste que é um país dotado de recursos hídricos relativamente abundantes em meio a vizinhos sedentos e incapazes de equilibrar esta relação assimétrica de forças. Tal quadro assume contornos ainda mais nítidos ao considerar-se, por exemplo, que as projeções referentes à disponibilidade quantitativa de água, uma vez concluídos os empreendimentos previstos no GAP, apontam para uma redução do fluxo do Eufrates na Síria na ordem de 40%.

Neste ínterim, cabe ressaltar que, com o enchimento da barragem de Atatürk, a Síria perdeu parte de sua colheita, foi obrigada a reduzir sua produção de eletricidade e ainda viu sua população passar por grave escassez de água potável evidenciando, outrossim, a real concretude das ameaças hidropolíticas.

Daí BERMAN e WIHBEY (1999) *apud* HANDCOCK (2004; p.08) ponderarem, diante de tal quadro, que "*despite the signing of a protocol ensuring Syrian access to Euphrates water in 1987, Turkish development efforts have increasingly threatened to marginalize and even eliminate Syrian access to water*."

Já o Iraque, último país a jusante e, por isso, teoricamente o mais vulnerável, sofrerá, paralelamente, uma redução de cerca de 80% no volume de água já que boa parte dos recursos que abastecem o país vem da Síria (HANDCOCK, 2004; p.09). Como resultado desta inegável interdependência hidrológica, desde o começo dos anos 1970 o Iraque já perdeu em torno de 20% das terras agricultáveis levando o país a rever todo seu sistema de irrigação e gestão hídrica como, por exemplo, o processo de dessalinização de terras que requer grande quantidade de água doce, parte significativa dela oriunda do Eufrates (LE PRESTRE, 2000; p.450).

Essa redução não se deveu unicamente às ações turcas, mas também da Síria que nos anos de 1973/74 construiu, entre outras obras, a barragem de Tabqa,[123] segundo os iraquianos empreendimento responsável pela redução de 2/3 do fluxo normal do Eufrates sendo apontada, por isso, como grande culpada pela perda de 7% da colheita de inverno daquele ano.

Ulterior a estes acontecimentos, os ânimos se exacerbaram culminando no fechamento dos respectivos espaços aéreos e no posicionamento de tropas na faixa de fronteira entre os dois países colocando-os, por vezes, à beira do enfrentamento. Após a mediação de dois importantes atores exógenos ao CHS – a União Soviética e a Arábia Saudita – a situação amenizou-se, mas não demorou muito para que a retomada da troca de acusações aguçasse novamente as tensões vicinais.

O Iraque responsabilizou a Síria pelas prolongadas secas que assolaram o país nos anos 1980 evocando, novamente, o represamento do Eufrates como causa enquanto os sírios, em contrapartida, se eximiam das culpas argumentando, ainda, que as queixas iraquianas eram exageradas uma vez que o país poderia compensar eventuais perdas com as águas do Tigre (LOWI, 1995).

Os fatos narrados não deixam dúvidas quanto ao papel central da Bacia do Tigre e Eufrates na agenda regional de segurança. Por conseguinte, a existência de burocracias altamente especializadas nos três países ratifica o *status* da água como um assunto estratégico no ordenamento político de cada um deles: enquanto a Turquia tem um Ministério da Energia, o Iraque possui um Ministro da Irrigação e a Síria, incrivelmente, um Ministro para a Barragem do Eufrates (*Minister for the Euphrates Dam*) (SCHULZ, 1995; p.93).

Não obstante a evidente interdependência hidrológica derivada da disputa por um recurso escasso, este caso permite identificar cortes transversais no âmbito do CHS envolvendo, por exemplo, os três Estados e grupos étnico-religiosos associados à hidropolítica regional inserindo-a, destarte, num contexto político-societal que ultrapassa a discussão primeira sobre a distribuição equitativa da água dando ao tema, notadamente, contornos ainda mais dramáticos (SCHULZ, 1995; p.107-110).

A título de ilustração, SCHULZ (1995) destaca como um dos exemplos de sobreposição neste cenário a vindicação das comunidades curdas por sua autodeterminação.[124] Acusando o GAP de ser uma

[123] Cf. Figura 2.14, referência n.5.

[124] Vítimas da divisão territorial do século XX, mais de 20 milhões de curdos ficaram sem um Estado nacional. Dispersaram-se, então, por vários países. Turquia, Irã, Iraque e Síria – que abocanharam o Curdistão – abrigam o maior contingente deste povo sem pátria que se apóia em suas reivindicações por um Estado independente no princípio da autodeterminação dos povos. O PKK, para tal, requer a criação de um estado curdo abrangendo uma área que, entre outras localidades, compreende partes do sudeste da Turquia.

manobra das autoridades turcas para se apropriar dos recursos curdos, o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (*Partiya Karkerên Kurdistan* – PKK), de ideologia marxista e ultranacionalista, se opôs veementemente a ele a ponto de tentar sabotar, em várias ocasiões, as instalações hidráulicas construídas incitando, inclusive, o uso da violência contra civis e militares que se interpusessem à consecução de seus objetivos.

O PKK, contando com o apoio pragmático da Síria e Iraque, argumenta que estes projetos representam uma violação da pátria-mãe e são, na verdade, parte de um plano maior de integração forçada ao incentivar, entre outras medidas, a migração de contingentes populacionais de outras regiões da Turquia para a Anatólia objetivando, com isso, o controle estratégico deste espaço. Em retaliação ao apoio iraquiano e sírio à causa secessionista curda em seus domínios territoriais, a Turquia tem utilizado sua posição privilegiada a montante para reduzir o volume de água alocado para ambos.

Foi com base nesta situação que em 1990 o então presidente turco, Halil Turgut Özal (1989-1993), ameaçou diminuir o fluxo mínimo de 500 m^3/s das águas do Eufrates à Síria caso ela mantivesse o apoio aos curdos, utilizando, desta maneira, a água como uma poderosa arma política e moeda de barganha (LE PRESTRE, 2000; p.449; HANDCOCK, 2004; p.08). Em relação às dinâmicas multissetoriais relacionadas ao GAP, AYEB (1998) *apud* CAUBET (2006, p.34) entende que as evidências observadas apontam para o fato de que:

> se não está provado que o GAP seja, em primeiro lugar, um projeto antiguerrilha, está claro que o ímpeto das autoridades na sua implementação revela uma tomada de consciência da utilidade das águas regionais como arma eficaz frente ao conjunto de seus adversários, tanto internos (curdos) quanto externos (Síria e Iraque).

Por fim, faz-se importante destacar as inter-relações horizontais, assim definidas por SCHULZ (1995), envolvendo o CHSTE e os atores do CHS da Bacia do Jordão, em especial Israel, acrescendo, assim, "*an added level of complexity*" (HANDCOCK, 2004; p.09) à geopolítica do Oriente Médio.

Neste aspecto, as dinâmicas hidropolíticas sub-regionais conectam-se não apenas, mas, em especial, por meio da altamente simbólica e sugestiva aproximação que vem tomando forma entre Israel e Turquia, mormente por conta de seu grande potencial de gerar "*spillover effects*" capazes de trazer para esta órbita de interação outros atores relevantes do CRS do Oriente Médio.

Melhor exemplo comprobatório desta situação foi o acordo celebrado em 2002 estabelecendo as bases contratuais para a importação anual de 40.500 pés cúbicos de água do rio turco Manavgat por Israel que pagará parte do valor negociado em armamento (CAUBET, 2006; p.38).

Esse contrato, com vigência de 20 anos e uma movimentação financeira estimada em torno de US$ 668 milhões, é emblemático não apenas do ponto de vista estratégico, mas também mercantil ao denotar a possibilidade de negócios envolvendo a água como uma *commodity* (FOREIGN POLICY ASSOCIATION, 2003).[125] Assim, por um lado, temos Israel que visa atenuar a escassez crônica de água do país e, ao mesmo tempo, fortalecer suas relações com um importante aliado no Oriente Médio e um dos poucos países na região com reservas hídricas em quantidade considerável.

Em contrapartida, o comércio de água poderia consolidar a Turquia como uma potência regional aumentando, destarte, sua influência e poder de barganha. Ainda que demasiadamente otimista, a declaração dada por Namik Tan, na ocasião porta-voz do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Turquia, reflete as expectativas geradas em torno desta pragmática aproximação ao afirmar que "o acordo irá aumentar a cooperação entre os dois países e também levar a paz e estabilidade ao Oriente Médio".[126]

Por conseguinte, também evidencia o papel central que israelenses e turcos desempenharão neste cenário em que ainda pairam inúmeras incertezas acerca de como se promover arranjos eficientes e duradouros capazes de viabilizar a distribuição equitativa dos escassos recursos hídricos regionais levando-se em conta as necessidades e direitos de cada ribeirinho. Temos, então, com o comércio de água, mais um adendo a somar-se àqueles fatores capazes de favorecer aspectos conflitantes e/ou cooperativos das relações internacionais do Oriente Médio, uma das regiões mais instáveis do planeta. O caso do Tigre-Eufrates corrobora, portanto, a importância de se incluir a dimensão hidropolítica nos estudos estratégicos daquelas regiões em que a escassez de água e/ou um alto nível de interdependência hidrológica atuem como características proeminentes de suas relações internacionais (SCHULZ, 1995; p.120).

[125] '*Friendly Pragmatism: Turkish-Israeli Defense Ties*'. In: *Foreign Policy Association.* Disponível em*:* http://www.fpa.org/newsletter_info2584/newsletter_info_sub_list.htm?section=Friendly%20Pragmatism 3A%20Turkish-Israeli%20Defense%20Ties. Publicado em *0*5/11/03.

[126] http://www.uswaternews.com/archives/arcglobal/4israsign3.html

2.2.3.5 Complexo Hidropolítico de Segurança do Jordão (CHSJ)

A região do MENA (*Middle East North Africa*), assim apresentada por ALLAN (2001; p.242-62), ostenta em sua projeção territorial, além dos CHS do Nilo e do Tigre-Eufrates, uma terceira estrutura hidropolítica que contribui para dirimir quaisquer dúvidas residuais quanto à gravidade potencial que podem vir a assumir as disputas envolvendo cursos d' água transfronteiriços em um cenário de escassez e profunda interdependência hidrológica, como é o caso do Oriente Médio.

Trata-se do Complexo Hidropolítico de Segurança do Jordão (CHSJ) cujos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, constituem a principal fonte de água doce de Israel, Jordânia e dos territórios palestinos da Cisjordânia, além de impactar substancialmente – embora em menor medida em comparação aos atores previamente citados – a Síria e o Líbano.[127]

A questão hídrica destaca-se não apenas como lídimo vetor do desenvolvimento econômico e da subsistência humana nesta região "*in which water is one of the key issues*" (TURTON, 2001; p.8), mas, consequentemente, como um componente fundamental da "estrutura física e ideacional" do Estado (BUZAN, 1991; p.65; 91), domínios em que estas unidades ontológicas das relações internacionais compartilham a maior parte das similitudes em termos de segurança e, por conseguinte, em termos de construção de identidades e de percepções de ameaças setoriais, como veremos adiante.

Após a primeira guerra árabe-israelense (1948-49), as latentes tensões regionais acentuaram-se ainda mais quando Israel iniciou, em 1952, um projeto que previa o uso das águas do Jordão para a irrigação no deserto do Neguev. Logo em seguida, em 1953, os israelenses começaram a construção do desvio do seu 'Sistema Nacional de Água' ao norte do Mar da Galiléia, na zona desmilitarizada com a Síria, o que resultou em protestos formais por parte da comunidade internacional e em ações militares ao longo da faixa de fronteira incluindo uma série de escaramuças e ataques das unidades sírias de artilharia às obras do empreendimento.

Na sequência dos acontecimentos, uma resolução da ONU autorizou Israel a retomar as obras, mas o instrumento não surtiu maiores efeitos, pois foi vetado pelos soviéticos. Neste mesmo ano, Gamal Abdel Nasser ascende ao poder no Egito empunhando, sob a liderança de seu país,

[127] O Líbano possui vários rios importantes enquanto a Síria conta com os recursos do Eufrates, Oronte e, em menor escala, do Tigre, minimizando, então, a vulnerabilidade relativa de ambos em relação aos recursos da Bacia do Jordão quando comparados aos demais ribeirinhos (LE PRESTRE, 2000; p.446).

a bandeira de um ambicioso projeto nacionalista amparado no discurso da unidade linguística e religiosa do mundo árabe (pan-arabismo) contando, inclusive, com o apoio militar de Moscou.

Uma das medidas mais ousadas adotadas por Nasser neste período consistiu no bloqueio do Estreito de Tiran, ponto de ligação entre o Mar Vermelho e o Golfo de Aqaba, onde se encontra o porto israelense de Eilath. Reuniam-se, assim, alguns dos ingredientes que conduziriam à segunda guerra árabe-israelense (Guerra de Suez), deflagrada em 1956 (MAGNOLI, 1996; p.199).

A partir daí, o Oriente Médio assumia a condição de um dos principais teatros de disputas por áreas de influência entre as superpotências no contexto da confrontação bipolar da Guerra Fria: enquanto os EUA avalizavam as ações militares de Israel, a União Soviética, por sua vez, financiava a recuperação e modernização do aparato bélico egípcio e sírio.

Ainda neste período, observa-se que durante os primeiros anos que se seguiram à criação do Estado de Israel os países integrantes da Bacia do Jordão não conseguiram chegar a nenhum acordo formal que viabilizasse um projeto eficaz de gestão compartilhada dos recursos hídricos. Assim, em 1953, objetivando dirimir a tensão em torno do assunto e, ao mesmo tempo, incentivar a cooperação regional na Bacia, o presidente norte--americano, Dwight Eisenhower, contando com o aval da ONU, nomeou o embaixador especial Eric Johnston como encarregado pela negociação de uma proposta técnica de alocação das águas do Jordão e seus afluentes entre Jordânia, Israel, Síria e Líbano atribuindo, desta maneira, autoridade exclusiva a cada um dos ribeirinhos para decidir onde e como utilizar o montante de água que lhes cabia.

Conhecido como *Johnston United Water Plan* ou, simplesmente, Plano Johnston, esta proposta recebeu em outubro de 1955 o apoio formal do Comitê Técnico da Liga Árabe, mas, ainda assim, não conseguiu ser aprovado no âmbito da Organização devido ao temor dos países árabes de que "*their agreement would imply indirect recognition [...] of Israel*" (SHUVAL, 2000; p.44). Isso porque uma proposta cooperativa desta magnitude exigiria, por conseguinte, que a Liga Árabe reconhecesse Israel como um Estado legítimo e um usuário, de fato e direito, dos escassos recursos hídricos regionais. Essa postura reacionária gerou junto às autoridades israelenses uma intensa insatisfação e, concomitantemente, uma percepção de insegurança que produziu reflexos diretos na elaboração da doutrina de segurança do país (TURTON, 2003; p.43) com implicações, inclusive, na esfera hidropolítica.

Não obstante os citados entreveros envolvendo recursos hídricos, para WOLF (1995, p.173-180) o período compreendido entre 1964-1967

foi aquele que evidenciou com maior clareza a existência de uma correlação entre o conflito árabe-israelense e a dimensão hidropolítica. Foi neste contexto, por exemplo, que se iniciou, por uma decisão pan-árabe, o projeto de transferência das cabeceiras do rio Jordão de modo a inviabilizar o transporte de água para Israel através de um dos seus mais audaciosos projetos hidráulicos: o Emissário Nacional de Água, iniciado em 1955 após a rejeição formal da proposta de alocação hídrica sugerida no Plano Johnston.[128]

Em resposta, os israelenses empreenderam uma intensa ofensiva militar aérea e terrestre culminando, exitosamente, na interrupção das obras do desvio, mas, igualmente, em uma série de contramedidas capitaneadas pelo Egito. A crescente tensão que marcou o citado recorte temporal inevitavelmente levou estes *players* ao terceiro conflito árabe-israelense – a Guerra dos Seis Dias (junho/1967) – que foi, em parte, a resposta de Israel à proposta jordaniana e síria de desviar o rio Jordão para uso próprio (CLARKE e KING, 2005; p.79).

Nesta mesma direção, LINDHOLM (1995, p.70) argumenta que se a água não foi a principal causa da deflagração do conflito, certamente foi uma das forças motrizes que contribuiu para exacerbar a escalada de agressões entre árabes e israelenses em 1967. Com relação às assertivas citadas, essa percepção transparece claramente na declaração dada por Ariel Sharon quando afirmou, ainda enquanto Chefe do Estado Maior do Comando Norte do Exército de Israel, que: "*people generally regard 05 June 1967 as the day the Six-Day War began. But in reality the Six-Day War started two and a half years earlier, on the day Israel decided to act against the diversion (initiated by upstream Arab States) of the Jordan*" (*apud* TURTON, 2003; p.49). Como resultado, o desenlace das hostilidades culminou em uma esmagadora vitória israelense e, por conseguinte, em um novo arranjo geográfico que ampliou as fronteiras do país e, concomitantemente, a sua capacidade de acesso aos recursos hídricos da região em quase 50% (WALLENSTEIN e SWAIN, 1997).

Essa visível centralidade da água no contexto geopolítico do Oriente Médio pôde ser mais uma vez constatada no teor do discurso proferido por outra emblemática autoridade israelense. Em 1973, David Ben-Gurion, um dos idealizadores da criação do Estado de Israel e primeiro-ministro do país de 1948 a 1953 e de 1955 a 1963, afirmou que "*it's necessary that the water sources, upon which the future of the Land depends,*

[128] O Emissário Nacional de Água de Israel (*National Water Carrier*), concluído em 1964, consiste em uma ampla estrutura integrada de canais, dutos e tubulações responsável pela transposição de mais de 400 milhões de m^3 de água/ano da região centro-norte até as partes mais áridas do país, no litoral sul.

should not be outside the borders of the future Jewish homeland [...] the Land needs this water" (LINDHOLM, 1995; p.61).

Dessa forma, a ocupação do planalto de Golã e, especialmente, dos territórios da Cisjordânia, de onde vêm 40% da água doce de Israel, deu-lhe acesso não apenas às águas das nascentes do Jordão, mas também o controle de 20% da margem norte do Yarmuk – seu principal afluente – a margem oriental do lago Tiberíades, o Banias e o aquífero da Cisjordânia, fundamental para o país a ponto de o ex-ministro da economia israelense, Rafael Eitan, afirmar, em 1990, que "a perda da Cisjordânia significaria a de Israel" (LE PRESTRE, 2000; p.446).

Em relação às colinas de Golã, cabe ressaltar que sua ocupação garante a Israel 770 milhões de m^3/ano, o que corresponde a cerca de 1/3 de seu consumo anual (CAUBET, 2005; p.30). Portanto, os fatos e dados apresentados denotam claramente que uma hipotética retirada israelense ocasionaria profundos rearranjos na geopolítica do Oriente Médio, inclusive em termos hidropolíticos, pois daria à Síria a privilegiada condição de se tornar novamente um Estado a montante do Jordão alterando, sobremodo, o jogo de poder regional em favor de um vizinho hostil.

O *status* da água na condição de objeto securitizado nas relações siro-israelenses transparece nitidamente em declarações como a proferida por Gadi Baltianski, porta-voz do ex-premier Ehud Barak, quando, por ocasião da retomada das negociações de paz entre os dois países, disse que: "antes da guerra de 1967 tínhamos problemas, pois a Síria desviava as fontes d'água de Golã, e o primeiro-ministro [Barak] estima que devemos nos certificar de que isto não mais acontecerá" (CHESNOT, 1991; p.04 *apud* CAUBET, 2006; p.30).

Quanto ao acesso à água por parte dos palestinos na Cisjordânia – território oportunamente rotulado por WOLF (1996) *apud* ALLAN (2001, p.39-40) de "hidroestratégico"– os fatos concretos mostram uma realidade nada favorável. Devido ao aumento no número de colonos judeus nos territórios ocupados, a pressão sobre os recursos hídricos e a desigualdade em sua distribuição aumentaram consideravelmente.

O consumo médio diário de água dos palestinos na Cisjordânia é de 71 litros *per capita* enquanto o consumo israelense supera os 350 litros, muito superior à quantidade mínima diária recomendada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de 100 litros *per capita* (CLARKE e KING, 2005; p.79). Em termos quantitativos, esses dados indicam que os palestinos utilizam uma quantia estimada entre 125-130 mm^3/ano (milhões de metros cúbicos/ano), contra 233 mm^3/ano na Jordânia e 424 mm^3/ano em Israel (LE PRESTRE, 2000; p.446).

Significa dizer que enquanto a população palestina, em torno de 2,3 milhões de pessoas, utiliza entre 15% e 18% da água disponível, cerca de 80% a 85% dos recursos hídricos da região destinam-se ao uso de Israel e dos mais de 450 mil colonos judeus que consomem, em média, quatro vezes mais água que os palestinos (LE PRESTRE, 2000; p.446). Essas condições demonstram que a escassez hídrica tornou-se para a comunidade palestina um grande entrave ao adequado suprimento de suas necessidades mais rudimentares, quadro este ocasionado, em grande medida, pelo sistema de alocação de água vigente desde a ocupação militar israelense de 1967 que, como dito, destinou-lhe pouco mais de 15% dos recursos hídricos disponíveis.[129]

É o caso, por exemplo, da Ordem Militar n. 158, expedida logo após a Guerra dos Seis Dias, estabelecendo o controle total de Israel sobre os aquíferos da Cisjordânia. Esta lei determinou, dentre outras disposições, que os poços artesianos palestinos não poderiam exceder 140m de profundidade, enquanto aos judeus era permitida a perfuração de poços com mais de 800m (LINDHOLM, 1995; p.80). Diz ainda LE PRESTRE (2000, p.446) que desde 1967 nenhum palestino foi autorizado a perfurar um novo poço para agricultura, tampouco reparar um poço existente nas proximidades de um poço israelense. Agrava este cenário o fato de mais de 2/3 dos lençóis subterrâneos da Cisjordânia apresentarem um alto grau de vulnerabilidade hidrogeológica capaz de comprometer sua capacidade de armazenamento hídrico devido à exploração excessiva e poluição antrópica atestando, pois, que a escassez na região não é apenas um problema quantitativo.

Segundo HANDCOCK (2004; p.05), a gravidade da situação aguçou nas autoridades israelenses a percepção já prevalecente de que a criação de um Estado palestino na Cisjordânia poderia comprometer seriamente a segurança hídrica do país. Um dos argumentos suscitados para justificar tal temor sustentava que uma excessiva perfuração para a construção de poços na Cisjordânia por parte dos palestinos poderia causar problemas irreversíveis de salinização em todo o sistema hídrico israelense fazendo da questão, nas palavras de SHAPIRA (1978) *apud* OHLSSON (1995, p.66) "*casus belli for Israel, because, in contrast to the situation elsewhere, no substitutes can be offered to Israel in this matter*".

Segundo TURTON (2003, p.47-48) estes fatos fornecem evidências empíricas robustas que comprovam a existência de uma política sistemática

[129] Um estudo realizado pelo Banco Mundial traz dados que acentuam ainda mais a penúria hídrica palestina. De acordo com o documento, 90% dos recursos hídricos da Cisjordânia são utilizados por Israel ao passo que aos palestinos restam-lhes apenas 10% dos mesmos, ressalte-se, para um contingente populacional muito superior à comunidade israelense de colonos (CHESNOT, 2002; *apud* CAUBET, 2006; p.26).

de captação de recursos e de indução de escassez que vem sendo utilizada como um instrumento eficiente para a garantia da hegemonia política e econômica de Israel na Cisjordânia.

Na Faixa de Gaza, controlada pelo movimento islâmico do Hamas, a situação é igualmente crítica. A ofensiva israelense na região, em dezembro de 2008 e janeiro de 2009, deixou 800 mil pessoas sem acesso à água encanada, um problema aparentemente incontornável já que Israel não permite o transporte de água da Cisjordânia para Gaza e, tampouco, a construção de uma infraestrutura hídrica que atenda à população palestina. O assunto assume dramaticidade ainda maior considerando-se que o aquífero da costa sul da Faixa de Gaza está poluído e no limite de sua capacidade de exploração, uma combinação perigosa que está provocando a salinização deste lençol freático.[130]

Em uma perspectiva temporal mais recente, a situação no Oriente Médio, incluindo sua dimensão hidropolítica, ganhou novos rumos, ou pelo menos expectativas de resultados positivos concretos, com a celebração dos paradigmáticos Acordos de Paz de Oslo na década de 1990. Em setembro de 1993, Yitzhak Rabin (1922-1995), então primeiro--ministro de Israel, e Yasser Arafat (1929-2004), líder palestino, assinavam nos jardins da casa Branca, em Washington, o Acordo de Oslo I.

Tratou-se de um documento histórico, ao mesmo tempo revestido por um misto de esperança e de ceticismo, pois representava o até então improvável início do fim de décadas de conflitos que punham em lados opostos judeus e palestinos. O referido Acordo estabeleceu a autonomia das comunidades palestinas residentes em Jericó, na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, territórios a oeste do rio Jordão ocupados durante a Guerra dos Seis Dias e que passavam ao controle da Autoridade Palestina (AP), presidida por Arafat.

Além disso, o Acordo de Oslo I ratificou a percepção de que a garantia de uma paz substancial e duradoura entre israelenses e palestinos passava, inegavelmente, pela questão da água (WOLF, 1995). Por isso, entre suas disposições, o acordo previa a criação de um Programa de Desenvolvimento Hídrico Comum, formado por uma agência de bacia hidrográfica e um comitê de cooperação que, juntos, deveriam formular propostas que normatizassem e viabilizassem tanto o acesso à água como sua divisão equitativa.

Entretanto, a ausência de compromissos concretos, a natureza ambígua dos mecanismos legais existentes quanto à distribuição e exploração dos recursos hídricos regionais (HANDCOCK, 2004; p.03)

[130] Fonte: http://www.alcnoticias.org/interior. php?lang=689&codigo=15350.

e a recusa intransigente de Israel em reconhecer um plano de partilha equitativa dos mesmos constituíram grandes empecilhos para o avanço das negociações (LE PRESTRE, 2000; p.447; CLARKE e KING, 2005; p.79).

O quadro descrito fortalece a regra geral já citada neste capítulo de que em um contexto de escassez e interdependência hidrológica, os Estados que controlam cursos d'água ou se apropriam deles por dispor de recursos militares muito superiores, como é o caso de Israel, normalmente não estão dispostos a negociar partilha alguma com os Estados situados a jusante. Tampouco encontram incentivos óbvios para a cooperação com aqueles Estados incapazes de negociar em condições paritárias por não disporem estes últimos de recursos de poder relacionais e/ou estruturais equiparáveis estando, por isso, em uma situação de vulnerabilidade e dependência em relação às decisões do(s) ribeirinho(s) mais proeminente(s).

Assim, considerando tal cenário hidropolítico, entende LE PRESTRE (2000; p.446) que aos Estados ribeirinhos quedam-lhes três opções principais nesta situação:

1) assinar acordos de cooperação, o que é difícil, mas não impossível;
2) reestruturar suas economias de forma a torná-las menos dependentes dos recursos hídricos compartilhados, tarefa que também impõe muitas dificuldades e;
3) militarizar as disputas pela água, desde que tenham os recursos e incentivos necessários para tal.

Diante destas opções, não foi difícil constatar que o problema da água seguiria sendo um entrave no andamento das negociações subsequentes sobre a autonomia palestina na Cisjordânia, como demonstram os fatos históricos doravante apresentados. O acordo provisório posterior, conhecido como Oslo II (setembro de 1995), dividiu a Cisjordânia em três zonas diferenciadas: a Zona "A", de população predominantemente palestina, compreendendo as seis maiores cidades da região sob jurisdição da AP (Jenin, Naplouse, Rammallah, Tulkaren, Belém e Kalkiya), à exceção de Hebron, parcialmente sob o controle de Israel. A Zona "B", composta pela quase totalidade das vilas palestinas, encontra-se sob a autoridade conjunta de palestinos e israelenses.

Por fim, a Zona "C", onde vive cerca de 60% da população palestina, está sob jurisdição exclusiva de Israel e ocupa aproximadamente 70% da Cisjordânia, incluindo todo o vale do Jordão garantindo, assim, aos israelenses, a manutenção do controle dos suprimentos de água desta

região (MAGNOLI, 1996; p.206-209; CLARKE e KING, 2005; p.79) mesmo diante de seu reconhecimento expresso quanto aos direitos palestinos de acesso à água, conforme disposto no art. 40, Apêndice B, do acordo de Oslo II (CAUBET, 2006; p.26).

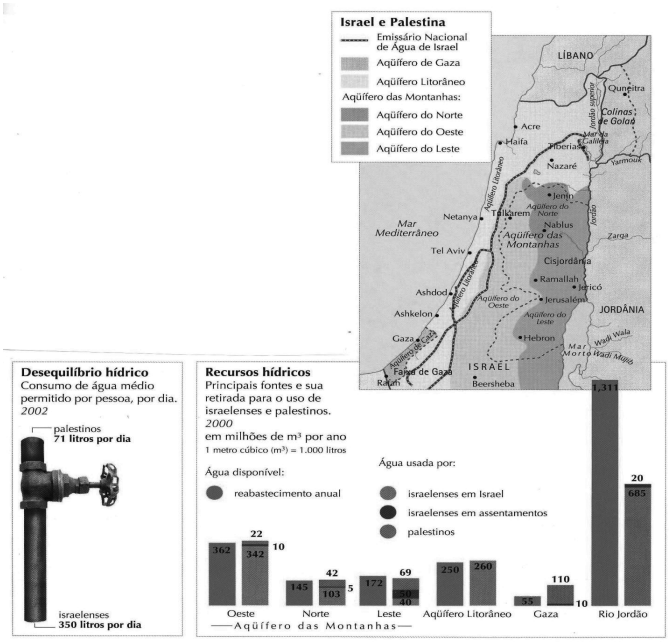
Portanto, enquanto os palestinos, com base em questões humanitárias e de soberania, reivindicam maior parcela dos recursos hídricos da Cisjordânia, Israel, por sua vez, se opõe ao princípio da utilização equitativa não admitindo, desta maneira, qualquer tipo de revisão da alocação atual alegando, para tal, direitos históricos e sua estreita dependência econômica da água.

Enfim, viu-se, como destaca LIBISZEWSKI (1995), que os conflitos no Oriente Médio referem-se, fundamentalmente, a problemas de integridade física/territorial e de identidade ratificando, pois, o argumento buzaniano de que as estruturas física e ideacional do Estado figuram como os principais domínios em que as percepções em termos de ameaças tomam forma.

Além disso, os fatos narrados não deixam dúvidas quanto ao papel da água como um elemento adicional de risco, um fator suplementar na definição da agenda regional de segurança e no processo de construção de percepções identitárias entre os atores deste Complexo Regional de Segurança. Nesse sentido, as disputas pelo controle dos recursos hídricos tem sido determinantes na manutenção de um quadro de tensão capaz de desencadear crises ou dificultar a solução daquelas já existentes num contexto anárquico hobbesiano prevalecente, ou seja, em que sobressaem as relações de inimizade.

Cabe lembrar que pelo menos uma dúzia de violações do cessar--fogo, entre 1951 e 1967, teve como causa a disputa pelas fontes de água doce da região. Daí as rivalidades políticas e territoriais entre palestinos, israelenses, jordanianos, sírios e libaneses estarem intimamente ligadas à afirmação da soberania sobre estes recursos.

Eis, assim, a síntese dos fatos que, de forma geral, definem os contornos do Complexo Hidropolítico de Segurança do Jordão, um dos casos que apresentam com notável nitidez a água na condição de objeto securitizado nas relações internacionais daqueles que a compartilham em um cenário de profunda interdependência hidrológica, como nos mostra a ilustração abaixo, elaborada a partir dos dados compilados por CLARKE e KING (2005; p.79):



Fonte: CLARKE e KING (2005; p.79)

Fig. 2.15: Hidropolítica do Oriente Médio

2.2.3.6 Ásia Central, um Complexo Hidropolítico?

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons

Fig. 2.16: Ásia Central e a Bacia do Aral

Com o fim da URSS, cinco países passaram a compor o que atualmente é a região central da Ásia: Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e Turcomenistão. No caso dessa área de mais de quatro milhões de km^2, a água desempenhou e, certamente, ainda desempenha, como veremos adiante, um papel central na construção de suas relações internacionais, inclusive em termos identitários ou societais.

Ao agregar em suas imediações, durante muitos séculos, vários agrupamentos étnicos cuja sobrevivência estava diretamente ligada à agricultura que, por sua vez, era viável somente às margens das fontes de água desta árida paisagem, nota-se que a subsistência e, concomitantemente, a própria essência destas comunidades encontravam-se estreitamente vinculadas aos recursos hídricos da Bacia do Aral.

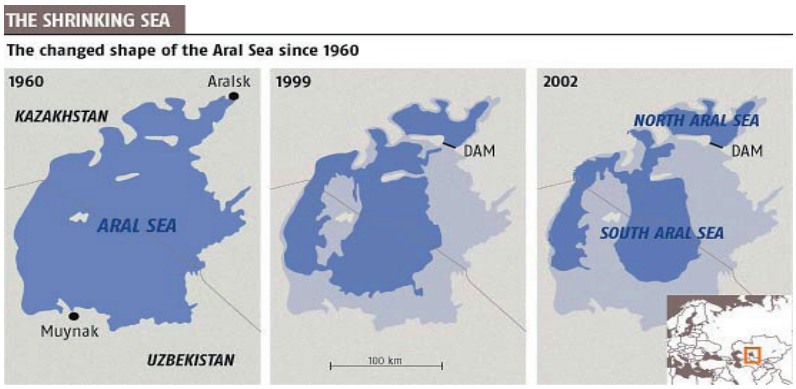
Um dos primeiros termos utilizados para identificar este rincão subcontinental foi cunhado pelos gregos que o chamavam de Transoxiania, em alusão aos territórios situados às margens do rio Oxus, atualmente Amu Darya. De igual maneira, para designá-lo, geógrafos árabes, no século XVII, usavam o termo "*Mawarah-al-nahr*" que significa "o que está atrás do rio" (DJALILI e KELLNER, 2003; p.21) revelando, pois, a centralidade da água como um elemento identitário daquelas comunidades ripárias ali estabelecidas.

Como mostra o mapa acima, as principais fontes hídricas superficiais que alimentam as atuais cinco repúblicas ribeirinhas centro-asiáticas e, também, o Afeganistão, são os rios Syr Darya (2.212 km) e o já mencionado Amu Darya (1.415 km), ambos afluentes do Mar de Aral, um lago de água salgada situado entre o Cazaquistão e o Uzbequistão e que até meados da década de 1960 figurava entre os quatro maiores do planeta. No entanto, atualmente, o Mar de Aral protagoniza uma das maiores catástrofes ambientais já noticiadas, talvez o maior problema enfrentado pela região desde a independência das ex-repúblicas soviéticas. Ele encontra-se em rápido processo de desertificação, com perda substancial de seu volume de água e redução da vazão dos rios que nele desembocam, quadro que assumiu notável dramaticidade ainda nos anos 1960, período em que os soviéticos iniciaram uma série de projetos de desvios dos rios Amu Darya e Syr Darya para a atividade de irrigação buscando, desse modo, atender a crescente demanda das monoculturas intensivas, em especial a de algodão.

Com estas medidas, a União Soviética conseguiu, entre 1960 e 1990, dobrar o tamanho da área irrigada fazendo da região um grande "*cotton belt*" (ASLOV, 2003) integrado a uma densa rede de canais, reservatórios e barragens que transformaram a Bacia do Aral em uma das estruturas hidrográficas mais complexas do planeta (ALLOUCHE, 2004; p.94), segundo CLARKE e KING (2005; p.78) uma potencial fonte de tensões políticas após o fim da URSS.[131]

[131] Isso porque a questão do Aral, antes um problema interno da URSS, internacionalizou-se em 1991 com sua dissolução e o resultante declínio do *overlay* na região, momento em que cresceu a competição pelo suprimento de água entre cada um dos novos Estados ribeirinhos que surgiram, cada qual reivindicando a seu favor maior aporte hídrico para atender às suas demandas.

Os elevados volumes de água retirados dos dois principais afluentes do Aral provocaram secas ocasionais em seus leitos e passivos ambientais que resultaram em uma desastrosa cadeia de acontecimentos. De acordo com ALLOUCHE (2004; p.92), os dados registrados entre 1960 e 2000 revelam que durante o período o lago encolheu mais da metade e perdeu cerca de ¾ de seu volume total de água, um verdadeiro desastre ambiental, como nos mostra a figura abaixo:



Fonte: http://portalhispanos.com/blogspot/wp-content/uploads/aral6.jpg

Fig. 2.17: O encolhimento do Mar de Aral: 1960-2002

Para dimensionar em números a magnitude da mudança por que passou a paisagem hidrográfica centro-asiática, vale destacar que o Mar de Aral, originalmente com cerca de 66.500 km² – área equivalente à soma dos territórios dos estados do Rio de Janeiro e Alagoas – passou em pouco mais de quatro décadas (1957-2002) para 26.600 km², o que corresponde a apenas 40% de sua área original:

Fonte: http://veja.abril.com.br/170402/p_060.html

Fig. 2.18: O encolhimento do Mar de Aral (II)

Em decorrência desta drástica alteração:

a) o grau de salinidade de suas águas triplicou ao ponto de muitas áreas apresentarem concentrações em níveis oceânicos;
b) a indústria pesqueira local entrou em colapso devido à seca dos leitos de desova dos peixes, o que levou a um alto nível de desemprego e à queda da renda *per capta* para 1/3, em média, deixando milhares de trabalhadores sem meios de subsistência;
c) muitas pessoas que viviam nas comunidades às suas margens foram afetadas pelo excesso de sal e areia do antigo leito do lago, o que vem provocando altíssimas taxas de câncer e doenças respiratórias como tuberculose e asma, dentre tantos outros problemas (KUMAR, 2002; WOLF e NEWTON, 2008*b*; p.1-2).

À primeira vista, diante dos fatos narrados relativos ao Aral, principal reserva de água da região, poderíamos tomar como certa a premissa de que a Ásia Central enfrenta uma crise de escassez hídrica com graves implicações multissetoriais. No entanto, ALLOUCHE (2004; p.95) admoesta que tal percepção não é de todo correta uma vez que esta é uma região abundante em água e que, na verdade, a grave crise que de fato a assola não é quantitativa, mas principalmente distributiva.

O autor justifica sua hipótese citando dados do *World Resources Institute* (1998; p.305) acerca do suprimento de água de cada ribeirinho demonstrando que enquanto os Estados a montante do Amu Darya e Syr Darya - Tadjiquistão e Quirguistão - dispõem, respectivamente, de 11.171 e 10.394 m^3/*per capta*/ano, os Estados a jusante – Cazaquistão, Uzbequistão e Turcomenistão – contam com 4.484; 704 e 232 m^3/*per capta*/ano, estes sim em situação delicada, à exceção do Cazaquistão.[132]

As projeções de disponibilidade hídrica para o futuro próximo feitas por agências especializadas conferem à situação dos dois Estados de jusante mais afetados contornos ainda mais dramáticos. As estimativas da FAO para o ano de 2050, por exemplo, indicam que o Uzbequistão sofrerá uma redução para algo em torno de 403 m^3/*per capta*/ano, enquanto o Turcomenistão disporá de apenas 162 m^3/*per capta*/ano (CLARKE e KING, 2005; p.105). Por outro lado, a previsão quanto ao Cazaquistão é de que sua quota aumente para 4.929 m^3/*per capta*/ano (CLARKE e KING, 2005; p.99).[133]

[132] Vale relembrar que um país é considerado em situação de estresse hídrico quando a média anual de suprimento de água encontra-se no intervalo entre 1.000 e 1.600 m^3/*per capita* e em situação de escassez absoluta quando esta cifra é inferior a 500 m^3/ano.

[133] Em termos percentuais, significa dizer que o Uzbequistão e o Turcomenistão sofrerão, respectivamente, reduções de 42,76% e 30,18% em seu montante hídrico enquanto, por outro lado, o Cazaquistão deverá ter um aumento em torno de 9,92%.

Diante destas profundas assimetrias distributivas e das perspectivas futuras de agravamento do atual cenário hidropolítico regional, as repúblicas de jusante passaram a reivindicar uma revisão das quotas de alocação de água, o que tem gerado muitos descontentamentos e suspeitas vicinais, a exemplo de outros casos aqui analisados. Além disso, constitui fator adicional de tensão a grande assimetria militar que favorece aos países de jusante. Segundo KARAEV (2005) "*the military power of Uzbekistan and Kazakhstan is far greater than that of their upstream neighbors, letting them make credible threats of using force if they are not satisfied by water deals*".

Para O'HARA (2000; p.430), esse latente desequilíbrio na partilha e consumo dos recursos hídricos na Ásia Central possui um forte viés histórico e pode ser explicado, em grande medida, pela política hídrica adotada pela URSS como um dos pilares em seus esforços para controlar efetivamente a região. Isso porque as disputas internas envolvendo recursos hídricos eram vistas pragmaticamente pela autoridade central já que instigavam as rivalidades étnicas entre suas unidades constitutivas inibindo, assim, qualquer tipo de aproximação política ou iniciativa cooperativa que pudesse ameaçar o controle soviético. Além disso, na medida em que crescia a competição pela água, as repúblicas eram compelidas a solicitar a intervenção de Moscou, papel que as autoridades soviéticas estavam mais que dispostas a cumprir.

Em segundo lugar, as cinco repúblicas continuaram consumindo água em níveis insustentáveis depois de suas independências, especialmente para atender às grandes demandas do setor agrícola, herança dos tempos soviéticos que seguiu sendo uma das características marcantes das economias locais no pós-Guerra Fria e que vem potencializando, sobremodo, os históricos passivos hidrológicos decorrentes de tal prática, como a progressiva seca do Mar de Aral. É o caso, por exemplo, do Uzbequistão, como visto, um país em situação de estresse hídrico, mas, paradoxalmente, o maior consumidor de água na região.[134] O setor agroindustrial gera mais de 40% de seu PIB sendo o algodão, grande

[134] Na Ásia Central são os países de jusante aqueles que utilizam as maiores quantidades de água. Cerca de 90% dos recursos hídricos da região concentram-se no Quirguistão e Tadjiquistão enquanto os maiores consumidores - Uzbequistão e Cazaquistão - conseguem suprir apenas 14% e 45%, respectivamente, de suas necessidades hídricas com as reservas de que dispõem. Entretanto, apesar dos números, o Uzbequistão consome sozinho 52% do total de recursos hídricos da Bacia do Aral, seguido pelo Turcomenistão (20%) e Cazaquistão (10%), ao passo que o consumo total dos ribeirinhos de montante é de apenas 17%. Em 1997 as tensões entre o Quirquistão e a Uzbequistão aumentaram consideravelmente ao ponto deste último promover exercícios militares simulando a tomada do reservatório de Toktogul, no Quirguistão. Em retaliação, as autoridades quirguizes adotaram uma resolução declarando ser a água uma *commodity* nacional comercializável e, também, codificando seu uso legal como fonte de lucro, especialmente por não dispor o país de outros recursos naturais em abundância. O seu valor de troca altamente rentável os levou, inclusive, a restringir o fluxo de água para os ribeirinhos de jusante causando protestos e sentimentos de animosidades, sobretudo no Uzbequistão (SMITH, 1995; p.565-86; KARAEV, 2004; p.10; ALLOUCHE, 2004; p.95).

consumidor de água e a principal *commodity* do país, responsável por 45% das reservas financeiras geradas pela exportação agrícola (CINQ-MARS, 2006; p.07).

Entretanto, embora os dados confirmem que o Mar de Aral continue "encolhendo" e os problemas decorrentes de sua superexploração causando graves danos, o discurso oficial do governo uzbeque é de que este desastre é assunto do passado, um mal causado pelos soviéticos. Mesmo diante das evidências, as palavras proferidas pelo presidente Islam Abduganievich Karimov[135] corroboram a tendência de eximir o país de qualquer ônus, embora haja o reconhecimento da gravidade dos fatos. Segundo ele, "*it was Moscow, the centre, the Soviet Union… it was the barbaric use of water resources that led to the Aral tragedy*" (*apud* SMITH, 1995; p.365).[136]

Ressalte-se, ainda, que embora o *overlay* tenha alcançado seu fim na Ásia Central com o ocaso da confrontação Leste-Oeste, a contínua intrusão da Rússia nos assuntos da região acrescenta um nível adicional de complexidade ao já conturbado cenário hidropolítico. Os ribeirinhos de montante são aliados declarados dos russos e contam com seu apoio para o desenvolvimento de projetos hidrelétricos, empreendimentos estes muito contestados pelos países de jusante, principalmente pelo enorme risco de inundação que podem causar, como já ocorre com as usinas atuais.[137] Assim, a influência da Rússia, maior potência regional, confere uma vantagem adicional aos seus aliados que a utilizam como margem de manobra em detrimento dos interesses dos países de jusante que, contrariamente, buscam o distanciamento de Moscou (KARAEV, 2004; p.17; KARAEV, 2005).

Dessa forma, as imagens nacionais, ou identidades, vêm sendo mutuamente construídas ao longo de um *continuum* de amizade/inimizade capaz de moldar as relações internacionais centro-asiáticas e, por conseguinte, a hidropolítica regional neste constante e complexo processo de interação social em que a água demonstrou ser um elemento-chave.

---

[135] Karimov foi o primeiro e, até o momento, único presidente do Uzbequistão. Ele está há quase 20 anos na presidência do país, cargo que ocupa desde 1991 contrariando, destarte, a Constituição que permite até dois mandatos consecutivos. Karimov já está em seu terceiro mandato à frente do país.

[136] O discurso adotado pelas elites políticas decisórias pode ser explicado, em parte, pela influência de fatores domésticos, como a grande pressão exercida por importantes atores funcionais, dentre os quais os produtores rurais, o segmento de beneficiamento agroindustrial e a enorme massa campesina (mais de 60% da população), forças motrizes da economia nacional. No caso do Uzbequistão, as lideranças políticas são visivelmente constrangidas pelo *lobby* da produção algodoeira, a maior consumidora de água e principal segmento da base agrícola uzbeque (KARAEV, 2004; p.17).

[137] Em 1993, 1998 e 2001 o Quirguistão foi acusado de liberar uma grande quantidade de água da represa de Toktogul para gerar eletricidade durante o inverno resultando, por isso, no alagamento de lavouras de algodão no Uzbequistão e Cazaquistão (ALLOUCHE, 2004; p.99; CLARKE e KING, 2005; p.78).

Foram estes fatores conjugados, somados a outras variáveis intervenientes como questões étnicas e territoriais ainda não plenamente resolvidas, que levaram proeminentes especialistas em recursos hídricos da região a considerá-la em situação de crise, alguns inclusive vislumbrando possíveis cenários conflituosos entre os cinco ribeirinhos pelo controle dos recursos hídricos.

Um destes acadêmicos, David Smith, ratifica categoricamente esta percepção ao afirmar que "não há em nenhum lugar do mundo um potencial de conflito tão intenso pelo uso dos recursos naturais como na Ásia Central" (SMITH, 1995; p.351). Entretanto, lembra ALLOUCHE (2004; p.98), ainda inexistem evidências robustas que comprovem ter sido a água um protagonista direto em conflitos armados entre os ribeirinhos, muito embora, como dito, haja registros de um número considerável de incidentes envolvendo o uso dos recursos hídricos desde o processo de independência.

Apesar dessas considerações, ainda de acordo com ALLOUCHE (2004, p.100-101) há atualmente pelo menos três pontos cruciais na agenda hidropolítica centro-asiática com inegável potencial para agravar as tensões em torno dos recursos hídricos. Em primeiro lugar, destacam-se dois grandes empreendimentos hidrelétricos: as usinas de Rogun e Sangtuda, ambas em território tadjique, respectivamente com potencial para gerar 3600 MW e 670 MW de energia. O grande entrave é que uma vez concluídas, elas praticamente garantirão ao Tadjiquistão controle total sobre o fluxo do Amu Darya, receio que levou o Uzbequistão a reclamar veementemente e a comunidade internacional a restringir linhas de crédito para financiar tais projetos.

Outro ponto igualmente sensível refere-se ao projeto iniciado em outubro de 2000 para a criação de um grande lago artificial, o Século Dourado (*Golden Century Lake*), no deserto de Karakum, no Turcomenistão. As projeções indicam que o lago viabilizará a atividade agrícola em mais de 4.000 km^2 de terras consideradas agricultáveis, muito embora a comunidade epistêmica tenha levantado diversas incertezas quanto aos reais benefícios do empreendimento.[138]

Novamente, o Uzbequistão será o ribeirinho mais afetado uma vez que há o temor de que as águas do Amu Darya sejam utilizadas para manter o nível do lago. Além disso, há uma dimensão societal diretamente vinculada ao projeto capaz de desencadear situações conflituosas com o Turcomenistão. Receia-se que a comunidade uzbeque que vive na

[138] Além do temor de que este projeto crie um novo Mar de Aral, os estudos empreendidos apontam que ele acarretará muitos passivos ambientais, como a destruição do já fragilizado ecossistema da região.

província turcomana de Dashkhovus, estimada em mais de um milhão de pessoas, possa vir a ser reassentada no deserto de Karakum após a conclusão do projeto (ICG, 2002; p.26).

Por fim, há indícios de que o Afeganistão desenvolverá projetos para otimizar o aproveitamento dos recursos provenientes do Amu Darya objetivando atender à sua crescente necessidade hídrica, especialmente no setor agrícola sugerindo, pois, que iniciativas futuras voltadas para um plano de gestão compartilhada levem em conta as possíveis demandas afegãs, já que 12,5% dos recursos hídricos da Bacia do Aral se originam no país (ALLOUCHE, 2004; p.101).

Não obstante os fundados temores e o quadro crítico de tensão indicarem sinais de conflitos iminentes, cumpre destacar que quase que imediatamente às independências nacionais, e contrariando a todas às expectativas, surgiram diversas iniciativas objetivando instituir um modelo cooperativo de gestão que fosse capaz de remediar o problema da alocação dos recursos hídricos compartilhados pelos cinco ribeirinhos.

Talvez resida aí o porquê, ou um dos porquês, de estes atores ainda não terem ultrapassado a tênue linha da beligerância em relação às disputas por recursos hídricos. A iniciativa pioneira neste sentido ocorreu em 19 de fevereiro de 1992, decorridos apenas três meses do fato histórico, quando, então, os ministros da gestão dos recursos hídricos de cada país reuniram-se para firmar o primeiro acordo sobre "Cooperação para a Gestão, Utilização e Proteção dos Recursos Hídricos oriundos de Fontes Interestatais" (*Cooperation in the Management, Utilization and Protection of Water Resources of Interstate Sources*). Covencionou-se, conforme disposto em seu artigo 3º, que os Estados da Ásia Central "*commit themselves to refrain from any activities within their respective territories which, entailing a deviation from the agreed water shares or bringing about water pollution, are likely to affect the interest of, and cause damage to the co-basin states*".

Para a consecução dos objetivos propostos, o referido acordo instituiu a Comissão Interestatal para a Coordenação Hídrica (ICWC – *Interstate Commission for Water Coordination*) cujas principais atribuições consistem em coordenar as políticas de gestão para os recursos hídricos compartilhados da região, resolver os litígios que eventualmente surjam e definir as quotas de consumo de cada uma das repúblicas.

Paralelamente, o "Acordo sobre ações conjuntas para resolver os problemas do Mar de Aral e de suas áreas costeiras, para a melhoria do meio ambiente e para assegurar o desenvolvimento econômico e social da região" (*Agreement on Joint Actions for Addressing the Problems of the Aral Sea and its Coastal Area, Improving of the Environment and Ensuring the Social and*

Economic Development of the Aral Sea Region), celebrado em 26 de março de 1993, criou outras quatro instituições sendo o Conselho Interestatal para o Mar de Aral (*ICAS – Interstate Council for the Aral Sea*), a principal delas.

Formado pelos ministros de gestão hídrica dos Estados-membros, o ICAS surgiu tendo como objetivos centrais elaborar e implementar programas para lidar com a grave crise do Mar de Aral. Para mobilizar recursos e coordenar sua aplicação nas ações propostas, foi também instituído o Fundo Internacional para o Mar de Aral (*IFAS – International Fund for the Aral Sea*).

Em 1998, o ICAS e o IFAS fundiram-se passando a atuar, desde então, como um ente comum sob a já conhecida alcunha de IFAS. Para cumprir suas metas o Fundo conta, ainda, com o aporte de destacados *support actors* como o Banco Mundial, a União Europeia, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (WOLF e NEWTON, 2008*b*; p.02).

Entretanto, mesmo depois da reformulação, o IFAS tem sofrido severas críticas quando à sua credibilidade e atuação no desenvolvimento de estratégias eficazes para a gestão dos recursos hídricos na Bacia do Aral, o que concomitantemente lhe tem gerado muitas dificuldades para lidar com as diversas questões multissetoriais que emergem da hidropolítica regional. O fato da primeira reunião de seu Comitê Executivo ter ocorrido somente em 2002, três anos após o início de suas atividades, fundamenta as críticas quanto à sua morosidade e insucesso no trato de um tema tão sensível (MCKINNEY, 2004).

Diante dos fatos e, por conseguinte, da premente necessidade de se adotar uma nova agenda de ação condizente com os problemas da região e, principalmente, eficaz no seu trato, os países da Ásia Central, à exceção do Turcomenistão, concordaram em criar, ainda em 2002, a Organização Centro-Asiática para a Cooperação (CACO - *Central Asian Cooperation Organization*), ator que desempenhou papel-chave na coordenação subsidiária de ações cooperativas nos campos do meio ambiente, energia e recursos hídricos (WOLF e NEWTON, 2008*b*; p.3).[139]

Estas burocracias altamente especializadas, apesar das citadas fragilidades e limitações operacionais, sugerem haver a formação de um regime erigido à base de conjuntos de princípios, normas e procedimentos decisórios, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais converge a agência coordenada dos atores que integram a Bacia do Aral em prol de benefícios mútuos. Demonstram, também, o quão politizada é a questão hídrica

[139] A CACO foi a sucessora da Comunidade Econômica da Ásia Central. A Rússia aderiu à organização em 18/out./2004, tornando-se o quinto membro-pleno.

na região e, consequentemente, o papel central que o assunto ocupa na agenda regional de segurança.

Dadas as nuances do cenário descrito, KARAEV (2004, p.03) ratifica a assertiva previamente citada de que no caso da Ásia Central a escassez não é problema já que a região dispõe de água suficiente para atender às demandas da população, da agricultura e do setor industrial nos cinco ribeirinhos. Para ele, a crise, que é real e grave, resulta da falta de comprometimento político e da inabilidade dos agentes governamentais em construir uma estrutura normativa capaz de prover um plano de gestão que seja viável, eficiente e mutuamente benéfico.

Destarte, os fatos narrados nos levam a vislumbrar na região a formação de um Complexo Hidropolítico em que prevalece, até o momento, uma lógica comportamental lockeana, moldada pela rivalidade entre os Estados no limiar de uma tênue fronteira entre o conflito e a cooperação. Nesta configuração, os Estados se percebem como ameaças potenciais, no entanto, tentam evitar uma escalada conflituosa entre eles por meio da cooperação, sugestivamente definida por KEOHANE (2005; p.x) como "um intenso processo político de ajustes mútuos em uma situação real ou potencial de desacordo". Afinal, como já dizia WALTZ (1959; p.182), "na anarquia não há harmonia automática".

Enfim, a dinâmica hidropolítica na Ásia Central, com suas várias clivagens, evidencia que as questões dela oriundas não podem ser plenamente compreendidas sem que se leve em consideração outros importantes aspectos da agenda regional de segurança como tensões étnicas, movimentos migratórios, problemas ambientais, a pobreza endêmica, instabilidades políticas derivadas de regimes autoritários e repressivos, além, claro, das clássicas disputas territoriais não resolvidas.

Por sua vez, esta complexa interconexão temática atesta a utilidade prática da agenda ampla de segurança bem como do modelo descritivo dos Complexos Hidropolíticos na medida em que constituem um eficiente instrumental para a visualização das interações multidimensionais entre elementos cognitivos e materiais nas relações hidropolíticas centroasiáticas no âmbito do CRS Pós-URSS (BUZAN e WÆVER, 2003; p.445-6).

2.3 Hidropolítica e segurança: conclusões dos estudos empíricos

As evidências empíricas, reconhecidamente, constituem um importante instrumento para a construção do conhecimento científico sistemático, do saber qualificado capaz de ser submetido à verificação. No

caso da proposta desenvolvida neste capítulo não foi diferente. Os dados coletados em alguns estudos de caso foram de grande valia para subsidiar a construção da hipótese de que quanto maior for o grau de interdependência hidrológica entre os atores que compartilham os usos de um sistema hidrográfico, maior será a probabilidade de formação de CH/CHS.

Uma vez observada a aplicação do referencial teórico em seis casos em que a água e seus múltiplos usos se destacam como uma importante variável nas dinâmicas regionais, foi possível ter-se uma compreensão geral das interações hidropolíticas que surgem entre aqueles atores que compartilham os recursos hídricos de um determinado sistema hidrográfico e suas implicações no multifacetado contexto das relações internacionais.

Dessa forma, a estrutura conceitual dos Complexos Hidropolíticos/ Complexos Hidropolíticos de Segurança permitiu-nos observar que a propensão à cooperação geralmente prevalece nas situações em que as identidades entre os atores são percebidas como positivas (África Meridional) ou quando, mesmo diante de antagonismos e de fortes sentimentos de desconfianças, criam-se arranjos negociados capazes de evitar o dilema da segurança entre eles (África Ocidental, Ásia Central).

Por outro lado, sobressai o balanceamento de poder, por vezes com o uso de meios extraordinários como a força, nos casos em que essas identidades são vistas como negativas e os mecanismos existentes não conseguem dirimir as percepções prevalecentes de ameaça (Bacia do Nilo, Bacia do Tigre-Eufrates, Bacia do Jordão). Daí a validade da premissa construtivista, extensível à hidropolítica, de que os interesses em segurança, assim como as ameaças, são percepções definidas por meio de um constante processo de interação social.

Assim, tecidas estas considerações pontuais e aqui tomando como referência a tipologia tripartite adotada por KEYNES (1963) – ressalte-se, sem a pretensa ousadia de querer adentrar no mérito das discussões sobre a divisão do conhecimento social ou sobre os marcos do conhecimento objetivo[140] – vemos que os estudos empíricos comprovam plenamente sua utilidade analítica na medida em que dão sustentação à Ciência Positiva – no estabelecimento de fatos e uniformidades –, à Ciência Normativa – na determinação de ideias e valores – e, por fim, ao que ele chamou de Arte – campo em que as políticas são formuladas.

[140] Segundo POPPER (1975, p.152), esse conhecimento refere-se ao "mundo dos inteligíveis ou das ideias no sentido objetivo", ele é constituído a partir da *"teoria formulada verbalmente, que se expõe à crítica", é "onde se integram os conhecimentos científicos"* (POPPER, 1994; p.68). Como explica MIRANDA (2002; p.9-24), o conhecimento objetivo tem a ver com as teorias, proposições e demais entidades linguísticas que entram no registro do conhecimento segundo seus códigos e metodologias de investigação e exposição sistemática, sempre buscando produzir registros com elementos que permitam sua decodificação e transformação crítica e permanente pela comunidade científica.

Essa notável interação epistemológica construída a partir da simbiose entre elementos materiais e cognitivos, tal qual sugerido pela abordagem construtivista wendtiana, permitiu-nos assimilar alguns parâmetros fundamentados na verificação empírica dos argumentos apresentados ao longo destas páginas levando-nos, então, a atestar a presença regular de certos fatores na determinação de padrões comportamentais no cenário hidropolítico.

Dentre eles, destacamos:

1) a quantidade, o tipo e a vulnerabilidade dos atores que reivindicam o acesso à água e aos seus múltiplos usos;
2) a dimensão espacial (localização geográfica) destes atores em relação aos recursos hídricos e aos demais ribeirinhos;
3) o arranjo destas unidades de análise em uma estrutura regional anárquica moldada pela distribuição de poder entre elas e, também, com relação aos atores externos à região e;
4) os padrões de amizade/inimizade entre os atores do CH/CHS nos setores militar, político, societal, econômico e/ou ambiental.

Apesar de não ser um estudo voltado à hidropolítica, a cadeia causal elaborada por KEOHANE (2005; p.51-54) para diferenciar padrões comportamentais harmônicos, cooperativos e conflituosos na formação de regimes, dada sua abrangente capacidade ilustrativa, nos oferece uma boa síntese para entendermos como se processam as dinâmicas no "*road map*" percorrido por estes atores na busca de seus interesses em situações de interdependência hidrológica.

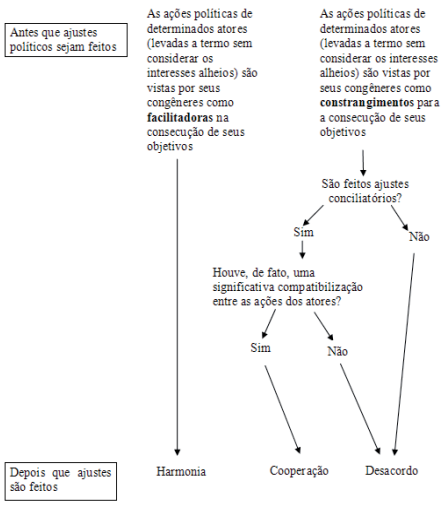
Em primeiro lugar, cabe destacar que, de acordo com esta abordagem, cooperação e harmonia são duas perspectivas distintas, muito embora sejam frequentemente utilizadas sem o devido rigor semântico-funcional que lhes é cabível. A harmonia refere-se àquelas situações nas quais as políticas adotadas por determinados atores – governamentais e/ou não governamentais – em prol de seus interesses particulares ***automaticamente*** (grifo no original) contribuem para que os objetivos de terceiros também sejam alcançados sem que, para tal, haja penalizados. Com isso, por não haver externalidades negativas, na harmonia todos ganham. Nesse cenário dito ideal, mas, certamente, pouco provável de ocorrer na realidade do mundo (hidro)político, a cooperação seria desnecessária uma vez que ajustes e acomodações para compatibilizar interesses são dispensáveis.

Assim, se a harmonia é, conforme o entendimento de Keohane, uma resultante sempre positiva para todos, por outro lado a cooperação

pressupõe a existência de uma situação em que os atores percebem suas ações políticas como sendo, de fato ou potencialmente, conflitantes estando, portanto, sujeitas a tentativas de ajustes negociados como uma forma de reduzir, contrabalancear ou eliminar tais riscos. Por conseguinte, neste contexto em que o espectro conflituoso é uma constante, os citados ajustes comportamentais tornam-se fatores imprescindíveis para a consecução dos objetivos dos atores envolvidos.

Portanto, enquanto a harmonia é, por natureza própria, uma situação apolítica, a cooperação, contrariamente, é um processo "*highly political: somehow, patterns of behavior must be altered*" (KEOHANE, 2005; p.53). Dessa forma, a cooperação não deve ser entendida como a ausência de conflito, mas sim como uma reação a ele ou à sua iminência por meio de um processo de negociação ou, como usualmente se convencionou dizer, de coordenação política.

Por fim, a discórdia/desacordo ocorre quando os atores não conseguem chegar a ajustes satisfatórios na acomodação de seus interesses, situação em que prevalece a mútua percepção de que as ações por eles empreendidas constituem constrangimentos para a consecução de seus objetivos individuais. Temos, então, considerando os três eixos desta abordagem metodológica, a seguinte representação esquemática que, didaticamente, sintetiza as dinâmicas comportamentais que tomam forma nas relações hidropolíticas internacionais, conforme sugerido pelas evidências empíricas:



Fonte: adaptado de KEOHANE (2005; p.53)

Fig. 2.19: Harmonia, cooperação e desacordo na hidropolítica

Portanto, ratificando o que fora previamente antecipado ao fim do capítulo primeiro, os estudos empíricos permitiram inferir que as questões multidimensionais que emergem da hidropolítica tem potencial para afetar, em maior ou menor medida, dependendo das variáveis consideradas, o equilíbrio político entre os Estados e demais atores que compartilham as águas de um sistema hidrográfico.

Consequentemente, como evidenciaram as inferências obtidas a partir dos seis estudos de caso analisados neste capítulo, a hidropolítica surge como um importante fator a ser considerado na configuração da geopolítica regional e, por conseguinte, na composição da agenda temática dos Complexos Regionais de Segurança, ainda que em graus diferenciados quanto às suas implicações setoriais.

Os estudos empíricos revelaram, ainda, que, apesar do potencial de conflitos em torno dos recursos hídricos transfronteiriços, não houve ainda a formação de um regime internacional capaz de atuar eficientemente em nível global, mesmo com os crescentes esforços empreendidos para codificar o assunto em uma ampla escala multilateral.

Formaram-se, contudo, regimes endêmicos, ou seja, constituídos por regras casuísticas moldadas a partir das peculiaridades geográficas e geopolíticas dos sistemas hidrográficos de certas regiões e sub-regiões. Não obstante suas limitações, estes arranjos específicos demonstraram-se fundamentais para arregimentar o apoio técnico e financeiro de importantes atores globais como a OCDE, União Europeia, PNUMA, PNUD, Banco Mundial ou, ainda, de atores circunscritos à esfera estritamente regional, mas igualmente relevantes neste contexto, como a SADC e a ECOWAS (CEDEAO) no caso da África, ou a CACO, na Ásia.

Como resultado, em vários casos em que os recursos hídricos figuravam como potencial fator de instabilidade, essa ação coordenada conseguiu alocar exitosamente os temas a eles relacionados para o nível dos processos usuais de barganha e disputa da esfera política. Em outros casos, entretanto, os resultados não foram tão profícuos, mas apenas paliativos em seus efeitos, como no caso das Bacias do Jordão e do Nilo.

Dessa forma, o que as evidências empíricas factualmente demonstraram é que a interdependência hidrológica atua como potencializador de variáveis como aumento/declínio nos níveis de consumo e produção, geração de novas tecnologias, realocação humana e industrial, entre outras mais que podem afetar, positiva ou negativamente, em maior ou menor grau, as relações internacionais daqueles que compartilham os recursos de determinados sistemas hidrográficos.

2.4 Prolegômenos à perspectiva hidropolítica sul-americana

Finda a exposição acerca da importância ontológica da hidropolítica nas Relações Internacionais, cumpre destacar alguns aspectos gerais que colocam a América do Sul como uma das importantes regiões hidrográficas do planeta. Como demonstram a ilustração e a tabela seguintes, neste subcontinente encontram-se 38 bacias hidrográficas compartilhadas, daí a gestão eficiente deste patrimônio natural e de seus múltiplos usos despontar como fator a ser considerado nos arranjos geopolíticos que dão forma à agenda multissetorial do CRS da América do Sul.

Afinal, a sugerida interdependência hidrológica oriunda da condição transfronteiriça dos principais mananciais hídricos da América do Sul acaba suscitando a percepção de que a gestão integrada destes recursos atua como um elemento de vital importância para a manutenção das boas relações vicinais entre os ribeirinhos e demais atores que, de alguma forma, são impactados pelo uso compartilhado dos mesmos:

Fonte: http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/register/images/southamerica.gif

Fig. 2.20: Bacias transfronteiriças da América do Sul

Tabela 2.1: Bacias hidrográficas transfronteiriças da América do Sul

BACIA	PAÍSES
1. Amacuro	Guiana, Venezuela
2. Amazonas	Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Perú, Suriname, Venezuela
3. Aviles	Argentina, Chile
4. Aysen	Argentina, Chile
5 .Baker	Argentina, Chile
6. Barima	Guiana, Venezuela
7. Cancoso/Lauca	Bolívia, Chile
8 .Catatumbo	Colômbia, Venezuela
9 .Chico/Carmen Silva	Argentina, Chile
10. Chira	Equador, Peru
11. Chuí	Brasil, Uruguai
12. Comau	Argentina, Chile
13. Courantyne/Corantijn	Guiana, Suriname
14. Cullen	Argentina, Chile
15. Essequibo	Brasil, Guiana, Venezuela
16. Gallegos-Chico	Argentina, Chile
17. Jurado	Colômbia, Panamá
18. Lagoa Mirim	Brasil, Uruguai
19. Lago Fagnano	Argentina, Chile
20. Lago Titicaca-Poopo	Bolívia, Chile, Peru
21. Maroni	Brasil, Guiana Francesa, Suriname
22. Mataje	Colômbia, Equador
23. Mira	Colômbia, Equador
24. Orinoco	Colômbia, Venezuela
25. Oíapoque	Brasil, Guiana Francesa
26. Palena	Argentina, Chile
27. Pascua	Argentina, Chile
28. Patia	Colômbia, Equador
29. Prata	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai
30. Puelo	Argentina, Chile
31. Rio Grande	Argentina, Chile
32. San Martin	Argentina, Chile
33. Seno Union/Serrano	Argentina, Chile
34. Tumbes-Poyango	Equador, Peru
35. Valdivia	Argentina, Chile
36. Yelcho	Argentina, Chile
37. Zapaleri	Argentina, Bolívia, Chile
38. Zarumilla	Equador, Peru

Fonte: ALEMAR (2006; p.179)

Nessa notável malha hidrográfica, duas bacias figuram entre as maiores e mais importantes do mundo: a Platina e a Amazônica. A Bacia Platina, com uma área estimada em 3,1 milhões de km² (equivalente a 17% da superfície da América do Sul), é a segunda maior do subcontinente e a quarta do mundo.[141] Este sistema hidrográfico abrange os territórios de cinco países, sendo que a maior de sua área encontra-se no Brasil (1.415.000 km²), seguido por Argentina (920.000 km²), Paraguai (410.000 km²), Bolívia (205.000 km²) e Uruguai (150.000 km²).[142] Historicamente, a região demonstrou ser um espaço sensível não apenas para os países que a compõem, mas, de forma geral, para o equilíbrio de poder na América do Sul. Moldadas às margens dos rios da grande Bacia do Prata, as complexas relações internacionais do Cone Sul experimentaram, ao longo da história, alternâncias entre períodos de antagonismos, conflitos, desconfianças e cooperação quando o assunto em pauta era a gestão dos recursos hídricos platinos.

A magnitude dos números que descrevem este sistema hidrográfico evidencia sua grandeza e importância estratégica. Nele, são gerados 70% do PIB dos cinco países que o integram e vivem cerca de 50% da população dos mesmos (ANA, 2001; p.05). A estrutura hidráulica instalada ao longo da Bacia constitui a principal fonte de abastecimento energético do polo produtivo mais dinâmico da América do Sul sendo que Itaipu, a maior usina hidrelétrica do mundo em geração de energia, produz mais de 90 bilhões de kWh, o que corresponde a 20% de toda a energia consumida no Brasil e quase 92% da demanda energética paraguaia (PINTO, 2009; p.16-18).[143]

Seus principais rios e afluentes proporcionam 15 mil quilômetros de vias navegáveis, constituindo a única saída natural para o Oceano Atlântico para Bolívia e Paraguai, bem como para importantes regiões do Brasil e da Argentina (SCHILLING, 1981; p.122). Em seus domínios encontra-se, também, um dos maiores mananciais de água doce subterrânea do mundo: o Aquífero Guarani sendo que, de sua área total, 2/3 estão situados em território brasileiro.[144]

Já a Bacia Amazônica, com aproximadamente 6.925.000 km² (63% localizados no Brasil) – área que corresponde a 2/5 da América do Sul e 5% da superfície terrestre – insere-se no complexo cenário da hidropolítica regional/global ocupando papel de destaque: o de maior sistema hidrográfico do mundo. Os oito países que a integram – Brasil,

[141] Os maiores sistemas hidrográficos do mundo são: Bacia Amazônica (6.925.000 km²); Bacia do Congo (3.690.000 km²); Bacia do Mississipi (3.328.000 km²); Bacia do Prata (3.140.000 km²); Bacia do Obi (2.975.000 km²); Bacia do Nilo (2.867.000 km²); Bacia do Ienisei (2.580.000 km²); Bacia do Níger (2.092.000 km²); Bacia de Amur (1.855.000 km²) e Bacia do Rio Amarelo (1.807.199 km²) (Fonte: BECKER (2004; p.43) e http://pt.wikipedia.org/wiki/Hidrografia).

[142] O principal rio da Bacia do Prata é o Paraná, com 3.780 km, acompanhado de seus maiores afluentes: o Paraguai, com 2.620 km, e o Uruguai, com 1.600 km. Todos os três nascem em território brasileiro.

[143] A Usina de Três Gargantas, na China, é a maior do mundo em potência instalada (18 mil MW contra 14 mil MW de Itaipu), mas não em geração de energia. Sua capacidade é de 86,7 bilhões de kWh anuais, o que garante à Itaipu a manutenção de seu posto (PINTO, 2009; p.18).

[144] Sua área total equivale aos territórios somados de Inglaterra, França e Espanha.

Peru, Bolívia, Colômbia, Equador, Venezuela, Guiana e Suriname[145] – cada qual com suas peculiaridades e interesses, compartilham um espaço de inegável valor estratégico (BECKER, 2004; p.43).

Na gênese da hidropolítica amazônica está a navegação que, historicamente, tem nos maiores cursos d'água da Bacia importantes corredores de transporte e comunicação entre os países da região. Ademais, dada suas elevadas vazões e a existência de pontos de transição de planaltos para planícies, é também expressivo o seu potencial hidrelétrico, o que torna relevante o debate sobre empreendimentos hidráulicos para o aproveitamento desta latente capacidade energética.[146]

Portanto, não é difícil constatar que para os países amazônicos a Bacia é uma questão de envergadura nacional estreitamente vinculada ao desenvolvimento dos mesmos. Outrossim, sua importância estratégica traz à tona conceitos basilares das relações internacionais – como segurança, soberania e cooperação – dado que grande parte dos recursos hídricos amazônicos provém de rios compartilhados, o que destaca a importância de se contemplar a dimensão multilateral da segurança hídrica desta região que abriga a rede fluvial mais extensa do planeta (PROCÓPIO, 2007; p.272-73).

Ocupando posição estratégica no cenário hidrográfico sul--americano está o Brasil, indiscutivelmente um dos grandes atores da hidropolítica global. Como ilustra o mapa abaixo, este *Pivotal State* encontra-se a jusante em relação à Bacia Amazônica, onde cerca de oitenta afluentes drenam suas águas para o território nacional, e a montante em relação à Bacia do Prata que, como dito, ostenta em seus domínios o polo produtivo-industrial mais dinâmico do sub-continente (ANA, 2007; p.30):

Fonte: ALEMAR (2006, p.182)

Fig. 2.21: O Brasil e a geopolítica das águas

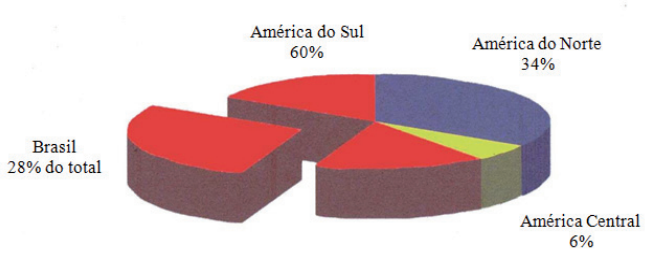
[145] Hidrograficamente, Suriname e Guiana não integram a Bacia Amazônica, mas estão situados na sua zona de influência por possuírem características geográficas, ecológicas e econômicas que os vinculam estreitamente à Bacia.

[146] Com efeito, grande parte do potencial hidráulico do Brasil encontra-se na Bacia Amazônica (cerca de 50%) sendo, todavia, de apenas 1% a sua contribuição quando comparada à capacidade efetivamente instalada no país (ANA, 2007; p.58; AMADO, 2010; p.02).

Esses fatores espaciais foram, e são, determinantes na condução da agenda hidropolítica brasileira, afinal, neste campo temático os interesses dos ribeirinhos são fortemente influenciados por sua localização na bacia internacional. Portanto, de forma geral, a posição advogada pelo Brasil é de que os acordos disciplinares do uso de águas transfronteiriças devem ser bilaterais ou, no máximo, regionais, uma vez que amplos acordos multilaterais, como a CCAI, não seriam capazes de definir regras uniformes eficazes para a gestão destas áreas comunais.

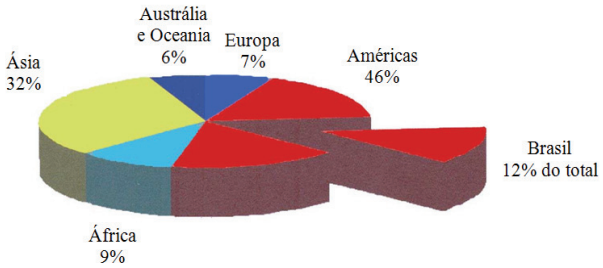
Neste contexto, como veremos nos capítulos três e quatro, a atuação brasileira quanto aos recursos hídricos compartilhados não tem sido uniforme, isso porque em relação à Bacia Amazônica o país tem se demonstrado favorável à aplicação do conceito de bacia de drenagem internacional devido a sua localização majoritária a jusante. Por outro lado, na Bacia do Prata, por conta de sua condição a montante, o Brasil tem historicamente defendido uma codificação que privilegie os direitos soberanos de cada ribeirinho sobre os recursos hídricos localizados em seu espaço territorial.

Estes fatos, por si só, bastariam para justificar a importância conferida pelo Brasil ao tema da gestão dos recursos hídricos transfronteiriços. No entanto, além do que fora mencionado, a geografia ainda encargou-lhe do posto de maior reservatório de água doce do planeta com cerca de 28% do montante total dos recursos hídricos do continente e 12% do montante global disponível, o que reforça sua condição de interlocutor-chave nos assuntos hidropolíticos regionais:



Fonte: ANA (2007; p.27)

Gráfico 2.1: Distribuição da água doce superficial no continente americano



Fonte: ANA (2007; p.27)

Gráfico 2.2: Distribuição da água doce superficial no mundo

Com base nessas considerações e retomando o problema de pesquisa levantado na introdução do livro eis, então, a questão central a ser desenvolvida na última seção desse estudo tendo como principal ponto referencial a perspectiva brasileira sem desconsiderar, claro, as percepções dos demais ribeirinhos. No contexto da hidropolítica regional, à luz da inferência descritiva, como as Bacias Platina e Amazônica, dois dos principais sistemas hidrográficos do planeta influenciaram e influenciam, a conformação das relações internacionais no CRS da América do Sul?

Do problema levantado, subsidiariamente, delineia-se uma segunda questão a ser desenvolvida com base em inferências causais. Teríamos no ambiente regional sul-americano dinâmicas hidropolíticas intensas a ponto de tornar o uso compartilhado das águas platinas e amazônicas uma questão de segurança? Por quê, e em que medida?

Cumpre ressaltar que a melhor maneira de se entender um evento específico, nesse caso a formação de CH/CHS, consiste no estudo de padrões sistemáticos[147] em eventos similares, o que pode ser feito por meio do método comparado por ser ele um instrumento de sistematização capaz de organizar fatos como implicações observáveis de alguma teoria ou hipótese. Afinal, complementa SCHMITTER (1993), o método comparado nos permite explorar similaridades e diferenças entre os objetos de estudo como base para testar hipóteses, construir teorias e/ou inferir causalidade, daí a opção por ele para conduzir a última seção dessa investigação.[148]

De tal modo, ao final dos capítulos terceiro e quarto, demonstra-se se nos casos selecionados, considerando-se suas similaridades e peculiaridades, há o fortalecimento das generalizações identificadas (*theory-confirming*),

[147] São aquelas características próprias do evento e que fazem parte da sua natureza e estrutura constituindo, assim, um padrão.

[148] A inferência científica deve permitir ao pesquisador distinguir os componentes sistemáticos dos fatos observados daqueles não sistemáticos, ou seja, que não fazem parte da natureza e da estrutura do evento, mas de um contexto específico e que, por isso, podem ter impacto próprio.

o seu enfraquecimento marginal (*theory-infirming*) ou se os casos em tela sugerem uma proposta modificada que seja mais forte que as generalizações estabelecidas (*deviant cases*) (LIJPHART, 1971; p.691-693).

Finalmente, antes de adentrar propriamente na análise pontual destes dois sistemas hidrográficos, encerramos o capítulo apresentando a escala de mensuração desenvolvida pelo "Grupo de Oregon" como parte do projeto BAR (*Basins at Risk*), ferramenta esta de grande utilidade analítica e que será, doravante, empregada subsidiariamente em apoio ao marco teórico apresentado.

2.5 Conflito e Cooperação na hidropolítica: a Escala BAR

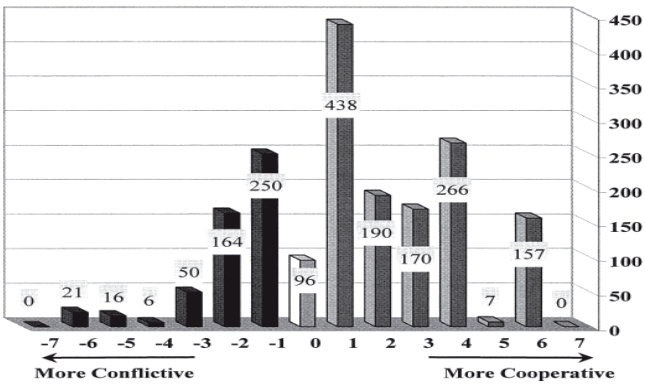
O projeto *Basins at Risk*, ou BAR, como é usualmente conhecido, foi desenvolvido por um grupo de especialistas em recursos hídricos da Universidade do Oregon, EUA, no âmbito do Programa "*Water Conflict, Management and Transformation*". Seu objetivo principal consiste em criar um acervo documental, amparado em evidências históricas, capaz de prover os pesquisadores da área com um banco de dados referencial sobre as relações hidropolíticas internacionais quanto à sua intensidade cooperativa/conflitiva por meio da aplicação de uma escala de mensuração e classificação (YOFFE *et al*., 2003; p.1109).

Para tal, fazendo uso de uma gradação valorativa concebida especialmente para cumprir estes propósitos – a escala BAR[149] –, foram analisados 1.831 eventos ocorridos em várias bacias internacionais no período compreendido entre 1948 e 1999. Utilizando variações conceituais de cooperação e conflito, cada acontecimento foi codificado em um amplo *continuum* de interação que vai de 7, evento mais cooperativo (unificação voluntária de países em torno da água) a -7, evento mais conflituoso (declaração formal de guerra pela disputa de recursos hídricos) sendo, então, o zero (0) o ponto que representa aqueles atos considerados neutros ou irrelevantes para as relações hidropolíticas dos atores envolvidos. Entretanto, advertem YOFFE *et al*. (2003, p.1124), categorizar uma bacia hidrográfica como:

> at risk does not presume that conflict will occur in that basin but points to regions worth more detailed studies in terms of water resource institutions, water resource needs, and the ability of riparian countries to work together and to cope with changes or stresses upon a basin's water institutions and hydrological systems.

[149] BAR *Scale of Intensity of Conflict and Cooperation*. A escala BAR baseou-se em uma ferramenta similar desenvolvida ainda na década de 1980, por Edward Azar, para dimensionar a intensidade resultante de situações conflituosas e cooperativas. No caso da escala BAR, foram mantidos vários critérios originalmente presentes em sua congênere, mas que são igualmente aplicáveis no contexto da hidropolítica internacional. Além disso, a ela foram incorporadas várias dinâmicas e terminologias próprias deste campo de estudo.

Mais especificamente, os resultados deste estudo revelaram que não houve nenhum caso identificado nos extremos da Escala BAR, ou seja, de unificação voluntária de países por causa de recursos hídricos (7) e, tampouco, de guerras declaradas diretamente pela disputa por eles (-7). Outra importante constatação obtida foi de que, dos casos analisados, a maioria absoluta, 67,1%, descreve situações cooperativas enquanto que em apenas 27,7% dos casos houve algum tipo de evento alocado no eixo mais conflitivo da escala (-3 a -7), conclusões que contrariam diversos estudos precedentes sobre o tema (WOLF *et al*., 2003, p.38-39):[150]



Fonte: YOFFE et al. (2003; p.1113).

Fig. 2.22: Número total de eventos alocados na Escala BAR (1948-1999)

Quanto a este aspecto, o estudo também demonstrou que 64% dos casos de conflito ou cooperação envolvendo questões hidropolíticas ocorrem em torno de duas variáveis principais: quantidade e infraestrutura, principalmente no eixo conflituoso desta equação (em 87% dos casos).

Considerando então, por um lado, variáveis como: oferta, demanda, clima, escassez, dimensão populacional, grau de desenvolvimento econômico, tipo de governo, mudanças físicas na bacia, entre outros, e, por outro lado, a capacidade institucional de absorvê-las, o Grupo de Oregon formulou a hipótese de que a probabilidade e a intensidade de disputas em torno dos recursos hídricos aumentam na medida em que a taxa de mudança dentro de uma bacia excede a capacidade institucional de assimilação da mesma (WOLF *et al*., 2003; p.43). Findas estas considerações pontuais, eis, sem mais delongas, o quadro descritivo da Escala BAR, conforme concebido pelo Grupo de Oregon:

[150] Os restantes 5,2% foram casos de pouca significância para os propósitos do estudo.

Quadro 2.4: Escala Bar

Escala BAR	DESCRIÇÃO DO EVENTO
-7	**Declaração Formal de Guerra**
-6	**Atos extensivos de guerra causando mortes, deslocamentos ou elevados custos estratégicos:** uso de armas químicas, biológica e/ou nucleares, ataques navais, aéreos e/ou terrestres em ampla escala; invasão e ocupação territorial; bombardeios massivos de áreas civis e instalações militares.
-5	**Ações militares limitadas:** realização de escaramuças aéreas, terrestres e marítimas limitadas; ações policiais na faixa de fronteira; anexação de territórios já ocupados; apreensão de recursos materiais do país alvo; imposição de bloqueios; apoio material a atividades subversivas contra o país alvo.
-4	**Ações político-militares hostis:** incitar motins ou rebeliões (apoio técnico e financeiro); apoio a atividades de guerrilha contra o país alvo; ações terroristas limitadas e esporádicas; sequestro e tortura de cidadãos estrangeiros ou prisioneiros de guerra; concessão de abrigo a grupos terroristas; rompimento de relações diplomáticas; ataque aos bens e ao corpo diplomático; expulsão de conselheiros militares; execução de suspeitos de espionagem; nacionalização de empresas sem a devida compensação legal.
-3	**Ações econômico-diplomáticas hostis:** aumento da mobilização de tropas; boicotes; imposição de sanções econômicas; restrições à liberdade de movimento em terra, água ou ar; embargo de bens; recusa à aplicação de direitos comerciais mútuos; fechamento de fronteiras e proibição da comunicação; utilização do comércio e do câmbio para causar problemas econômicos; suspensão de ajuda; concessão de refúgio para lideranças oposicionistas; incitação de manifestações hostis contra o país alvo; convocação do embaixador para consultas emergenciais sobre o país alvo; suspensão da concessão de vistos; restrição ao direito de ir e vir; expulsão ou detenção de cidadãos ou de representantes da imprensa; espionagem de oficiais do Governo; denúncia de tratados; execução unilateral de empreendimentos hídricos mesmo contra os protestos formais de outros ribeirinhos; redução do fluxo de água para outros ribeirinhos; denúncia de tratados sobre recursos hídricos.

-2	**Demonstração de hostilidade por meio de fortes expressões verbais:** aviso prévio de retaliações; ameaças e acusações; condenação veemente de políticas e ações específicas; suspensão de visitas de chefes de Estado; recusa em participar de reuniões e conferências; propagandas difamatórias; recusa em prestar ajuda; bloqueio ou veto a políticas ou propostas no âmbito da ONU ou em outros organismos internacionais.
-1	**Demonstração de discordância por meio de expressões verbais moderadas:** baixa objeção de setores-chave a políticas e comportamentos; comunicação de insatisfação por meio de terceiros; insucesso na conclusão de acordos; recusa em aceitar notas de protesto; negação de acusações; objeções à explicação de objetivos e posicionamentos quanto a políticas hídricas; notas de protesto oficiais e não oficiais.
0	**Atos neutros ou insignificantes no desdobramento das relações hidropolíticas:** declarações políticas retóricas; visitas não-governamentais; demonstrações de indiferença diante de situações ocorridas; compensações por empreendimentos nacionalizados ou propriedades privadas.
1	**Intercâmbio de funcionários, proposta de diálogos no campo político-apoio verbal moderado:** encontro de funcionários do alto escalão; encontros para discutir problemas de interesse comum; visita de funcionários do secundo escalão para conversas programadas; emissão conjunta de comunicados; designação de embaixadores; anúncio de cessar-fogo; intercâmbios não governamentais; conversas programadas para discussão de aspectos hidropolíticos; apoio público não-governamental ao regime; pedido de apoio político; declarações explanatórias sobre atos políticos.
2	**Apoio verbal oficial a objetivos, valores ou regime político:** Apoio oficial às políticas governamentais; concessão do direito de legação; reafirmação dos laços de amizade; pedido de ajuda contra a ação de terceiros; pedido formal de desculpas por ações ou declarações desfavoráveis; ampla liberdade de expressão para os meios de comunicação estrangeiros; agradecimento ou pedido de ajuda; restabelecimento de relações diplomáticas rompidas.

3	**Apoio ou acordos científico-culturais (não estratégicos):** início de relações diplomáticas; estabelecimento de diálogo na área científica e tecnológica; oferta de auxílio econômico ou militar; reconhecimento de governo; visitas oficiais de chefe de Estado e/ou Governo; abertura das fronteiras; celebração de acordos de amizade; celebração de acordos e intercâmbios culturais ou acadêmicos; acordos de cooperação para a criação de grupos de trabalho.
4	**Acordos econômicos, tecnológicos ou industriais não militares:** realização de empréstimos econômicos; concordância em celebrar acordos econômicos; prestação de assistência industrial, cultural ou educacional; realização de acordos comerciais ou de concessão do estatuto de nação mais favorecida; estabelecer redes comuns de transporte ou de comunicação; venda do excedente da produção industrial e tecnológica; transferência de tecnologia e prestação de assistência técnica; fim à imposição de restrições econômicas; reparação de danos; venda de bens não militares; prestação de assistência em caso de desastres, projetos de cooperação para a gestão de bacias hidrográficas, irrigação e diminuição da pobreza.
5	**Apoio econômico-militar e estratégico:** venda de materiais ou usinas nucleares; apoio logístico para atividades aéreas, navais e terrestres; prestação de assistência ou consultas militares técnicas; concessão de ajuda militar; compartilhamento de tecnologias altamente avançadas; intervenção militar mediante pedido do Governo; celebração de acordos militares; treinamento militar conjunto; programas conjuntos de promoção do desarmamento.
6	**Celebração de tratados sobre gestão de recursos hídricos, formação de grandes alianças estratégicas (regionais ou internacionais):** coalizões militares em tempos de guerra; estabelecimento de alianças e comandos militares conjuntos; realização de manobras militares conjuntas; estabelecimento de um Mercado Comum; aderir a/ou organizar alianças internacionais; instituir programas comuns para melhoraria da qualidade de vida global.
7	**Unificação voluntária de países em torno da água:** fusão voluntária em um só Estado e com um único Governo legalmente constituído.

Fonte: http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/event_bar_scale.html

Por fim, mas não menos importante, cumpre chamar a atenção para uma limitação de ordem operacional referente à aplicação do marco teórico desenvolvido pela Escola de Copenhague em estudos que utilizam uma escala espaço-temporal relativamente ampla – como é o caso deste livro – e que se encontra diretamente ligada à utilização da escala BAR.

Uma análise detalhada de cada um dos movimentos de securitização (atos ilocucionários) e dos processos de securitização/dessecuritização subjacentes a cada evento da hidropolítica (atos perlocucionários) implicaria uma ampla investigação de seu histórico e da grande maioria dos atos-discurso a ele vinculados, o que seria, por questões óbvias de extensão textual, uma tarefa praticamente inexequível. Portanto, as análises doravante desenvolvidas terão como foco aqueles eventos considerados centrais para o desdobramento das relações hidropolíticas platinas e amazônicas no contexto do Complexo Regional de Segurança da América do Sul e que, por isso, demandam especial atenção quanto à utilização das ferramentas de análise apresentadas.

Logicamente, nestes casos, investigar as minúcias inerentes aos processos de negociação entre os agentes securitizadores e sua audiência na busca de legitimidade para desconsiderar as regras vigentes do jogo político ou, então, alterá-las diante da designação de uma ameaça que requeira ações emergenciais ou medidas especiais, torna-se tarefa indispensável.

Para cumprir este intento, são utilizados como referências os resíduos físicos resultantes das ideias compartilhadas pelos principais atores securitizadores e/ou funcionais envolvidos com o tema como: declarações públicas registradas em periódicos e imprensa especializada, correspondências internas, documentos de planejamento e outros registros oficiais que permitam interpretar os impactos das ideias e interesses destes agentes e, por conseguinte, a dimensão de suas ações na formulação da agenda hidropolítica regional.

Eventos de menor magnitude serão considerados contextualmente como adendos complementares, entretanto, sem a ampla investigação dos processos ilocucionários e perlocucionários a eles subjacentes dadas as já citadas limitações operacionais que se interpõem à execução desta tarefa. Assim, quanto a tais fatos históricos, esta investigação eximir-se-á de abordá-los além do mínimo necessário para o desenvolvimento dos argumentos levantados.

Capítulo III

Segurança e Hidropolítica na Bacia do Prata

> "Un río fluye sin cesar, con fuerza incontenible y enrojecido por las feraces tierras que va regando a su paso. De pronto, en su transcurso, la naturaleza le tiende una trampa mortal en forma de siete saltos[...]Ese río, llamado desde tiempos remotos el Paraná, aparece ya en todos los tratados que intentaron poner fin a las múltiples disputas surgidas entre dos reinos, el español y el lusitano, que desgastaban sus esfuerzos diplomáticos para evitar confrontaciones en sus colonias."
>
> (José Antonio Moreno Rufinelli, apud Pinto, 2009; p.33)

> "El río de la Plata es un magnífico río, un accidente geográfico de enorme valor antropogeográfico, en el triple aspecto demogeográfico, económico y político; es simultáneamente límite internacional, sobrecargada ruta de navegación […] escenario de intensos trabajos hidrográficos. Pero por sobre todas estas pruebas conspicuas de su valor, el Plata es centro de atracción de energías vitales en términos de interés continental […] Su zona de influencia es enorme y comprende a la vez a las tierras que en forma suave y natural declinan hacia sus riberas, como las apartadas regiones que, privadas de otra desembocadura acuática al mar libre, lo tienen como nexo con los países de ultramar."
>
> (F. A. Daus, 1957)

A relevância do sistema hidrográfico platino aponta para questões singulares que conferem ao tema da gestão integrada de seus recursos papel estratégico no contexto das relações internacionais do Cone Sul, questões estas que trazem consigo, como sugerem os extratos supracitados, os ecos reminiscentes de antagonismos passados e, também, dificuldades reais do tempo presente.

Forjados não apenas pela história, mas igualmente por forças cognitivas como o processo ininterrupto de construção da alteridade que ao caudal das águas platinas os conecta, os cinco ribeirinhos da Bacia – Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai – cada qual com suas singularidades, moldam e são moldados, percebem e são percebidos num complexo enredo de interdependência em que,

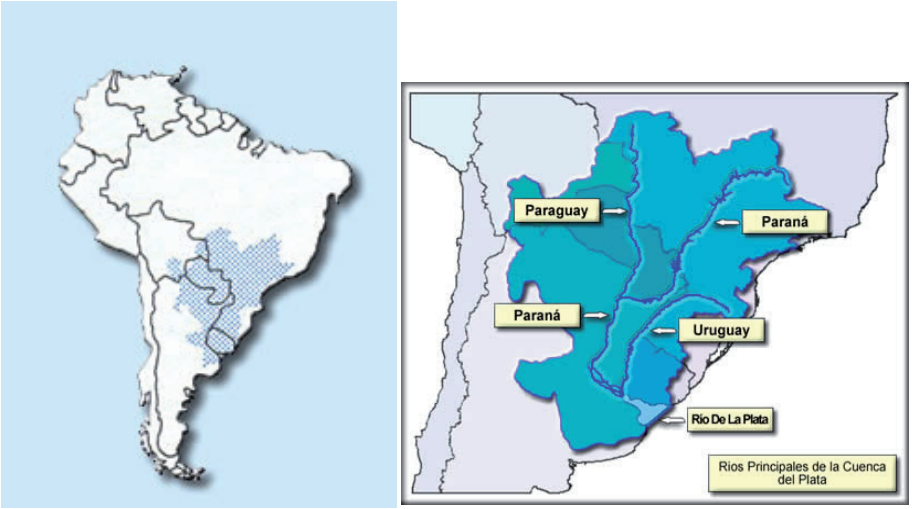
então, agentes e estruturas, elementos inseparáveis nesta anarquia estruturacionista, se constituem mutuamente.

O histórico hidropolítico deste espaço corrobora tais assertivas ao nele denotar, já dizíamos no capítulo segundo, a existência de uma delicada alternância entre fases de conflito e de cooperação, de hostilidade e solicitude, reflexo direto da simbiótica combinação entre o poder relacional e/ou estrutural de cada ator e suas distintas percepções valorativas quanto à importância dos recursos hídricos platinos para o seu desenvolvimento e segurança e, por conseguinte, para a configuração do equilíbrio de poder regional.

Portanto, inicialmente, faz-se importante tecer alguns breves comentários complementares aos prolegômenos previamente citados de forma a trazer uma ideia apurada da dimensão real e das potencialidades da Bacia quanto aos multifacetados interesses envolvidos no aproveitamento de suas águas. Feito isso, partimos para a análise pontual das principais dinâmicas hidropolíticas que contribuíram, e contribuem, para a conformação das relações internacionais desta sub-região.

Na estrutura hidrográfica platina três rios sobressaem em importância, todos eles nascendo em território brasileiro. O primeiro é o Paraná, principal rio da Bacia, que se estende por uma área de 890.000 km^2 no Brasil, 565.000 km^2 na Argentina e 55.000 km^2 no Paraguai. Ao encontrar-se com o Uruguai, eles se unem para formar o rio da Prata. A terceira grande unidade deste sistema é o rio Paraguai, que percorre uma distância de 2550 km desde sua origem, na Chapada de Parecis, até desembocar no rio Paraná.

Constituem-se, assim, quatro estruturas secundárias, ou sub-bacias, que agregadas formam a grande Bacia do Prata. São elas: a Bacia do rio Paraná (1.510.000 km^2); a Bacia do rio Paraguai (1.095.000 km^2); a Bacia do rio Uruguai (365.000 km^2) e a Bacia própria do rio da Prata (130.000 km^2). Outras importantes unidades deste sistema são os rios Bermejo, Salado e Pilcomayo que, associados ao rio Paraguai, formam a vertente ocidental da Bacia (VILLELA, 1984; p.148; FILHO, 2006; p.01).



Fonte: http://cicplata.org

Fig. 3.1: A Bacia do Prata

Braço de ligação entre o litoral sul do Atlântico e o interior do continente, o sistema hidrográfico do Prata, dada sua posição estratégica, foi tratado desde os tempos coloniais como foco latente de tensão e disputa. Dentre os motivos que despertavam a atenção das cortes espanhola e lusitana estavam as condições de navegabilidade da Bacia que faziam de seus rios e afluentes vias fundamentais de acesso às riquezas coloniais e, também, rota de ligação natural com aquelas regiões mais distantes (BRIGAGÃO e PROENÇA JÚNIOR, 2002; p.104; MELO, 2008).

Exemplo notório deste quadro foi a criação pela Espanha, em 1776, do Vice-Reinado do Rio da Prata como tentativa de conter o ímpeto expansionista português no rincão da América do Sul que aos espanhóis lhes cabia. Este vasto espaço abrangia o que são hoje os territórios de Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, alcançando, ainda, o oceano Atlântico. Nele, a Argentina ocupava papel vital, especialmente devido à posição estratégica da sede do Vice-Reinado, Buenos Aires, à foz do rio Paraná, o que permitiu à burguesia mercantil portenha controlar o fluxo comercial proveniente das regiões interioranas com outras partes do mundo (DORATIOTO, 2002; p.24).

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa_Virreinato_Rio_de_la_Plata.png
Fig. 3.2: Vice-Reinado do Rio da Prata

Posteriormente, os domínios da Bacia serviram como palco para intensas disputas no intricado processo de construção dos Estados nacionais platinos no século XIX. Entre 1825-1828, Brasil e Argentina empenharam-se na chamada Guerra da Cisplatina para decidir a quem caberia a posse da Província Oriental (atual Uruguai), estrategicamente localizada no estuário do rio da Prata. Neste caso, a intervenção inglesa foi determinante para o desfecho do entrevero que culminou na independência do Uruguai (1828), um pequeno Estado, mas de grande interesse para o comércio britânico pela citada posição desta ex-província na desembocadura do rio.

Desse conflito resultou o primeiro de vários instrumentos normativos internacionais relacionados ao rio da Prata. Ao esboço da Convenção de Paz entre o Brasil e a República das Províncias Unidas do Rio da Prata[151], de 27 de agosto de 1828, foi incorporado um artigo em que as partes contratantes se comprometiam a empregar todos os meios

[151] Nome adotado pelas antigas províncias do Vice-Reinado do Rio da Prata após a declaração de independência, ocorrida em 1816.

disponíveis para garantir a livre navegação de seus súditos neste curso d'água e em seus afluentes por um período de 15 anos.[152]

Pouco mais de duas décadas depois, entre agosto de 1851 e fevereiro de 1852, houve outra disputa colocando novamente em lados opostos argentinos e brasileiros pela influência no Uruguai e, por conseguinte, pela hegemonia na região tendo na hidropolítica, mais especificamente na navegação fluvial, uma importante variável.

Na Guerra do Prata, como ficou conhecida, o Brasil interveio contra o governo do ditador Juan Manuel de Rosas que planejava a restauração do antigo Vice-Reinado do Rio da Prata sob a hegemonia de seu país. Para cumprir este intento, o primeiro passo seria trazer o Uruguai para sua esfera de influência, projeto que definhou após derrota para a oposição comandada pelo governador da província argentina de Entre Ríos, General Justo José de Urquiza, na Batalha de Monte Caseros, em 1852.

Neste episódio, a citada província exigia a livre navegação no sistema fluvial da Bacia, atividade considerada vital para o desenvolvimento da economia local, pois permitiria as trocas comerciais com o exterior sem a necessidade de passar por Buenos Aires. Além do mais, cabe destacar, já havia sido previamente assinado em Montevidéu, em 20 de maio de 1851, convênio que oficializava uma aliança ofensiva/defensiva entre o Brasil, o Uruguai e as províncias de Entre Ríos e Corrientes, cada qual buscando pragmaticamente nesta aproximação a defesa de seus interesses na Bacia.

No calor dos acontecimentos, em adendo datado de 21 de novembro de 1851 ao referido acordo, as lideranças de Entre Ríos e Corrientes se comprometeram a empregar toda sua influência junto ao Governo que dali em diante se organizasse na Confederação Argentina para que esse consentisse com a livre navegação no Paraná e demais afluentes do rio da Prata. Concordaram, ainda, que, em caso de desabono quanto ao pleito, as duas províncias se alinhariam ao Brasil e ao Uruguai, e com eles tratariam de estabelecer os regulamentos necessários para garantir a segurança da dita navegação.

Estava em jogo, mais uma vez, o equilíbrio de poder regional e suplantar os percalços que se interpunham à livre navegação nos rios que concorrem para a Bacia era fator fundamental às pretensões estratégicas do Brasil que, portanto, não exitou em enviar ao Prata uma força naval em apoio a Urquiza, quase toda ela concentrando-se no porto de Montevidéu (PIGNA, 2010).

[152] Apesar de sua importância esse acordo jamais foi celebrado, muito embora as normas nele fixadas tenham servido como referência a entendimentos e acordos internacionais ulteriores sobre o assunto.

Movidos pelas circunstâncias que os colocaram lado a lado na Guerra do Prata, Brasil e Uruguai também celebraram um acordo de semelhante natureza. Em outubro de 1851 foi assinado um Tratado de Comércio e Livre Navegação no rio Uruguai confirmando, pois, a projeção brasileira na sub-região. No entanto, após a ab-rogação do documento em 1861, o Uruguai recusou-se a renová-lo eliminando, assim, os privilégios auferidos pelos brasileiros. Com esta medida, o presidente Bernardo Berro procurou frear a crescente influência do Império em terras uruguaias (DORATIOTO, 2002; p.45).

O ápice pela busca do "*Lebensraum*" na Bacia do Prata veio pouco mais de uma década depois com a Guerra do Paraguai (1864-1870), acontecimento que, segundo DORATIOTO (2002; p.23), foi resultado do processo de consolidação dos Estados nacionais platinos. Ainda de acordo com o autor, no que tange aos aspectos hidropolíticos do confronto, assegurar a livre navegação nos rios Paraguai e Paraná foi um dos motivos evocados pela Tríplice Aliança – formada por Brasil, Argentina e Uruguai – como justificativa para a deflagração deste que é considerado o maior conflito armado já ocorrido na América do Sul e que ratificou, outrossim, a importância da hidropolítica no jogo de poder regional (DORATIOTO, 2002; p.471).

Contra a Tríplice Aliança estava o Paraguai, país mediterrâneo, sem ligações terrestres penetrantes, e que, por isso, durante séculos, teve nas águas platinas meio compulsório de ligação e comércio com o mundo exterior. Portanto, não constitui tarefa difícil verificar que, dentre outras coisas, a Guerra foi percebida pelo ditador Francisco Solano López como a esperada oportunidade de irromper o isolacionismo imposto pelos constrangimentos geográficos que tolhiam seu país de uma saída para o Atlântico. Sobre esta velha e secular aspiração e suas implicações, o periódico paraguaio "Pátria", trazendo uma retrospectiva histórica acerca da importância da livre navegação nas águas platinas desde o período colonial até a Guerra contra a Tríplice Aliança, destacou, em seu editorial de 1º de junho de 1960, que:

> si para alguien tuvo siempre significación vital la libre navegación, fue para el Paraguay; y si alguien estuvo en menos condiciones de comprometerla, fue siempre el Paraguay. Su influencia no podía ir más allá de la confluencia Paraguay-Paraná; y toda restricción estaba condicionada a la indispensable comunicación con el exterior, salvo que hubiera de perpetuarse el régimen de aislamiento, que había cumplido su ciclo y su misión […] (PATRIA, 1960; p.03).[153]

[153] Após a independência em 1812, o Paraguai, governado por José Gaspar Francia, fechou-se ao comércio exterior. No isolamento, o país alcançou um notável progresso que durou até 1862, último ano do governo de Carlos Antonio López, responsável pela criação da primeira marinha mercante nacional com caráter de exploração comercial. Tamanho desenvolvimento exigiu que o caminho inverso, a abertura ao comércio exterior, fosse retomado (CAMPOS, 1991; p.199).

É interessante ressaltar que, antes mesmo do concerto pós-guerra, os governos de Argentina, Brasil e Uruguai já haviam firmado um acordo secreto que definia, antecipadamente, as perdas territoriais que seriam impostas ao Paraguai, em sua maior parte tomando como referência limítrofe os rios da região, atitude esta que geraria efeitos substantivos na vida político-econômica e na integração física dos ribeirinhos mais de um século depois.

Especificamente quanto ao quinhão que ao Brasil caberia, o referido acordo, em seu artigo 16, determinou que "*El Imperio de Brasil se dividirá de la República del Paraguay: del lado del Paraná, por el primer río abajo del Salto de Siete Caídas, que según la reciente carta de Mouchez, es el Ygurei, y desde la embocadura del Ygurei, y por el arriba, hasta encontrar sus nacientes*"(PINTO, 2009; p.36).[154]

O problema era que esta área, para os paraguaios conhecida como "Salto de Guairá", para os brasileiros "Sete Quedas", era tida por ambos os países como parte de seus respectivos territórios, um problema que, apesar de sua visível conexão com a geopolítica sub-regional, permaneceria indefinido até a primeira metade do século XX.

Era o prenúncio de uma longa dissonância diplomática que seguiria marcada por profundos ressentimentos e veladas suspicácias até meados da década de 1960, período em que prevaleceu, como resultado deste processo de construção identitária, um quadro que pendia entre a lógica anárquica hobbesiana e a lockeana, entre a visão do outro como ameaça e o comportamento dominante moldado pela rivalidade. Pelo menos, quanto ao Brasil, essa era a visão que preponderava em importantes setores do Paraguai.

Se a navegação foi, tradicionalmente, o uso mais importante do sistema hidrográfico do Prata durante o período retratado, já no decorrer do século XX a região destacou-se, sobremodo, pelo seu potencial hidroenergético[155]. Até mesmo periódicos pouco afetos ao contexto

No entanto, esta abertura só seria possível uma vez assegurada a livre navegação nos rios da Bacia, o que dependia da conivência de seus vultosos vizinhos, especialmente da Argentina que praticamente monopolizou o transporte fluvial platino ao controlar 97% do total da frota em tráfego (o comércio exterior paraguaio processou-se com transbordo obrigatório em Buenos Aires até 1954, ano em que iniciaram-se as primeiras linhas internacionais diretas entre os portos europeus e norte-americanos com Assunção). Portanto, historicamente, a posição mediterrânea do país guarani e o enfeixamento do Paraguai e Paraná, rios que canalizam sua economia, geraram o determinismo geoeconômico que o situou na órbita e dependência dos argentinos que além de não reconhecerem sua independência, também criaram entraves ao comércio reduzindo, desta feita, o Paraguai "à multissecular condição de mera província platina" (NAHON, 1960; p.11). Por ter então o país guarani florescido às margens do rio Paraguai, sua opção imediata mais viável, este veio a ser efetivamente chamado pelos paraguaios de o "Rio Paterno".

[154] Apesar do que fora acertado no Tratado Secreto da Tríplice Aliança, o Brasil acabaria desconsiderando o Ygurei como referência limítrofe e estabelecendo, para tal, o rio Apa.

[155] Na verdade, a navegação manteve sua proeminência praticamente durante toda a primeira metade do século XX, como evidenciou a Conferência Regional dos Países do Prata realizada em Montevidéu (jan./fev.1941), uma das primeiras tratativas contemporâneas a abordar o tema da exploração integrada da Bacia. Nela, aprovou-se uma resolução que previa

do Cone Sul, como o diário turco "*Beyoglu*", já anunciavam o potencial hidráulico das águas platinas.

Neste aspecto, sua edição de 28 de julho de 1944 trouxe interessante artigo sobre os recursos hídricos sul-americanos e as possíveis implicações geopolíticas conexas à sua exploração[156]. Referente ao futuro dos projetos hidráulicos no Cone Sul, o artigo afirmou que a Argentina encontrava-se em situação desfavorável indicando, também, que para remediar este inconveniente o país se abasteceria com a energia da Bolívia, um "feudo" circunscrito à esfera de influência de Buenos Aires que pagava seu tributo em petróleo e que esperava completá-lo, em breve, com a energia de suas cachoeiras.

Quanto ao Brasil, o texto citou apenas as possibilidades de exploração no vale do São Francisco. É curioso que em nenhum momento tenha sido feito sequer um apontamento sobre Iguaçu e as Sete Quedas, segundo C. de Ouro Preto, diplomata que reportou o conteúdo da matéria ao chanceler Oswaldo Aranha, por talvez o articulista achar mais prudente não abordar um assunto tão sensível em torno do qual as chancelarias platinas perigosamente se defrontavam.[157]

O fato é que a exploração hidráulica para fins energéticos em águas compartilhadas só veio a florescer no Cone Sul após a Segunda Guerra Mundial. Não obstante, seus efeitos políticos contribuíram para pender a balança de poder em favor dos ribeirinhos de montante, teoricamente os maiores beneficiados com o aproveitamento dos rios internacionais para esta finalidade (CAUBET, 2006; p.XXI).

Foi tendo como palco este cenário que, no início da década de 1960, o Brasil, motivado pela expansão de sua economia e pelo concomitante aumento na demanda por energia, iniciou estudos para o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná no trecho contíguo com o Paraguai. A celebração, em 1973, do acordo para a construção da Usina Binacional de Itaipu foi o

---

a criação de comissões técnicas mistas para o estudo do sistema hidrográfico platino visando à promoção de melhorias nas condições de navegabilidade e a utilização de suas águas para fins industriais e agrícolas. Mesmo antevendo possibilidades outras de emprego dos recursos hídricos, o documento destaca, ostensivamente, a utilização dos rios platinos para fins navegacionais. Outro ponto correlato que merece ser citado, ainda que não tenha sido efetivamente alcançado, refere-se ao desafio lançado de se buscar a integração das três principais bacias fluviais sul-americanas: Prata, Amazonas e Orenoco (VILLELA, 1984; p.149).

[156] '' *Les reserves de force hydraulique de l'Amérique Du Sud: de grands projects ont été établis pour leur exploitation*''.

[157] De acordo com o adendo encaminhado ao MRE por C. de Ouro Preto, o Beyoglu foi um veículo de difusão da propaganda alemã na Turquia na década de 1940 e sua redação dependia diretamente dos serviços de imprensa da Embaixada germânica. Portanto, no que se referia ao Brasil, o tom geralmente era "acrimonioso e acerbo" enquanto tudo que se referia à Argentina era "besuntado de mel de lisonja" (p.01). Ainda de acordo com o diplomata, quanto ao artigo em apreço, talvez o articulista tenha previamente se aconselhado com membros da representação argentina no país antes de escrever sobre Sete Quedas/Saltos de Guairá dada a sensibilidade política do assunto e as possíveis repercussões que teriam tais declarações no Brasil (encaminhado ao Chanceler Oswaldo Aranha, em 31 de julho de 1944: MRE/AH, doc. n. 664.61 (30) _ DPD; Leg. Ankara/0.98/1944/anexo único).

evento paradigmático resultante deste período uma vez que pôs a questão energética e suas implicações multisetoriais como assuntos prioritários da agenda diplomática sul-americana.

Com relação ao Paraguai, o empreendimento trouxe à tona as velhas questões de fronteira latentes desde o fim da Guerra contra a Tríplice Aliança. Já a Argentina via nesta parceria um instrumento para a expansão geopolítica brasileira na sub-região, o que, em contrapartida, abria espaço para a redução da órbita de influência e atuação de Buenos Aires em seu tradicional entorno estratégico (PECEQUILO e HAGE, 2007).

Portanto, por detrás das discussões técnicas sobre as bases de um nascente condomínio energético, estava implícita a disputa entre Argentina e Brasil pela hegemonia regional, sendo o Paraguai o principal "coadjuvante" nesta equação. Tal qual nos episódios precedentes, vê-se, mais uma vez, a hidropolítica entremear-se intimamente com os assuntos da alta política platina.

Foi imerso nesta atmosfera de desconfianças e incertezas, tendo na questão de Itaipu o ponto nevrálgico, que o aproveitamento energético dos rios platinos seguiu gerando inúmeros embates diplomáticos, especialmente entre estes três ribeirinhos, marcando, destarte, as décadas de 1960 e 1970 como uma fase predominantemente realista das relações internacionais na Bacia do Prata (FILHO, 2006).

Este quadro arrastou-se até o fim da década quando, em 1979, Brasil, Paraguai e Argentina assinaram um Acordo Tripartite disciplinando o uso dos recursos hídricos por eles compartilhados inaugurando, então, uma nova fase em suas relações internacionais, notadamente marcada pela busca de arranjos cooperativos. Logo em seguida viria a confirmação desta tendência com novos projetos como a Hidrovia Paraguai-Paraná, empreendimento de grande magnitude arquitetado para integrar os cinco países da Bacia ao longo de 3440 km partindo de Cáceres, no Brasil, até Nueva Palmira, no Uruguai.

Neste breve adendo introdutório foi possível constatar a condição da hidropolítica platina, em diversos períodos históricos, e por motivos distintos, como fonte de tensão capaz de gerar riscos e vulnerabilidades ao equilíbrio regional em um contexto de inegável interdependência hidrológica demonstrando, pois, suas possíveis conexões com a agenda de segurança dos atores a ela vinculados. Mas em que medida?

Em outras palavras, seriam as dinâmicas hidropolíticas resultantes das interações entre os diversos atores nos vários setores em que interagem,

a saber: o político, militar, ambiental, econômico e/ou societal, intensas a ponto de ensejar a formação de um CH ou CHS no âmbito do Complexo Regional de Segurança da América do Sul?

Para responder esta pergunta, o instrumental teórico-metodológico apresentado nos capítulos primeiro e segundo será aplicado tomando como recorte temporal os eventos contemporâneos da hidropolítica platina: dos empreendimentos hidráulicos iniciados na década de 1960 aos projetos mais recentes da agenda sub-regional como a integração hidroviária e o aproveitamento de estoques hídricos subterrâneos.

3.1 Construindo as bases de um regime hidropolítico no Cone Sul

Após a Guerra do Paraguai, o Barão de Cotegipe, representante brasileiro na celebração do Tratado de Paz em Assunção (1872), elaborou, como era comum em situações pós-conflito, um protocolo emergencial visando resolver, ainda que precariamente, os problemas fronteiriços pendentes entre os beligerantes. Por isso, dadas as inconsistências na determinação dos marcos lindeiros à época, haveria a posterior necessidade de se instituir outro instrumento normativo, dotado de maior precisão, para definir os limites territoriais permanentes entre o Brasil e o Paraguai.

No entanto, até a primeira parte do século XX as duas Chancelarias não resolveram efetivamente a questão preservando, assim, certa medida de incerteza, como no caso da ilha de Itaipu cuja posse, garantida ao Brasil pelo "Protocolo de Cotegipe", seguia sendo amplamente contestada pelos paraguaios que nunca aceitaram as demarcações estabelecidas no documento como um assunto totalmente definido.

Se já não bastasse a questão limítrofe permanecer uma incômoda ferida, ainda em aberto, a iniciativa brasileira de explorar unilateralmente o rio Paraná para fins de produção energética, desconsiderando-se, portanto, o regime de condomínio destas águas, soou em Assunção como uma afronta direta à soberania guarani (PEREIRA, 1974; p.51). Era o prelúdio de um novo episódio da hidropolítica platina, e mais uma vez envolto em tons de apreensão.

Lembram PECEQUILO e HAGE (2007) que naquele momento não só no Paraguai, mas em boa parte da América do Sul, considerava-se o Brasil, não obstante seu status de grande nação, um país indiferente com a sorte dos vizinhos e sem princípio de unidade, posição esta definida por FERREIRA (2001) como esplêndido isolamento: postura não associativa que, em linhas gerais, rejeitava ações cooperativas com os países latino-

-americanos uma vez que as atenções se voltavam à aproximação com os atores centrais do sistema internacional.[158]

No entanto, entre idas e vindas, as circunstâncias acabariam conduzindo a rearranjos estruturais neste modelo organizacional da política externa. Como dito, no âmago do imbróglio estava a exploração da capacidade energética no rio Paraná, considerada indispensável para atender à demanda do setor produtivo brasileiro que vinha em ritmo acelerado de crescimento econômico desde o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961).[159]

Logo, para remediar a iminente crise de energia que ameaçava o Brasil evitando, assim, possíveis gargalos no projeto de desenvolvimento do país e, ao tempo, conter a inquietação e o sentimento de desconfiança que afloravam na vizinhança, em encontro com o mandatário paraguaio – Alfredo Stroessner (1954-1989) – o presidente João Goulart (1961-1964)[160] adiantou-se em garantir-lhe que qualquer plano futuro de aproveitamento hidrelétrico no rio Paraná estaria condicionado ao entendimento mútuo.

Sobre os desdobramentos deste encontro, ocorrido em Mato Grosso em 19 de janeiro de 1964, a chancelaria de Stroessner, diferentemente da brasileira que optou pelo silêncio, manifestou-se sobre a exploração do potencial energético '*de los Saltos de Guairá*' emitindo uma nota onde afirmava que:

> Cuanto antes se creará una Comisión Mixta Paraguayo-Brasileña que tendrá a su cargo el estudio de todos los problemas económicos, financieros, técnicos y societarios, relacionados con la construcción y explotación de la gran obra que harán conjuntamente los dos Estados, y que será de la mayor importancia entre todas las de su género hasta hoy emprendidas en todo el mundo (PINTO, 2009; p.39).

Entretanto, o fim antecipado do mandato de Goulart e a chegada dos militares ao poder, em 31 de março de 1964, trouxeram muitas

[158] Apesar da proximidade geográfica, para SIMÕES (2010, p.01) o padrão comportamental fragmentário predominante na região foi herança da rivalidade ibérica que predominou durante o período colonial e que se traduziu, nos anos subsequentes, em distanciamento político e rivalidade diplomática. Afinal, conclui, se o vizinho é visto como adversário é natural que as desconfianças conduzam a medidas que limitem contatos e criem barreiras de contenção.

[159] Com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), reflexo das novas necessidades da economia brasileira, a política externa de Juscelino Kubitschek entra em sua segunda fase (julho/1958-jan./1961), notadamente marcada por não mais buscar uma relação privilegiada com os Estados Unidos, mas o desenvolvimento econômico por meio da: a) industrialização; b) diversificação da pauta de exportação e; c) conquista de novos mercados (CALDAS, 1996; p.7-8).

[160] As diretrizes vetoriais da política externa de Goulart, na verdade estabelecidas por seu predecessor, Jânio Quadros (1961), baseava-se em uma forte crítica à ordem bipolar enquanto constrangedora das possibilidades de desenvolvimento. Por isso, fundamentava-se na negação das fronteiras ideológicas e na multiplicação de parcerias sob a hipótese de que no jogo de poder da Guerra Fria a fidelidade ideológica limitava a movimentação diplomática dos alinhados. Seguindo esta lógica, os países em desenvolvimento deveriam unir-se para fazer do conflito Norte-Sul, e não do Leste-Oeste, o elemento norteador das relações internacionais (OLIVEIRA, 2005; p.88-91). Por isso, a chamada Política Externa Independente (PEI) ter como princípios basilares a autonomia e a universalização. Nela, veem-se traços marcantes de eventos conjunturais como a Conferência de Bandung (1955) que propôs uma nova forma de polarização, colocando em lados opostos os países ricos e industrializados do norte e os países pobres e exportadores de produtos primários do sul.

apreensões quanto aos rumos que dali em diante tomariam as negociações sobre o futuro dos empreendimentos hidráulicos no rio Paraná. A nomeação do engenheiro Otávio Marcondes Ferraz como presidente da Eletrobrás, a agência estatal brasileira responsável pela gestão do setor energético, contribuiu ainda mais para exacerbar este quadro ao trazer novos ingredientes às discussões em torno do assunto.[161]

Isso porque Ferraz era veementemente contrário à ideia de construção de uma usina binacional em Salto de Guairá/Sete Quedas defendendo, em contrapartida, o desvio do rio Paraná a fim de que o aproveitamento de suas águas fosse feito exclusivamente em território nacional.

Como demonstra a ilustração abaixo, sua ideia consistia em abrir um canal de 60 km para desviar as águas acima de Sete Quedas para o lado brasileiro devolvendo-as, bem adiante, ao leito natural, proposição esta que gerou reação imediata tanto no Brasil quanto no Paraguai (FILHO, 2006; p.02; PINTO, 2009; p.54-6). Contudo, não obstante as muitas suspicácias que pairavam sobre o assunto, logo seriam retomadas as tratativas acerca da exploração energética neste trecho, ainda que alternando compassos e descompassos, como apontam os fatos narrados a seguir:

Fonte: http://itouchmap.com/i/map/pa.gif

Fig. 3.3: Saltos de Guairá/Sete Quedas

[161] Otávio Marcondes Ferraz (1896-1990), à época a maior autoridade do país em energia hidráulica, foi nomeado presidente da Eletrobrás em 28 de abril de 1964, função que exerceu até 1967. Engenheiro de renome internacional, Ferraz foi autor e coordenador do projeto de Paulo Afonso I no rio São Francisco, empreendimento este inaugurado em 1955. Foi, também, Ministro da Viação e Obras Públicas no Governo Café Filho (1954-1956).

O governo Castello Branco (1964-1967), primeiro do regime militar no Brasil (1964-1985), tinha como uma de suas metas prioritárias fazer do país uma potência média e, neste intuito, a consolidação de um projeto de desenvolvimento impunha-se como uma condição de segurança nacional e, também, de preeminência geopolítica.[162] Como dissera ele próprio, "os interesses nacionais traduzem-se no robustecimento do Poder Nacional, em particular, dos instrumentos que permitam alcançar o pleno desenvolvimento econômico [...]" (*apud* VIZENTINI, 1998; p.107).

Para tanto, fazia-se imprescindível intensificar o crescimento da economia que, por sua vez, dependia de um superávit energético a ser alcançado, sobretudo, a partir da exploração das águas do rio Paraná, ação considerada estratégica para definir o sentido e a intensidade do desenvolvimento vislumbrado no alvitrado projeto de potencialização do poder nacional. Mas como fazê-lo sem recrudescer as desconfianças vicinais? Como superar as reminiscências do passado?

Afinal, o Paraguai ambicionava tornar-se condômino nos projetos de exploração hidráulica no rio Paraná, mas desde que fosse feita uma revisão dos marcos lindeiros estabelecidos em 1872 pela Comissão Mista Demarcadora de Limites, muito embora a chancelaria brasileira, por diversas vezes, já houvesse demonstrado que o país não estava disposto a ceder às reivindicações territoriais paraguaias ante um direito considerado líquido e inalienável.[163]

O tema, como era de se esperar, continuou causando transtornos à diplomacia brasileira, como no episódio ocorrido em junho de 1965, em Porto Coronel Renato que, na verdade, não passava de um modesto ancoradouro localizado nas imediações de Sete Quedas, na margem oeste do rio Paraná, mas, cuja disputa pela posse, reivindicação tanto

[162] Os principais atores da hidropolítica platina vivenciaram regimes ditatoriais ao longo da maior parte do período em análise. O Brasil, de 1964 a 1985, o Paraguai, de 1954 a 1989, a Argentina de 1966 a 1973, de 1976 a 1983, além de ter passado por regimes semidemocráticos, como entre 1958-1962, 1963, 1971 e 1972 sendo o intervalo entre 1973-1976 o único período reconhecido como democrático neste interregno temporal (VIDIGAL, 2009; p.17). Em tal contexto, é interessante observar o papel protagonista das Forças Armadas no processo de formulação e condução das diretrizes de política externa e, por conseguinte, a proeminência decisória destes agentes na condição de atores securitizadores. No caso do Brasil, FERREIRA (2001) aponta que a política externa desses anos refletiu de maneira singular a percepção prevalecente no estamento militar acerca da situação brasileira nas relações de poder mundial tendo, como referência, o paradigma geopolítico, em torno do qual se definiam objetivos e os meios necessários para se alcançá-los. Assim foi com a tentativa de se criar o chamado Dispositivo Estratégico de Defesa (DED), concepção notadamente arraigada em preceitos geopolíticos e que pressupunha o fortalecimento das Forças Armadas como elemento-chave de barganha nas relações interestatais buscando-se, então, transformá-las efetivamente em elemento de dissuasão. Ademais, apostava-se no desenvolvimento econômico como alavanca impulsionadora do país à condição almejada. Portanto, no período, o binômio desenvolvimento-segurança acabou norteando as diretrizes da agenda externa.

[163] A nota de 12 de março de 1962, endereçada ao governo brasileiro pelo embaixador Raúl Peña, denotava a direção que doravante tomaria a questão de Sete Quedas. No referido instrumento, a chancelaria guarani condicionava o aproveitamento hidrelétrico conjunto à revisão das fronteiras na área pretendida pelo Paraguai. Em nota posterior, emitida pelo Brasil em 19 de setembro de 1962, o Itamaraty reafirmaria os direitos do Brasil opondo-se, portanto, a qualquer tipo de revisão dos marcos limítrofes estabelecidos em 1872 (CERVO, 2007; p.163).

de brasileiros como de paraguaios, seguiria gerando graves incidentes. Em uma destas ocasiões, um pequeno destacamento brasileiro formado por um sargento e sete soldados se instalou no local, o que culminou na pronta reação do Paraguai que viu nesta iniciativa uma atitude agressiva e inamistosa, acusação que foi prontamente rechaçada pelo embaixador do Brasil em Assunção, Jayme de Souza Gomes.

Dissera ele que o contingente militar fora ali instalado com o intuito de coibir a formação de movimentos insurrecionais em oposição ao recém instaurado regime militar e que, portanto, o que estava em jogo era um problema de segurança interna, nada tendo a ver com a questão lindeira, explicação que não convenceu ao Governo paraguaio que para lá enviou uma comitiva chancelar, e mais um fotógrafo, para apurar os fatos ocorridos. A situação ficou ainda mais tensa quando os soldados brasileiros, trajados em indumentárias de combate, detiveram a comitiva e confiscaram os registros fotográficos sob a alegação de que instalações militares nacionais estavam sendo alvo de espionagem (PINTO, 2009; p.37-38; CÔRTES, 2009; p.27).

Ainda em 1965, outro incidente envolvendo novamente um contingente militar brasileiro culminaria em protestos e na depredação da sede da Missão Cultural e Comercial do Brasil em Assunção por parte de militantes do Partido Colorado. Motivo: a incursão do referido destacamento em território guarani através de "Guairá" o que resultou, inclusive, no envio de tropas paraguaias à localidade. Quanto aos fatos, Alfredo Stroessner queixou-se formalmente ao embaixador Souza Gomes afirmando que "*la ocupación brasilera por el Ejército sería capaz de provocar una nueva guerra entre los dos países*".[164]

É interessante assinalar que tempos antes dos "incidentes", a Câmara dos Representantes vinha fazendo declarações públicas enfáticas em defesa dos direitos do Paraguai sobre Sete Quedas exacerbando, ainda mais, o sentimento antibrasileiro que ganhava força em setores da imprensa e da opinião pública guarani. Concomitantemente, em Buenos Aires parte da imprensa especulava sobre possíveis conexões entre os projetos hidroenergéticos brasileiros no rio Paraná e as supostas pretensões hegemônicas do país na região.

Soma-se a este quadro o fato de que no ano seguinte aos casos de Porto Coronel Renato e Guairá, o governo paraguaio passou a ostentar com alardes o projeto de Yacyretá-Apipé, empreendimento paraguaio--argentino para o aproveitamento energético do rio Paraná no trecho contíguo aos dois países, aludindo, assim, que diferentemente da posição

[164] El Radical. "El ferrugiento Mutúm y las turbulentas aguas del Paraná". 16 de março de 1973, p.06.

cooperativa argentina, a postura brasileira no caso de Sete Quedas "era monopolística e esbulhadora de territórios" (CERVO, 2007; p.167).

Sobre as implicações geopolíticas do citado projeto, o periódico "Diálogo" publicou, em 1971, um artigo que não passaria despercebido pela chancelaria brasileira. Intitulado "*Yacyretá-Apipé: el desafío en marcha*", o texto destacava que os trabalhos da Comissão Técnica Mista, criada em 1958 para estudar o aproveitamento do rio Paraná nas imediações das ilhas Yacyretá e Apipé, haviam sido colocados em marcha acelerada quando o Brasil deu passos decisivos para explorar a energia hidráulica de Saltos de Guairá.[165]

Apontava, ainda, como resultado do pugilato brasileiro-argentino pela liderança no Cone Sul, que Yacyretá-Apipé e Saltos de Guairá (localidade da futura usina hidrelétrica de Itaipu) despontavam como pedras miliares para a concretização das intenções de ambas as nações no tabuleiro geopolítico regional.[166]

Os embates diplomáticos referentes ao aproveitamento energético nos rios platinos e às suas implicações geopolíticas seguiram marcados por muitas divergências e troca de notas oficiais, algumas delas notadamente coléricas, reflexo da inegável complexidade que envolvia o tema.

Em uma das declarações mais polêmicas atribuídas ao chanceler paraguaio, Raúl Sapena Pastor, e amplamente noticiada em Assunção, ele teria afirmado que a América conhecia muito bem a situação dos dois países quanto à questão fronteiriça e que o Brasil agia por motivações artificiais, ao que prontamente respondeu o chanceler Juracy Magalhães (jan.1966/mar.1967):

> [...] lamento a falta de serenidade com que sua Excelência trata um problema de extrema importância para as relações entre seu país e o Brasil. Não descerei à polêmica que, parece, sua Excelência deseja. Nem pretendo comparar os dois ilustres Governos responsáveis pelos destinos das duas grandes nações amigas, as quais não se tornarão inimigas pelos erros cometidos por alguns de seus dirigentes. Se de qualquer forma eu agravasse o povo paraguaio, haveria de penitenciar-me sempre de tão injusta atitude [...] A causa brasileira é justa e, por isso, nos inspira completa tranquilidade. De minha boca jamais partiria

[165] Desde setembro de 1926, paraguaios e argentinos vinham tentando formalizar, sem sucesso, uma parceria para a consecução de empreendimentos neste trecho contíguo. Na ocasião, foi subscrito um convênio para legalizar o trabalho conjunto sobre navegabilidade e usos energéticos em Yacyretá-Apipé, documento que nunca chegou a ter vigência efetiva (ULHOA e BELLINI, 2009; p.379). No final das contas, os projetos sempre acabavam repousando dormentes nos arquivos diplomáticos dos dois países, ainda que, de tempos em tempos, ressurgissem nem que fosse como instrumento retórico de pressão política, como no caso reportado. O projeto de uma usina hidrelétrica em Yacyretá só seria levado a cabo em 1973, depois que Brasil e Paraguai iniciaram o projeto binacional de Itaipu. Mais adiante, voltaremos a tratar, em pormenores, sobre estes projetos hidrelétricos.

[166] Documento encaminhado ao MRE em 19/11/1971 por João Cabral de Melo Neto, Encarregado de Negócios da Embaixada em Assunção: MRE/AH: DBP/591.7 (43); 564.61.

> uma frase como a que se contém no arrazoado divulgado pela imprensa e atribuída ao Senhor Sapena Pastor [...] não preciso refutar tal declaração em nome do Governo brasileiro, basta entregá-la ao julgamento da História.[167]

Assim se sucedeu até que Juracy Magalhães externou oficialmente ao governo paraguaio a intenção do Brasil em iniciar um projeto conjunto, em condições de igualdade, para o aproveitamento hidrelétrico dos Saltos de Guairá/Sete Quedas, o que foi considerado em Assunção como um apreciável progresso para a solução das divergências que há tanto se arrastavam (PEREIRA, 1974; p.66).

O arrefecimento dos ânimos e a concretização desta parceria – considerada o marco inicial que mais tarde daria origem ao Tratado de Itaipu – foram seladas com o encontro entre Juracy Magalhães e Sapena Pastor, ocorrido em 22 de junho de 1966, no Hotel das Cataratas, em Foz do Iguaçu, ocasião em que os dois chanceleres assinaram a Ata de Iguaçu ou das Cataratas, como ficou popularmente conhecida.

Esse documento oficializava o interesse de ambos os países em estudar as possibilidades de exploração dos recursos hídricos por eles compartilhados "desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas, ou Salto de Guairá, até a foz do rio Iguaçu" (art.IV). Dispunha, também, que a energia elétrica a ser produzida seria equitativamente dividida entre os dois condôminos e que a cada um seria conferido o direito preferencial de compra do excedente eventualmente não utilizado por um dos sócios a preço justo, a ser oportunamente fixado por especialistas dos dois países.[168]

Por sua vez, Buenos Aires acompanhava com muita suspeição o desenrolar desta emergente parceria, haja vista ser a Argentina um ribeirinho de jusante estando, por isso, teoricamente suscetível à diminuição do volume de água rio abaixo ocasionada pela repercussão de obras – como a construção de barragens – sobre o regime natural do rio Paraná.

Assim, fosse o projeto exclusivamente brasileiro ou binacional, com ou sem desvio de águas, a preocupação era uníssona uma vez que, consolidado, a Argentina estaria vulnerável às pretensões de seu maior rival já que as opções de que dispunha em termos de aproveitamento energético eram muito limitadas se comparadas às do Brasil. Portanto, o potencial hidrelétrico do rio Paraná dificilmente poderia ser compensado pela exploração de outros cursos d'água em território argentino (FILHO, 2006; p.02).

---

[167] Telegrama encaminhado pela Embaixada em Assunção ao MRE, em caráter secreto e urgentíssimo, em 27/04/1966. MRE/AH: AAA/DAM/DF, n. 102.

[168] O artigo IV da Ata de Iguaçu excluía qualquer participação de outros países no projeto impedindo, destarte, a possibilidade dos demais ribeirinhos usufruírem da energia produzida. Dessa maneira, com o direito de compra do excedente energético resguardado, o Brasil, além de evitar que a Argentina, porventura, auferisse algum tipo de benefício indireto com a futura construção de uma usina hidrelétrica, também garantia o Paraguai atrelado à sua órbita de influência direta.

Ademais, não se tratava apenas da produção energética, mas, sobretudo, de um novo equilíbrio de poder regional que ganhava forma a partir do crescimento econômico brasileiro[169] e da perda relativa de poder por parte da Argentina, com o Paraguai desempenhando papel de singular importância nesse enfrentamento continuado, o que atestou, pois, sua privilegiada condição geopolítica, apesar de ser uma das economias mais débeis da região.

Considerando então os desdobramentos dos acontecimentos narrados até aqui é relevante, pois, fazermos uma remissão, com propósitos ilustrativos, às previsões e diagnósticos apresentados em um documento emblemático: o relatório informativo produzido ainda no ano de 1952 por um grupo de técnicos brasileiros designados para avaliar naquele momento o potencial energético de Sete Quedas/Saltos de Guairá e, por conseguinte, a viabilidade futura para a execução de projetos para sua utilização.

Observando esta que foi uma das ações embrionárias voltadas para o estudo sistemático da Bacia do Prata, é possível notarmos como os atos hidropolíticos doravante empreendidos no âmbito da política externa brasileira se coadunavam com as recomendações emanadas no citado documento que já prenunciava o que estava por vir ao longo dos anos vindouros ao afirmar, sobre a geopolítica das águas platinas, que:

> Desde logo, parece fora de dúvida que, sob os ângulos político, econômico e, também, militar, seria útil aos interesses brasileiros que o principal centro econômico do Paraguai se tornasse dependente perene, quanto à energia elétrica, de suprimento fornecido, com exclusividade, por usina construída pelo Brasil na fronteira comum no rio Paraná. Nesse centro econômico, situam-se a própria capital, Assunção, e a cadeia de cidades que se estende até Villarrica, compreendida, também, a importante região do Paraguarí. Sob este aspecto, há óbvia vantagem em se admitir preferência por Guairá, por excluir de vez a inconveniente presença argentina, próxima ou futura, na matéria. Instalada a usina, com a respectiva linha de transmissão para o centro econômico paraguaio, este dificilmente comportaria a instalação, no futuro, para concorrência, de uma eventual segunda linha vinda de Iguaçu, com inevitável participação argentina.[170]

[169] No Brasil, a média anual de crescimento real do PIB, da produção industrial e da produção agrícola entre 1962 e 1967 foi, respectivamente, de 3,7%; 3,9% e 4,0%. Nos sete anos seguintes - 1968/1974 - essas taxas saltaram para 11,25%; 12,7% e 5,2% evidenciando, ainda, que o setor industrial foi o que mais contribuiu para a expansão do PIB no período (OLIVEIRA, 2005; p.141). Diante do otimismo decorrente deste vertiginoso crescimento, especialistas previram que se fossem mantidas estas taxas durante duas décadas, no ano 2000 o Brasil alcançaria o posto de terceira ou quarta economia do mundo (PINTO, 2009; p.64).

[170] Informativo n. 2, AH/MRE: DE/664.62 (43), expedido em 01/09/1952; p.01-02.

Corroborando o documento supracitado, em telegrama expedido pela embaixada brasileira em Assunção, datado de 25/7/1952, o Embaixador Brasiliano Americano Freire tratou de informar ao MRE que a oportunidade ora em curso deveria ser aproveitada com a máxima brevidade uma vez que o Paraguai – dada a precariedade e o excessivo custo de produção de sua energia elétrica, que era toda de origem térmica – estava vivamente interessado na utilização de suas quedas d'água para substituir o atual modelo por outro mais seguro e econômico.[171]

Assim, tomados como referência os eventos compreendidos a partir das origens remotas desta linha temporal, a realidade concreta dos fatos indicava claramente que o concomitante desenvolvimento da economia paraguaia impulsionado pela parceria com o Brasil poderia significar a libertação da tradicional submissão guarani à República Argentina, mais um duro golpe às pretensões da Casa Rosada (CERVO, 2007; p.151).

Como observaria o Itamaraty, não era de se estranhar, portanto, que houvesse fundamento substantivo nos temores de Buenos Aires de que o potencial energético à disposição do Brasil na região sul e centro-sul somada a outros fatores, como a dimensão populacional, pudessem fazer "pender irreversivelmente em favor do Brasil o equilíbrio estratégico, político e econômico da região" (*apud* VIDIGAL, 2009; p.124).

3.1.1 A Declaração Conjunta de Buenos Aires – 1967

Já antevendo o cenário desfavorável que se desenhava para a Argentina, o presidente Arturo Umberto Illia (1963-1966) propôs, em março de 1966, três meses antes do encontro que resultaria na Ata de Iguaçu, a realização de uma conferência em Buenos Aires com os chanceleres dos cincos ribeirinhos do Prata. Tal proposta consumou-se quase um ano depois, quando Illia já não era mais presidente por ter sido deposto pelo golpe militar liderado pelo general Juan Carlos Onganía, em 28 de junho de 1966, episódio também conhecido como Revolução Argentina.

O Primeiro Encontro dos Chanceleres da Bacia do Prata aconteceu, então, em 27 de fevereiro de 1967, reunindo os Ministros das Relações Exteriores do Brasil – Juracy Magalhães, da Argentina – Nicanor Costa Mendez (artífice do encontro), da Bolívia – Alberto Crespo Gutiérrez, do Paraguai – Sapena Pastor, e do Uruguai – Luís Vidal Zaglio. Oficialmente, o encontro apresentou como objetivos estudar os problemas comuns da

[171] Carta-telegrama expedida pela Embaixada em Assunção em 25/7/1952. AH/MRE: DE/664.62 (43).

área e discutir opções para a promoção do desenvolvimento harmônico e equilibrado da região em benefício dos interesses comuns de seus países.

Nas entrelinhas, percebia-se que a Argentina, temendo ficar cada vez mais isolada depois dos avanços concretos nas negociações entre o Brasil e o Paraguai sobre Sete Quedas e, ao mesmo tempo, vendo a balança de poder definitivamente pendendo em favor do Brasil ante o vigoroso programa de aproveitamento hidroelétrico que estava sendo levado a cabo no Alto Paraná, não viu alternativa outra senão tentar limitar a atuação brasileira na Bacia amarrando-o a compromissos jurídicos mais amplos e inclusivos.[172]

Nesse intuito, nos encontros precedentes à reunião, os representantes argentinos defendiam junto à Comissão Preparatória que na Declaração Final a ser firmada pelos chanceleres constasse, formalmente, o compromisso de que fossem feitas trocas de informações periódicas entre os países e consultas prévias sobre a realização de obras hidráulicas que pudessem afetar, em alguma medida, aos demais ribeirinhos.

Na verdade, a Argentina usou a oportunidade para demonstrar todo seu ressentimento com o projeto brasileiro-paraguaio que, como explicitado na Ata de Iguaçu, excluía qualquer possibilidade de participação de outros ribeirinhos no projeto, bem como de exportação para terceiros da energia remanescente não utilizada pelos condôminos.

Em resposta às manobras brasileiras, a Argentina defendia a proposta de criação de duas usinas a jusante de Itaipu, ambas em parceria com o Paraguai: as hidrelétricas de Yacyretá e Corpus. Desta feita, a Argentina definitivamente demonstrou que não era um pária no jogo hidropolítico regional e que, sem sua efetiva participação, o pleno aproveitamento do potencial energético do rio Paraná seria praticamente inexequível (PEREIRA, 1974; p.70).

Portanto, no governo de Onganía (1966-1970), o projeto de cooperação sub-regional da Bacia passou a ser sistematicamente utilizado pela Argentina como instrumento para mediar a rivalidade com o Brasil numa disputa por poder e influência geopolítica, sobretudo no que se referia ao aproveitamento energético dos rios internacionais.

Mas apesar das aparentes incompatibilidades entre as percepções e objetivos dos ribeirinhos[173] sinalizarem que a adoção de normas comuns

[172] Apesar dos governos militares que passariam a revezar o poder na Argentina, observa-se uma constante na condução de sua política externa para a Bacia Platina: a invariável concepção geoestratégica que temerariamente considerava futuros empreendimentos hidráulicos por parte do Brasil como uma ameaça aos interesses de Buenos Aires já que o polo econômico que fatalmente se irradiaria em torno destas obras, na fronteira norte da Argentina, pobre e escassamente habitada, acabaria por dar ao Brasil o domínio da região por completo (BARBOZA, 1992). Assim, a atuação do Brasil a partir da década de 1960, sobretudo na esfera econômica, reviveu inquietações quanto às declarações de algumas lideranças brasileiras, classificadas como hegemônicas e imperialistas (ZUGAIB, 2006).

[173] Em especial, de Brasil e Paraguai de um lado e da Argentina, de outro, com Bolívia e Uruguai pouco tomando partido nas controvérsias que surgiam.

para a utilização dos recursos da Bacia não seria tarefa fácil (CAUBET, 2006; p.124), ainda assim o encontro produziu resultados substantivos que deram os contornos iniciais para a construção de um regime hidropolítico no Cone Sul.

Na Reunião de Chanceleres de Buenos Aires foi estabelecida uma agenda preliminar na qual foram definidos os temas fundamentais para a ação conjunta dos países platinos visando ao desenvolvimento regional. Dentre os objetivos prioritários destacavam-se:

a) Facilidade e assistência à navegação, estabelecimento de novos portos fluviais e aperfeiçoamento dos já existentes; estudos hidrelétricos com vistas à integração energética da Bacia; instalação de serviços de águas para usos domésticos, sanitários, industriais e para irrigação; controle de cheias, inundações e erosões; conservação da biodiversidade;
b) Interconexão rodoviária, fluvial, ferroviária e aérea;
c) Complementação regional mediante incentivos à implantação de indústrias de interesse para o desenvolvimento da Bacia;
d) Complementação econômica de áreas limítrofes;
e) Cooperação mútua em programas de educação, saúde e combate às epidemias (VILLELA, 1984; p.151).

Para viabilizar esta ampla agenda, decidiu-se também pela constituição de um órgão executivo permanente com sede em Buenos Aires – o Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) – encarregado de centralizar as informações sobre a Bacia e de coordenar a ação conjunta dos cinco ribeirinhos em parceria com as agências nacionais especializadas de cada um.[174]

Apesar dos avanços, consubstanciados, sobretudo, com a criação do CIC, argentinos e brasileiros seguiam polarizando as discussões acerca da adoção de padrões reguladores para o aproveitamento dos recursos da Bacia. Se os esforços argentinos concentravam-se na oficialização de um sistema de consultas prévias à realização de obras hidráulicas, o Brasil, em contrapartida, advogou exitosamente pela inclusão do princípio das decisões por unanimidade no âmbito do CIC. Além disso, ao final das negociações, a menção à consulta foi eliminada e a troca de informações

[174] No Brasil, o decreto nº 62.606 - de 26 de abril de 1968 - instituiu, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Nacional da Bacia do Prata (COBAP), presidida pelo titular da pasta e integrada pelo Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Americanos e pelos representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Marinha, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Ministério das Minas e Energia, Ministério dos Transportes, Ministério do Interior, Ministério das Comunicações, Conselho de Segurança Nacional e Estado-Maior das Forças Armadas.

limitada aos assuntos de interesse coletivo, o que atendia aos interesses do Brasil (VIDIGAL, 2009; p.125).

Sobre os resultados do encontro, acrescenta CERVO (2007; p.169) que a imprensa portenha, em geral, noticiava com muita reserva e desconfiança a "intrusão" brasileira nos assuntos platinos. Abundavam críticas e ceticismo sob o argumento de que o projeto integracionista que se desenhava na Bacia do Prata poderia agravar as desigualdades entre o Brasil industrial e a Argentina fornecedora de produtos primários, a esta altura muito receosa de se tornar uma mera caudatária de seu maior rival.[175]

A exceção foi o periódico *Clarín* – à época defensor de uma linha de política externa desenvolvimentista e mais pragmática – ao externar que a Primeira Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata havia sido um passo certo para a complementação racional de ideias, objetivos e meios para superar os obstáculos que se opõem a uma efetiva assistência que dê impulso ao desenvolvimento.

Portanto, fazendo uma leitura da hidropolítica sul-americana deste primeiro momento, nota-se os Estados platinos claramente se percebendo como potenciais ameaças, mas, ainda assim, buscando evitar uma escalada conflituosa ante os percalços que surgiam por meio de um intenso processo político de ajustes mútuos.

Daí a acertada decisão tomada pelos chanceleres de se reunirem no ano seguinte, em Santa Cruz de la Sierra, para dar prosseguimento aos estudos e debates sobre a institucionalização de mecanismos que viabilizassem a gestão compartilhada dos recursos da Bacia.

3.1.2 A Ata de Santa Cruz de la Sierra – 1968

Conforme planejado, o segundo encontro entre os cinco Chanceleres do Prata aconteceu na cidade boliviana de Santa Cruz de la Sierra entre os dias 18 e 20 de maio de 1968, ocasião em que foi celebrada a Ata que levou o nome da cidade, documento que, além de confirmar alguns dos compromissos previamente assumidos em Buenos Aires, também estabeleceu os primeiros princípios jurídicos diretores do Sistema da Bacia do Prata.

[175] A Argentina figurava como o terceiro maior comprador dos produtos brasileiros, atrás apenas dos EUA e da Alemanha. Contudo, a cada ano, o Brasil impunha a renegociação da cota de trigo exportada aos argentinos como uma forma de pressionar pela ampliação da compra de manufaturados brasileiros. Prática duramente criticada pela imprensa portenha, ela ficou conhecida como "relação trigo-aço", lídima expressão da assimetria que marcava as relações comerciais entre os dois países (CERVO, 2007; p.172).

Assim, acordou-se que seria realizada periodicamente uma Reunião de Chanceleres, tida como a instância superior responsável pela elaboração dos instrumentos operacionais a serem aplicados para o cumprimento do objetivo geral lançado na reunião anterior e em torno do qual as demais metas gravitavam: promover o desenvolvimento harmônico e equilibrado da região.[176]

Ainda nesta reunião, foi aprovado o estatuto do CIC que, dentre outras atribuições, ficou encarregado de preparar e apresentar à consideração dos Governos nacionais na reunião seguinte, em Brasília, o primeiro esboço de um tratado que dispusesse sobre a institucionalização de regras para dar operacionalidade à agência coordenada dos cinco países nas ações tendentes à realização dos objetivos estabelecidos. Para tal, em cumprimento à incumbência que lhe fora confiada, o CIC tomaria como base para a elaboração do tratado os anteprojetos apresentados pelos países-membros (CAUBET, 1989; p.55).

Por recomendação dos chanceleres também foram adotados alguns critérios de prioridade para a execução de projetos. Determinou-se que teriam preferência os empreendimentos que assegurassem o aproveitamento máximo dos recursos hídricos e os de baixo custo que pudessem ser executados no curto prazo e gerar efeitos multinacionais.

Além disso, figuravam na lista de critérios de análise: a aceitabilidade geral; a amplitude dos objetivos; o efeito multiplicador; a utilização de esforços já iniciados; a factibilidade imediata; o acesso direto dos ribeirinhos aos rios da Bacia; a melhoria das condições de navegação e a proteção das vertentes. No entanto, ressalte-se, nenhum desses critérios prevaleceriam contra as razões de caráter político que os Governos considerassem válidas para decidir sobre a execução de determinados projetos (VILLELA, 1984; p.152).

Ainda quanto ao assunto, é interessante notar que o anteprojeto apresentado pelo Brasil mencionava, em seu artigo terceiro, que o estabelecimento de prioridades para o desenvolvimento da região não deveria prejudicar as ações que qualquer uma das partes contratantes decidisse executar em seu território. Evidentemente preocupada com as repercussões das obras que o Brasil viesse a realizar, a contrapartida argentina apregoava que qualquer empreendimento hidráulico deveria

[176] A institucionalização de encontros sistemáticos foi um avanço fundamental para propiciar o espaço e a possibilidade de um diálogo contínuo entre os ribeirinhos, mesmo em situações tensas e pouco favoráveis. Neste aspecto, decidiu-se que seriam realizadas reuniões ordinárias, uma vez por ano, e extraordinárias, mediante convocação efetuada pelo CIC por solicitação de pelo menos três das Partes Contratantes sendo que as decisões tomadas, em qualquer situação, requererão sempre o voto unânime dos cinco países.

levar em consideração os interesses dos demais ribeirinhos que, de alguma forma, se encontrassem a ele vinculados.[177]

O documento resultante do encontro – a Ata de Santa Cruz de la Sierra – representou oficialmente, conforme o Itamaraty, "um instrumento útil de cooperação e um esforço de entendimento" que confirmava que "o desenvolvimento multilateral integrado da Bacia do Prata correspondia a uma aspiração facilmente identificável na opinião pública dos cinco países".

Ponderando sobre o contexto dos fatos, a Embaixada do Brasil em Buenos Aires qualificou o encontro em Santa Cruz de la Sierra como "teatro de uma reação brasileira à orientação que pretendia infundir a Argentina na primeira Conferência". Não obstante, quanto aos pontos principais da proposta geral de identificação dos problemas básicos para a consecução de um desenvolvimento multinacional integrado, houve um alinhamento entre os dois países, tal qual externado pela chancelaria brasileira (VIDIGAL, 2009; p.127).

Por fim, para a compreensão dos desdobramentos posteriores às duas primeiras Reuniões de Chanceleres do Prata, é relevante observar que as declarações de Buenos Aires (1967) e Santa Cruz de la Sierra (1968), consideradas os alicerces do futuro Tratado da Bacia do Prata (1969), refletiram em muitas de suas proposições a filosofia das Regras de Helsinque (1966), como visto, um arcabouço normativo inovador e um divisor de águas entre o direito internacional fluvial clássico e o moderno.

Entre as disposições expressas nas Regras de Helsinque e incorporadas por ambas as declarações destacou-se a adoção de uma abordagem unitária do conjunto da bacia, e não apenas de um curso d'água isoladamente considerado. Com isso, sua aplicabilidade instrumental estendia-se a qualquer parte do território que, em alguma medida, estivesse vinculado a uma determinada estrutura hidrográfica ou, nos termos das Regras de Helsinque, a uma bacia de drenagem internacional, raciocínio que inspiraria sobremodo os redatores do Tratado da Bacia do Prata, marco regulatório e artífice do nascente regime hidropolítico platino.

[177] Apesar de reconhecer o princípio jurídico de que a ninguém é facultado causar danos a outrem, o Brasil se opôs às colocações argentinas, em especial à reivindicação da obrigatoriedade de consultas prévias para a realização de obras que pudessem alterar o regime de rios internacionais. Brasília alegava que a tese sustentada atentava contra os direitos soberanos do país uma vez que abria espaço para a indevida ingerência estrangeira no processo de desenvolvimento nacional que dependia, em boa medida, do sucesso dos empreendimentos hidráulicos planejados. Em outras palavras, a institucionalização deste princípio permitiria a "virtual paralisação de toda atividade do Brasil na parte de seu território em que fluíssem águas, direta ou indiretamente, para o rio da Prata" (VIDIGAL, 2009; p.129).

3.1.3 O Tratado da Bacia do Prata e seus desdobramentos: 1969-1971

A primeira etapa das discussões em torno do esboço de um Tratado para institucionalizar o uso dos recursos platinos baseou-se nos anteprojetos apresentados por Brasil, Bolívia e Paraguai, ainda em 1967. O texto resultante, amplamente inspirado na proposta brasileira, foi em seguida submetido ao exame dos representantes do Uruguai e da Argentina cujas considerações, agregadas ao original, culminaram em um documento unificado encaminhado para a apreciação do CIC. Ao fim de 1968, o Comitê Intergovernamental iniciou a segunda etapa das discussões, endereçando o instrumento normativo obtido à apreciação dos governos interessados.

Para chegar aos termos finais do Tratado, um longo embate foi travado sobre certos aspectos normativos, particularmente quanto ao *caput* do artigo primeiro, esboçado pelo Brasil, mas efusivamente contestado pela Bolívia. Um mês antes do início da Primeira Reunião Extraordinária de Chanceleres, em Brasília, o embaixador boliviano no CIC propôs ao seu colega brasileiro, Antonio Azeredo da Silveira, que na redação do *caput*[178] constasse logo após o termo "de suas áreas de influência direta e ponderável", a seguinte colocação: "levando-se em consideração a necessidade das zonas menos desenvolvidas da Bacia, em especial nos países de menor desenvolvimento relativo", o que poderia protelar perigosamente a negociação do Tratado.

Segundo relato de Azeredo da Silveira, a proposta de La Paz foi prontamente rechaçada pelos outros países, com destaque para os argentinos que consideravam o texto apresentado pelo Brasil como sendo "aceitável e satisfatório" ainda que julgassem indispensável se chegar a uma solução com a Bolívia. Para tal, e contando com a anuência do Brasil, sugeriu o embaixador argentino, Jorge Mazzinghi, que a expressão "países de menor desenvolvimento" fosse substituída por "zonas de menor desenvolvimento econômico".

A justificativa brasileira para apoiar o critério zonal sustentava-se no argumento de que o conceito de "país de menor desenvolvimento relativo", quando transposto ao equacionamento do problema da integração da infraestrutura física, sobretudo se a unidade geográfica em consideração é uma bacia hidrográfica, serve apenas para criar perplexidades. Isso porque tais bacias compreendem, em geral, apenas parte dos territórios dos países interessados e, mesmo assim, de modo nem sempre coincidente com o critério que poderia qualificar o desenvolvimento do país como um todo.

[178] Art. 1º, *caput*: "As Partes Contratantes convêm em conjugar esforços com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável."

Por sua vez, o embaixador paraguaio declarou que poderia ser levado, em um primeiro momento, a apoiar a posição boliviana por conta da semelhante condição de desenvolvimento do país guarani, mas que, objetivamente, não poderia concordar com a tese de La Paz, pois o único critério a se adotar na Bacia seria justamente o de "zonas de menor desenvolvimento", tal qual oportunamente sugerido pelos representantes de Brasil e Argentina.

O embaixador uruguaio, que até então vinha adotando uma postura mais discreta, demonstrou-se inclinado a aceitar a ideia de Mazzinghi, além de apoiar a posição majoritária de que em Brasília os chanceleres se limitassem a abonar o texto, insuscetível de modificações, para, então, assiná-lo.

Lembremo-nos que, historicamente, este pequeno país experimentou uma relação de profunda dependência econômica com a Argentina e o Brasil e, por isso, o alinhamento com seus dois maiores vizinhos era mais do que esperado. Fechava-se, assim, qualquer possibilidade de apoio à tentativa solitária da Bolívia de protelar para a próxima Reunião de Chanceleres discussões adicionais concernentes aos aspectos redacionais do Tratado.

Ao interlocutor boliviano, isolado e visivelmente constrangido, restou declarar que transmitiria à sua chancelaria o texto proposto pelo Brasil assim como as ponderações feitas pelas demais delegações, mas deixando claro, todavia, que recebera instruções peremptórias no sentido de defender intransigentemente a permanência da expressão "países de menor desenvolvimento". Isso porque na ótica de seu Governo, o texto original equivaleria, no fundo, a igualar zonas menos desenvolvidas de países de maior e menor desenvolvimento diluindo, desta maneira, o princípio do desenvolvimento relativo.

Dada a delicada posição em que se encontrava a Bolívia, segundo Azeredo da Silveira, por conta da inexperiência de sua chancelaria, não restou opção outra senão demover-se da posição intransigente em que arriscadamente se colocara. Afinal, La Paz assumiria todo o ônus e responsabilidade por um eventual adiamento da Reunião de Chanceleres que se aproximava: um alto preço a pagar e, possivelmente, com graves consequências. Resultado: como esperado, o pleito boliviano não obteve êxito.[179]

Não obstante, divergências e desconfianças colocadas à parte, pelo menos momentaneamente, por oportunidade da Primeira

[179] Informações constantes nos telegramas encaminhados pela Embaixada em Buenos Aires ao MRE, em caráter confidencial e urgentíssimo, em 28, 29 e 31/03/1969: MRE/AH_DBP/581(40a).

Reunião Extraordinária dos Chanceleres da Bacia do Prata,[180] realizada em Brasília, em 23 de abril de 1969, foi então assinado na presença de observadores e de representantes de organismos internacionais e dos governos do Canadá, Estados Unidos, Peru e Portugal, o Tratado da Bacia do Prata.[181]

Com objetivos amplos, explicitados em apenas oito artigos, o Tratado constituiu um acordo-quadro[182] que foi se tornando operacional através de uma série de outros acordos e resoluções complementares resultantes das Reuniões de Chanceleres que se consolidaram, ainda que desprovida de personalidade jurídica própria, como uma importante instância decisória no âmbito do Sistema da Bacia do Prata.

O preâmbulo e o *caput* do artigo primeiro resumem bem seu teor geral. Os textos citados relatam que "persuadidos de que a ação conjugada permitirá [...] o ótimo aproveitamento dos grandes recursos da região e assegurará sua preservação para as gerações futuras através da utilização racional dos aludidos recursos" "as partes contratantes convêm em conjugar esforços com o objeto de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável".

Um primeiro aspecto que merece reflexão refere-se ao fato de o Tratado propor a integração física sem instituir ou sugerir, em momento algum, a criação de organismos supranacionais, segundo VILELLA (1984; p.155) por conta da forte resistência dos ribeirinhos de se submeterem a qualquer tipo de proposição que vislumbrasse a transferência de atribuições circunscritas à agência soberana dos Estados a órgãos que, porventura, viessem a ditar-lhes diretivas.[183]

---

[180] Simultaneamente, teve início a Terceira Reunião Ordinária dos Chanceleres do Prata para deliberar sobre a agenda de trabalho do CIC e as resoluções e recomendações emanadas da reunião ordinária precedente, em Santa Cruz de la Sierra.

[181] Os instrumentos de ratificação foram depositados na seguinte ordem: Brasil em 15/10/1969; Paraguai em 11/02/1970; Argentina em 22/05/1970, Uruguai em 25/05/1970 e a Bolívia em 15/07/1970. Como disposto em seu art.VIII, §1º, sua entrada em vigor aconteceu trinta dias após o depósito do último instrumento de ratificação passando o citado instrumento, portanto, a produzir efeitos jurídicos efetivos a partir do dia 14 de agosto de 1970.

[182] Também conhecidos como "guarda-chuva", os acordos-quadro estabelecem marcos gerais de cooperação, devendo ser complementados por instrumentos posteriores - como os Ajustes Complementares ou os Programas Executivos - que implementem seus amplos dispositivos no plano concreto. Geralmente, esses tipos de acordos definem o arcabouço institucional que orienta a execução da cooperação (MRE/DAI, 2008; p.06).

[183] Dois anos após o Tratado da Bacia do Prata foi instituído, na IV Reunião de Chanceleres, em Assunção, o FONPLATA - Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata - entidade supranacional dotada de personalidade jurídica internacional e, por isso, considerada o único órgão do Sistema da Bacia do Prata qualificado como sujeito do direito internacional. Resultado da proposta originalmente apresentada pelo governo uruguaio, ainda em Santa de Cruz de la Sierra (1967), o FONPLATA foi concebido para "*apoyar técnica y financieramente la realización de estudios, proyectos, programas, obras e iniciativas que tiendan a promover el desarrollo armónico y la integración física de los países miembros de la Cuenca del Plata*". Seu Estatuto Constitutivo foi celebrado durante a VI Reunião de Chanceleres realizada em Buenos Aires, em 12 de junho de 1974, em conformidade com o que fora disposto na Resolução nº.5 (IV), instrumento que determinou sua criação. Sua sede localiza-se em Sucre, na Bolívia (Fonte: http://www.fonplata.org/institucional).

Essa posição é claramente percebida em declarações de importantes integrantes da elite decisória chancelar como Jorge Mazzinghi e Juracy Magalhães. Para Mazzinghi: "a criação de um organismo poderia trazer como consequência o fato de que a figura dos governos ficasse de algum modo diluída dentro da organização [...] e isto seria distanciar-se do espírito da Reunião de Buenos Aires de 1967". Por sua vez, o chanceler brasileiro externou o compartilhando do Itamaraty com a hipótese argentina ao declarar incisivamente que:

> o caráter essencial deste esforço comum é o de coordenar, sob a égide de cada Estado, as atividades que podem repercutir em toda a área, sem sacrifício da soberania, da fisionomia de cada país e dos particularismos regionais que enriquecem, de maneira por vezes misteriosa, o espírito da comunhão nacional (ZEBALLOS, 1967 apud VILELLA, 1984; p.155).

Outro ponto notório refere-se ao espaço físico de sua aplicabilidade. Ao circunscrever sua validade normativa à Bacia do Prata e às suas áreas de influência direta e ponderável vê-se, mais uma vez, uma remissão às Regras de Helsinque ao denotar, pois, uma proximidade com o conceito de bacia de drenagem internacional, muito embora o texto tenha sido totalmente omisso em adotar uma definição quanto ao status "taxonômico" da Bacia do Prata.

Ainda quanto ao artigo primeiro, no parágrafo único o Tratado dispõe que para alcançar os objetivos propostos os ribeirinhos promoverão, no âmbito da Bacia, a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos ou instrumentos jurídicos que estimem necessários e que propendam:

a) À facilitação e assistência em matéria de navegação;
b) À utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d'água e seu aproveitamento múltiplo e equitativo.
c) À preservação e ao fomento da vida animal e vegetal.
d) Ao aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações.
e) À complementação regional mediante a promoção e estabelecimento de indústrias de interesse para o desenvolvimento da Bacia.
f) À complementação econômica de áreas limítrofes.
g) À cooperação mútua em matéria de educação, saúde e luta contra as enfermidades.

h) À promoção de outros projetos de interesse comum e em especial daqueles que se relacionam com o inventário, avaliação e o aproveitamento dos recursos naturais da área.
i) Ao conhecimento integral da Bacia do Prata.

Novamente, vemos aqui a influência do nascente direito fluvial moderno. Ao mencionar "a utilização racional do recurso água" e "seu aproveitamento múltiplo e equitativo", os itens "b" e "c" do elenco supracitado espelham, com notável nitidez, os art. 4º, 5º e 10º das Regras de Helsinque que, em suma, propõem a utilização dos recursos hídricos para diversas finalidades, mas desde que aqueles que deles dependem sejam resguardados de externalidades sensíveis decorrentes das ações empreendidas por quaisquer ribeirinhos nos cursos d'água compartilhados.

Apesar dos avanços alcançados, os desentendimentos entre Brasil e Argentina, alimentados pelas velhas visões geopolíticas que insistiam em ladear o processo de cooperação e a conduta ordinária da diplomacia, robusteciam-se. Em janeiro de 1970, o engenheiro argentino, Guillermo Cano, um dos partícipes na redação das Regras de Helsinque e exímio conhecedor do direito fluvial internacional, assumiu o cargo de Secretário de Estado dos Recursos Hídricos.

Por pedido do presidente Roberto Marcelo Levingston (junho/1970-março/1971), Cano dissertou acerca da importância geopolítica da Bacia do Prata para a Argentina. No documento redigido, ele afirmava que o ponto crítico nas relações internacionais regionais residia na execução de um plano-mestre por parte do Brasil sobre hidroeletricidade e controle dos caudais e que, sob um ponto de vista político, a agressividade brasileira em matéria de represas sobre o trecho superior do Sistema do Prata exigia mais do que presença e boa vontade.[184]

Na II Reunião de Peritos do Recurso Água, realizada na capital boliviana, em 28 de abril de 1970, o Itamaraty demonstrou desagrado diante das declarações do agora embaixador e novo representante argentino no CIC. Ao assinalar que, como um dos autores das Regras de Helsinque, considerava que tanto o Tratado da Bacia do Prata como o CIC foram criados para dar vigência àqueles princípios, as palavras de Cano

[184] Documento encaminhado ao MRE pela Embaixada em Buenos Aires, em caráter confidencial, em 02/02/1970: MRE/AH_DBP/581 (40a). A controvérsia entre os dois países referia-se, principalmente, às obras realizadas no trecho sucessivo do alto Paraná e seus afluentes, como a Usina hidrelétrica brasileira de Jupiá (juntamente com as hidrelétricas de Ilha Solteira e Três Irmãos, Jupiá compõe o Complexo de Urubupungá, responsável pela geração de 4,6 milhões de quilowatts para os estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Goiás), e à área de Sete Quedas para a qual a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Paraguai (brasileira) possuía um projeto - a usina de Umerarama, com capacidade para fornecer dez milhões de kW ao Brasil e ao Paraguai. Ocorre, entretanto, que a Argentina tinha também um projeto de cinco milhões de kW para uma central que se localizaria mais de 100 km abaixo.

causaram mal estar em Brasília que atribuía às citadas Regras um caráter meramente simbólico no contexto platino, desprovidas de quaisquer meios capazes de gerar obrigações para os Estados.

Salientava, ainda, que confirmada a ruptura do suposto consenso que parecia existir, o Brasil temia pelo fracasso da reunião uma vez que não haveria bases políticas mínimas para que os objetivos almejados fossem alcançados diante da interpretação distorcida que o representante argentino pretendia dar a todo o processo institucional em que se empenhavam os países do Prata.

A posição advogada pelo Brasil era de que respeitados de um lado a soberania dos ribeirinhos de montante e, do outro, a fidelidade ao Direito Internacional e à boa convivência entre nações vizinhas e amigas, seria possível encontrar soluções práticas e realistas. Neste sentido, a delegação brasileira externou, ainda nos encontros preparatórios para a II Reunião de Peritos do Recurso Água, a preocupação do país em cercar seus projetos hidrelétricos de todas as garantias técnicas necessárias para preservar os interesses legítimos dos ribeirinhos inferiores.

Segundo Azeredo da Silveira, os projetos hidrelétricos brasileiros conformavam-se com essa doutrina, elaborada como um corpo conceitual homogêneo e coerente a ser aplicado também à Bacia Amazônica, onde o Brasil encontrava-se em situação geográfica inversa à Bacia do Prata. Isso porque, enquanto no sul do continente o país domina os rios internacionais desde suas cabeceiras, ao norte, na Bacia Amazônica, ele figura como um ribeirinho de jusante.

Entretanto, apesar da duplicidade geográfica do país quanto às duas principais bacias hidrográficas da América do Sul, o Itamaraty afirmava peremptoriamente que o Brasil estava determinado a não aceitar a proposta sustentada pela delegação argentina. Sua argumentação baseava-se na premissa de que a instituição de um estatuto jurídico supranacional para disciplinar o uso dos recursos hídricos da Bacia mediante o princípio da consulta prévia compulsória atentaria contra o exercício da soberania brasileira.[185]

Vê-se, desta forma, como acertadamente pontuou CAMILIÓN[186] (1969; p.26), que fossem frias ou cordiais, indiferentes ou cooperativas, por ação ou por omissão, as relações Brasil-Argentina continuavam na coordenação tácita da hidropolítica sul-americana, assim como em outras áreas da agenda regional.

[185] Documento encaminhado pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em caráter confidencial e urgente, à Embaixada em La Paz, em 25 de março de 1970. MRE/AH: AAA/DBP/581. (40a).

[186] Dentre outros cargos, Oscar Camilión foi embaixador da Argentina no Brasil (1976-1981) e Redator-Chefe do jornal "El Clarín" (1965-1972).

E neste momento, o eixo bipolar gravitava, por um lado, em torno da necessidade defendida pela Argentina de que todas as obras hidráulicas se subordinassem, segundo o Chanceler Costa Méndez, a certas normas de direito internacional já que elas não estariam isentas de causar prejuízos às populações ribeirinhas situadas rio abaixo, embora não se pudesse afirmar que necessariamente viriam elas a causar tais prejuízos.

Por outro lado, o Brasil se contrapunha a estas conjecturas por considerar desnecessária a exigência de consultas intergovernamentais como condição para a realização destas obras já que não se apoiavam em razões válidas de caráter técnico ou mesmo jurídico. Portanto, as demandas dos ribeirinhos de jusante não deveriam se dirigir contra as obras propriamente ditas realizadas pelos Estados de montante, no pleno exercício de sua soberania e dentro de seu território, mas a eventuais externalidades acarretadas sobre o volume e qualidade das águas.

Foi assim, margeados pelos pontos sensíveis derivados deste embate, e desejosos, sobretudo, de estabelecer princípios diretores para orientar os trabalhos voltados para a aplicação do Tratado da Bacia do Prata, que os cinco Ministros das Relações Exteriores dos países platinos deram início à IV Reunião de Chanceleres, realizada em Assunção entre os dias 01 e 03 de junho de 1971, a primeira sob os auspícios do Tratado da Bacia do Prata.[187]

Desse encontro resultou a criação de uma instituição especializada para o financiamento de projetos na Bacia do Prata (FONPLATA), uma Ata Final e várias resoluções, dentre as quais a Resolução n. 25(IV) que, por sua ímpar relevância, ficou também conhecida como "Declaração de Assunção sobre a utilização dos cursos d'água internacionais" ou, simplesmente, "Declaração de Assunção", tida por muitos, nas palavras do embaixador João Hermes Pereira de Araújo, como:

[187] À véspera do encontro, os principais periódicos já prenunciavam as dificuldades que estavam por vir, como o argentino 'La Opinión' cuja linha dos comentários assinalava um possível enfrentamento entre Argentina e Brasil em torno da política energética no rio Paraná. Citava, ainda, que devido às obras hidrelétricas brasileiras no Paraná, muitos peritos argentinos temiam pela geração de transtornos sensíveis no caudal do rio na zona argentina, comprometendo gravemente a sua navegabilidade. Quanto ao Paraguai, a posição do país foi avaliada como "equidistante entre os interesses argentinos e brasileiros, numa política tendente a capitalizar as vantagens diplomáticas que pudessem derivar de uma disputa entre ambos os países". Em outra nota, o periódico afirmou que o Paraguai se inclinava cada vez mais pela aliança com o Brasil com quem projetava construir em comum a maior represa hidrelétrica do mundo, mas que, por enquanto, a Argentina contava com o apoio certo do Uruguai e Bolívia. Já a "Folha de São Paulo" denunciou que vários setores da opinião pública argentina pressionavam o Governo pela aprovação do princípio da consulta prévia. Dizia, também, que a posição da chancelaria brasileira já estava definida e que, em Assunção, o chanceler Mario Gibson Barboza (1969-1974) deveria neutralizar qualquer crítica a esta posição. Além de Gibson Barboza, compunham a delegação brasileira, dentre outros mais, o Embaixador em Buenos Aires e no CIC, Azeredo da Silveira; o Embaixador em Assunção, Lauro Escorel de Moraes; o General Amyr Borges Fortes, representando o Ministério de Minas e Energia/Eletrobrás; os Capitães de Mar e Guerra, João Oswaldo Pirassununga e Newton Braga Faria, representando, respectivamente, o Estado Maior das Forças Armadas e do Ministério da Marinha. (Extratos citados no telegrama n.216, datado de 02 de junho de 1970: MRE/AH_DBP/DCO/581 (40a).

> uma das pedras angulares sobre a qual repousa o esquema cooperativo em curso na Bacia, seja por constituir o dispositivo jurídico que regula a matéria, seja pelo fato de haverem os seus princípios orientado os dois atos internacionais relativos a aproveitamentos hidrelétricos binacionais mais importantes, em vigor na região, que expressamente a eles se referem: o Tratado de Itaipu e o Tratado de Yacyretá (apud VILLELA, 1984; p.170).

Sobre a Declaração de Assunção consolidaram-se as bases nas quais prosseguiriam os estudos em matéria de aproveitamento de rios internacionais. Em síntese, neste documento seminal consignaram-se oito pontos, ou princípios básicos, disciplinando: a troca de dados hidrográficos e meteorológicos (3 e 4), intercâmbio cartográfico, hidrográfico e condições de navegabilidade dos cursos d'água (5, 6 e 7), conservação dos recursos biológicos (8). Quanto aos princípios jurídicos fundamentais (1 e 2), sobre os quais nos deteremos a seguir, diz o texto que:

1) Nos rios internacionais contíguos a soberania é compartilhada entre os Estados ribeirinhos e qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de um acordo bilateral;
2) Nos rios internacionais de curso sucessivo, não sendo compartilhada a soberania, cada Estado pode aproveitar as águas conforme suas necessidades, desde que não cause prejuízo sensível a outro Estado da Bacia;

Assim, na classificação usual do Direito Internacional Público, os rios platinos, a um tempo, oferecem problemas de rios internacionais contíguos por sua função limítrofe e, também, os de rios internacionais sucessivos por atravessarem regiões de certos Estados. Por isso, nas entrelinhas da Declaração de Assunção é possível depreender-se algumas conclusões substantivas e, igualmente, paradigmáticas, como bem explica CAUBET (2006; p.125-127).

Em primeiro lugar, quanto aos rios contíguos, por ser sua utilização precedida por acordo prévio de caráter bilateral, não houve, consequentemente, abertura para que os demais ribeirinhos não contíguos, fossem eles de jusante ou montante, opinassem ou avaliassem as medidas empreendidas pelos ribeirinhos contíguos. Já quanto aos cursos d'água sucessivos, os Estados ficavam livres para dar ao seu trecho o uso que lhes aprouvesse estando condicionados, tão somente, ao seu próprio juízo desde que resguardado o princípio de que a outrem não fossem causados danos sensíveis e permanentes.

Dessa forma, ambos os pontos satisfaziam plenamente aos propósitos brasileiros, primeiramente por não fazer qualquer referência à consulta prévia para a utilização de rios sucessivos e, em segundo lugar, por chancelar as regras jurídicas consagradas pelo entendimento jurisprudencial nacional. Assim, o país conseguiu que prevalecessem seus pontos de vista por meio de um instrumento multilateral formal aprovado por unanimidade, com todas as consequências político-jurídicas inerentes a esse ato.

E foi exatamente tal fato, a aprovação da Resolução n.25 (IV) por unanimidade, um aspecto amplamente explorado pela chancelaria brasileira, especialmente para colocar sob os holofotes o consentimento externado pela Argentina já que, notadamente, o país vinha se contrapondo de maneira contumaz ao Brasil para incorporar aos instrumentos normativos do Sistema do Prata a exigência de consultas prévias para a utilização de rios internacionais sucessivos.

Na oportunidade da aprovação da Declaração de Assunção, em 03 de junho, Gibson Barboza, visivelmente satisfeito com os resultados alcançados, afirmou que com tal ato o Brasil passava "... dali em diante, a constituir a mais forte e inviolável proteção contra as objeções da Argentina à construção da hidrelétrica brasileiro-paraguaia" (BARBOZA, 1992; p.110).

A Declaração de Assunção gerou, portanto, um grande constrangimento ao Palácio de San Martín já que sua assinatura representou uma total incongruência entre o que a Argentina pensava e defendia e o que ela efetivamente subscreveu (LLAVER, 1979; p.27). Sobre o episódio, observaria Guillermo Cano (*apud* CAUBET, 2006; p.126-7) que "o voto pela Argentina, em 1971, do art.2 da Resolução n.25 de Assunção, que diz que nos rios sucessivos a soberania não é compartilhada, foi um "*faux pas*" de nosso Ministério no seio do Prata."

Não obstante a aprovação da Resolução 25(IV), a delegação argentina retomaria a proposta de institucionalização do princípio da consulta prévia compulsória logo em seguida, durante a III Reunião do Grupo de Peritos do Recurso Água, iniciada em 29 de junho de 1971, como se nada houvesse acontecido. Com efeito, para subsidiar esta ousada investida, o país buscou celebrar acordos bilaterais com seus vizinhos, incluindo um rival histórico: o Chile, reafirmando, pois, a defesa da consulta prévia em empreendimentos em rios internacionais. O Brasil prontamente rechaçou tal manobra afirmando, por meio de notas oficiais, que as ações protagonizadas pela Argentina contrastavam com a letra e o espírito da Declaração de Assunção. Segundo o Itamaraty:

> Esses documentos tinham em comum a recíproca aceitação, por parte dos que os assinavam, do princípio da consulta prévia no aproveitamento de rios internacionais. Preocupada em criar antecedentes que a apoiassem num eventual pleito com o Brasil, a Argentina desdenhou a defesa de sua soberania no que diz respeito ao aproveitamento dos recursos naturais dentro de seu território. A posição do Chile era cômoda, pois é um ribeirinho inferior da Argentina (Fataleufu): o mesmo em relação com o Uruguai (apud VIDIGAL, 2009; p.131).

Notadamente, a estratégia argentina buscou construir, passo a passo, uma base de argumentação consistente para eventualmente levar a questão da futura construção de Itaipu à Corte Internacional de Justiça, sob a alegação de que o Brasil estaria empenhado na execução de um projeto que poderia causar prejuízos sensíveis ao país sem, contudo, externar qualquer preocupação em consultá-la previamente.

Por fim, quanto à criação de um ente financeiro autônomo com as características de um banco sub-regional – o futuro FONPLATA – assunto que também dominou as discussões em Assunção, via-se, novamente, as diferenças entre Brasil e Argentina aflorarem polarizando, ainda mais, esta disputa geopolítica. A criação de um fundo desta natureza era reivindicação que já vinha de alguns anos e que refletia um grande anseio dos países de menor poder econômico relativo: Bolívia, Uruguai e Paraguai.

Diferentemente, o Brasil defendia a criação de um mecanismo que aproveitasse as instituições financeiras já existentes em cada país que, por sua vez, teriam a responsabilidade de gerir fundos especiais e exclusivos a serem aplicados nos projetos voltados para o desenvolvimento da Bacia. Contrários à tese brasileira, os três países mantiveram-se firmes no entendimento de que a criação de um ente multilateral dotado de personalidade jurídica própria era a melhor opção.[188]

Aproveitando-se da oportunidade, a Argentina, que também se opunha à ideia de um organismo multilateral autônomo, moveu-se pragmaticamente, mas com cautela, procurando dar a impressão de que era partidária da causa dos países de menor desenvolvimento relativo expondo, ainda mais, a desconfortável posição em que se achava o Brasil. Em tais circunstâncias, mesmo avesso à ideia de um ente concebido nestes moldes, o país acabou cedendo e anuindo com o projeto do FONPLATA, nas palavras de Gibson Barboza, um verdadeiro "*punctum dolens*", ou ponto sensível, das negociações no CIC e tema de fundamental importância para

[188] Em ambas as propostas, caberia ao Brasil e à Argentina financiar o maior aporte de recursos alocados, um terço para cada um, enquanto Bolívia, Paraguai e Uruguai arcariam com o terço restante.

as próprias possibilidades de sucesso do processo de institucionalização em curso no Prata.[189]

A diplomacia argentina, por conseguinte, tratou os resultados obtidos em Assunção como uma vitória e não como avanço na cooperação bilateral com o Brasil aguçando, sobremodo, a campanha antibrasileira desencadeada pela imprensa portenha, crítica das ações "repressivas" do Brasil. Essas manobras causaram, igualmente, o descontentamento do Itamaraty com a forma como o Palácio de San Martín conduziu os fatos levando Azeredo da Silveira a queixar-se formalmente ao seu par, o embaixador Boatti Ossorio (VIDIGAL, 2009; p.130; 136).

Em suma, da Declaração Conjunta de Buenos Aires (1967) à Declaração de Assunção (1971), um árduo caminho foi percorrido, por vezes marcado por antagonismos e percepções conflitantes quanto a vencidos e vencedores. Contudo, entremeando altos e baixos, este período testemunhou o nascimento de um regime hidropolítico internacional erigido à base de conjuntos de princípios, normas e procedimentos decisórios, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais convergia, ainda que de forma incipiente e, por vezes, frágil, a agência coordenada dos atores integrantes da Bacia do Prata.

O período retratado demonstrou, outrossim, o quão politizada é a questão hidropolítica no Cone Sul e, por conseguinte, o papel central que o assunto ocupou na agenda regional de segurança. Entretanto, apesar da consistência que assumia este acervo normativo, muitos conflitos de interesse pareciam incontornáveis, como as disputas decorrentes da execução de grandes projetos hidráulicos, tema que seguiu como ponto de elevada tensão no tabuleiro geopolítico regional e em torno do qual ocorreram vários movimentos de securitização na tentativa de alocá-lo para a arena decisória situada além das regras ordinárias da esfera política convencional.

Nesta nova fase da hidropolítica platina, no exato momento em que tomava forma concreta o projeto de construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu entre Brasil e Paraguai, a apenas 16 km da fronteira argentina, Buenos Aires voltou a questionar a exploração dos recursos hídricos em rios internacionais de curso sucessivo retomando, pois, sem qualquer embaraço, a tese da obrigatoriedade da consulta prévia aos ribeirinhos de jusante.

O Brasil, por outro lado, apoiava-se no recente entendimento consagrado pela Resolução n.25(IV) de indenização *a posteriori* e, somente,

[189] Documento encaminhado por Mario Gibson Barboza ao presidente da República, General Emílio Garrastazu Médici, em caráter confidencial, em 18 de março de 1971. MRE/AH, DTPB/74/581 (40a).

em caso de danos sensíveis causados a outrem sem, contudo, qualquer obrigação de acerto precedente à execução da obra planejada. Iniciava-se, assim, mais um episódio do embate entre os dois principais atores do subcontinente.

3.2 Conflito e cooperação no Condomínio Hidroenergético do Prata: do Tratado de Itaipu ao Acordo Tripartite Corpus-Itaipu

Como sabido, o rio Paraná cumpre importante função lindeira ao separar, simultaneamente, o Paraguai do Brasil e da Argentina, sendo este aspecto um fator estratégico determinante na formulação e condução dos projetos referentes à exploração dos recursos hídricos compartilhados pelos três ribeirinhos e, por conseguinte, para o equilíbrio de poder regional.

Mais precisamente, o Paraná delimita a fronteira do Brasil com o Paraguai ao longo de 190 quilômetros quando, então, o rio Iguaçu nele desemboca. A partir da Foz do Iguaçu, o rio repete seu papel contíguo ao promover o encontro dos dois países com a Argentina formando a Tríplice Fronteira ao tempo em que, adentrando totalmente em solo argentino, desta vez como rio sucessivo, passa a percorrer a direção sul rumo ao seu destino final, o Atlântico, como ilustra o mapa abaixo:

Fonte: http://sosriosdobrasil.blogspot.com

Fig. 3.4: Rio Paraná

Se, por um lado, Brasil e Paraguai idealizaram a exploração conjunta de seu trecho limítrofe através do empreendimento binacional de Itaipu, a Argentina, por sua vez, não tardou em responder à manobra brasileira propondo ao Paraguai parceria igualitária no tocante aos projetos das usinas de Yacyretá-Apipé e Corpus. Em uma posição geopolítica muito favorável, e procurando valer-se das dissonâncias entre Brasil e Argentina, o país guarani consolidava-se cada vez mais como um verdadeiro "emirado hidroenergético", um país eminentemente exportador de energia elétrica e um parceiro estratégico de ambos já que, nos três casos, ele entraria como sócio em condições de igualdade.

Confirmando a confortável condição paraguaia nesta situação, no discurso de encerramento de sua campanha eleitoral, pronunciado no dia 07 de fevereiro de 1973, Stroessner referiu-se aos projetos de aproveitamento energético no rio Paraná nos seguintes termos: "*nos abocaremos a la construcción de una grande usina hidroeléctrica en el Río Paraná con la cooperación del Brasil. Seguiremos adelante para la construcción de la importante usina futura de Yacyretá, con la cooperación de la Argentina*."[190]

Entretanto, a implementação de tais projetos, observa VILLELA (1984; p.171), seguiu causando muitos transtornos e foi, sem dúvidas, a causa maior de divergências e comportamentos quase conflituosos entre Brasil e Argentina que não se entendiam sobre a melhor maneira de compatibilizar seus interesses materializados, sobretudo, nos planos de aproveitamento energético das águas do rio Paraná.

Na medida em que se aprofundavam os ajustes entre Brasília e Assunção, a Argentina projetava sua doutrina geopolítica, fortemente influenciada pelo estamento militar que caricaturava o Brasil como um país imperialista com forte vocação expansionista. Segundo CAUBET (1989; p.126), este aspecto é fundamental para explicar a manutenção de um estado de crise quase permanente no Cone Sul uma vez que a análise das relações internacionais prevalecente no setor militar encontrava-se estreitamente ligada a premissas baseadas em concepções geopolíticas de poder que privilegiavam aspectos conflituosos das relações entre os dois Estados.

Exemplo notório do papel castrense nos movimentos de securitização em torno das ações brasileiras na região platina pode ser constatado em declarações como as proferidas pelo general argentino Juan Enrique Guglialmelli. Na condição de diretor da revista "Estratégia", Guglialmelli procurou difundir, por meio de mapas e dados estatísticos,

[190] Documento encaminhado ao MRE por Fernando de Alencar, Embaixador em Assunção, em 09/02/1973. AH/MRE: 664.611 (346) (B44); 241 (B46) (B44).

a real ameaça que, segundo ele, os aspectos econômicos e demográficos da expansão geopolítica brasileira no Cone Sul representavam para a segurança da Argentina, sobretudo, o projeto de Itaipu, considerado um instrumento do Brasil para dominar o *hinterland* ou, em outras palavras, a região interiorana da Bacia do Prata (CERVO, 2007; p.185).

Em outra declaração, desta vez para o jornal 'Clarín', em 1972, Guglialmelli descreveu uma engenhosa manobra a que chamou de "Operativo Misiones", onde, valendo-se dos desníveis de fronteiras, da construção de superportos e malhas rodoviárias, o Brasil assumiria mais uma vez o porte imperialista com que foi retratado no Prata, durante o período imperial (VEJA, 1973).

Associado à percepção do Brasil como "vizinho-ameaça", no círculo decisório portenho prevalecia o entendimento de que manter em sua área de influência direta países como a Bolívia e, principalmente, o Paraguai – países mediterrâneos que se conectavam aos mercados internacionais pelo porto de Buenos Aires – fazia-se imprescindível para o êxito de sua pretensão em reconstituir, sob o manto das fronteiras geopolíticas, o Vice-Reinado do Prata. Se alcançasse êxito, esta manobra daria, então, à Argentina, força para contrabalancear a presença brasileira no Cone Sul.

Na verdade, esta concepção desenvolveu-se, em boa medida, como resposta à doutrina das "fronteiras vivas", teoria geopolítica concebida ainda na década de 1930 por estrategistas como Everardo Backheuser e Mario Travassos[191], e aprimorada no âmbito da Escola Superior de Guerra (ESG), sobretudo pelo general Golbery do Couto e Silva, um dos teóricos da Doutrina de Segurança Nacional e autor da emblemática obra "Geopolítica do Brasil" (1966).

Prontamente colocada em prática entre 1964 e 1985, durante os sucessivos governos militares, a referendada doutrina pressupunha a ideia de fronteira como uma linha em constante evolução que poderia expandir-se ou contrair-se de acordo com a vontade e o poder político do Estado. Daí a necessidade de se estabelecer uma colonização massiva de brasileiros nas fronteiras do Prata vivificando-as, a fim de

[191] O engenheiro Everardo Backheuser (1879-1951) foi professor da antiga Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. As contribuições de Backheuser, com destaque para a obra "A Estrutura Política do Brasil"(1926), robusteceu os primeiros estudos nacionais sobre geopolítica ao discutir a aplicabilidade de seus postulados à problemática das fronteiras. O Marechal Mario Travassos (1891-1973), primeiro comandante da Academia Militar das Agulhas Negras, também contribuiu sobremodo para a construção e autonomização de um saber geopolítico genuinamente nacional. Foi autor da obra 'Projeção Continental do Brasil'(1938), um dos primeiros estudos a conectar as questões relativas à unidade nacional com a integração territorial gerando, por isso, ampla repercussão no estamento militar portenho (dentre suas colocações mais contundentes, Travassos argumentava que o altiplano andino era considerado área vital para a neutralização de uma suposta intenção hegemônica argentina. Para isso, dominar o eixo Sucre - Santa Cruz de La Sierra - Cochabamba, aonde já chegavam as ferrovias argentinas, era uma medida fundamental. Para uma análise mais detalhada dos postulados geopolíticos de Backheuser e Travassos, cf. cap.4, seção 4.2).

dominar demográfica e economicamente esta que é considerada uma área indispensável à segurança nacional (TRAVASSOS, 1947). E para maximizar os resultados práticos desta doutrina no contexto da Bacia do Prata, Itaipu veio a ser peça-chave. [192]

Portanto, mais do que o começo daquela que seria, nas palavras de Gibson Barboza, "a usina da prosperidade compartilhada", o futuro Tratado de Itaipu marcaria o início de um projeto geopolítico de imenso alcance. Além de dobrar a capacidade energética do Brasil, Itaipu assegurar-lhe-ia o crescimento cumulativo do poder nacional em detrimento do consequente declínio de seu maior rival abrindo, então, caminho para alavancar a preeminência brasileira em áreas que, historicamente, situavam-se na órbita de influência argentina.

Como esperado, Buenos Aires não tardou em encetar ferrenha oposição ao projeto binacional de Itaipu alegando que a hidrelétrica causaria danos sensíveis ao país e que o Brasil, ao não aceitar o instituto jurídico da consulta prévia, qualificava-se como um contumaz desrespeitador do Direito Internacional, o que gerou efeitos concretos como dificuldades para a obtenção de linhas de crédito no exterior, indispensáveis para financiar uma obra de tamanha envergadura.

Neste sentido, PINTO (2009; p.72-73) relata que a imprensa portenha difundiu várias alegações falaciosas, em sua grande maioria desprovidas de qualquer embasamento técnico-científico, como a provável desertificação de imensas áreas da Argentina caso o projeto de Itaipu fosse concretizado, ou que Buenos Aires corria risco de inundação caso houvesse a abertura das comportas da futura usina. Essa manobra, de resto, confirmava a verdadeira pretensão do país: impedir a construção de Itaipu a fim de sustar o desenvolvimento econômico do Brasil (CÔRTES, 2009; p.28).

Outrossim, a crescente escalada de desentendimentos entre os ribeirinhos evidenciava as limitações e fragilidades do nascente regime hidropolítico platino em lidar com os problemas que surgiam. Demonstrava, também, que um regime estabelecido poderia não produzir os resultados esperados quando os interesses individuais se sobrepunham ao ganho coletivo. Como resultado, a questão do aproveitamento energético em águas compartilhadas acabaria por ser levada à apreciação da mais elevada instância política extrarregional: a ONU.

[192] Para Couto e Silva, as áreas despovoadas do Brasil constituíam polos de atração e estímulo a desvarios por parte de seus vizinhos menos aquinhoados de riquezas e terras, sendo a área que vai do Uruguai até onde Las Misiones avançam como uma cunha para o nordeste, modelando o gargalo de Santa Catarina, uma zona de extrema e perigosa permeabilidade, a linha de tensão máxima no campo sul-americano. E era ali, na "cunha missioneira", situada ao sul do Paraguai, sudoeste do Brasil e noroeste da Argentina, onde o Brasil deveria exercer uma presença mais incisiva e onde, de fato, ergueu-se Itaipu.

3.2.1 A hidropolítica platina na Conferência sobre Meio Ambiente Humano e na XXVII Assembleia Geral das Nações Unidas

Entre os dias 05 e 16 de junho de 1972 foi realizada, na capital sueca, a primeira grande conferência da ONU sobre meio ambiente, evento que contou com a presença de delegações de 113 Estados. Considerada um marco do ambientalismo contemporâneo, a Conferência de Estocolmo introduziu, num plano multilateral mais abrangente, a questão ambiental na agenda diplomática mundial.

Ainda que baseados em uma agenda científica incipiente, a partir de Estocolmo cresceram os apelos em favor do controle da poluição ambiental, da diminuição ou congelamento no ritmo do crescimento industrial bem como da contenção do crescimento populacional como formas de se frear o uso insustentável dos recursos naturais. Isso tanto nas economias industrializadas desenvolvidas como naquelas em vias de desenvolvimento, neste último caso certamente em menor escala e de forma mais pragmática do que espontânea, em atendimento a conveniências de ordem conjuntural. [193]

E foi utilizando o palco de Estocolmo como cenário de manobra para tentar inviabilizar a construção de Itaipu que a chancelaria argentina levantou, mais uma vez, por meio da apresentação de uma proposta de emenda ao projeto de declaração a ser adotada, a tese da consulta prévia obrigatória para a utilização de recursos naturais compartilhados e, também, de forma pragmática e consonante com o momento, a tese da defesa do meio ambiente. Assim, por este prisma, caberia a todos os possíveis impactados julgar e avaliar a extensão dos efeitos gerados por atividades com potencial de causar externalidades transfronteiriças.

É interessante notar que na Conferência de Estocolmo o governo brasileiro liderou o bloco de países em desenvolvimento que resistiam ao reconhecimento da importância da questão ambiental, sobretudo

[193] Estas demandas baseavam-se amplamente nos trabalhos desenvolvidos por uma comunidade epistêmica emergente reunida sob os auspícios do Clube de Roma. Criada em 1968, esta organização defendia a premissa de que os recursos naturais são finitos e fazem parte de um sistema sensível, duramente submetido às pressões do crescimento exponencial da população e da produção econômica. Assim, congregando cientistas, economistas e altos funcionários governamentais, o Clube de Roma buscou interpretar o sistema global sob uma perspectiva ecológica, alertando para a escassez dos recursos disponíveis. Seu trabalho mais notório e influente, "Os Limites do Crescimento" (1972) concluía, em linhas gerais, que mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos minerais, o limite de desenvolvimento do planeta seria atingido, no máximo, em cem anos provocando, então, uma repentina diminuição da população mundial e da capacidade industrial. Destarte, o colapso do sistema ocorreria devido à exaustão dos recursos não renováveis que levaria a uma elevação na demanda por parte do capital industrial por uma quantidade cada vez maior das reservas naturais existentes. Por conseguinte, haveria um crescimento populacional desordenado mediante um sistema de ajuste social defasado que conduziria a aumentos nas taxas de mortalidade em decorrência da escassez de alimentos e de serviços não eficientes na área da saúde. Embora se tratasse de um exercício hipotético, o relatório chocou a opinião pública ao traçar um panorama catastrófico para o futuro próximo e, num contexto pouco favorável, em plena crise do petróleo.

dos efeitos da explosão demográfica sobre o meio ambiente. Em linhas gerais, a posição do Brasil era de que a miséria era o grande problema a ser combatido, daí a necessidade premente de "desenvolver-se primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde", como declarou na ocasião o Ministro do Interior, Costa Cavalcanti (VIOLA e LEIS, 1992; p.83).

Desta forma, ignorando as repercussões do aproveitamento de Sete Quedas nos países de jusante e, concomitantemente, encampando a bandeira do desenvolvimento para justificar o projeto de Itaipu, a delegação brasileira reagiu à proposição argentina reforçando o seu tradicional posicionamento de que o livre aproveitamento dos recursos naturais sob a soberania de um país era um assunto que somente a ele competia definir e mensurar.

Para endossar sua tese, apresentou uma proposta alternativa que defendia que nenhum Estado estaria obrigado a suprir informações que prejudicassem sua segurança nacional e o seu desenvolvimento econômico. Logicamente, a Argentina não aceitou a proposição brasileira uma vez que conferia ao Estado empreendedor a competência exclusiva para julgar a gravidade dos impactos gerados em áreas alheias à sua jurisdição nacional, bem como para decidir sobre o fornecimento de informações.[194]

Sobre as dificuldades encontradas para se chegar a um consenso, diria Rubens Vaz da Costa, delegado do Brasil na Conferência de Estocolmo, que o esforço do Itamaraty para tentar demover a intenção de um "nada obsta" da Argentina antes da construção de qualquer obra no rio Paraná foi uma verdadeira epopeia diplomática que demandou a utilização de todos os recursos ao seu alcance. Na verdade, a intenção do Brasil era convencê-la a aceitar apenas o compromisso de ser informada previamente acerca das decisões tomadas, sem qualquer direito a veto aos projetos em vias de execução, uma tarefa nada fácil (PINTO, 2009; p.72).

No final das contas, apesar de contar com o apoio da maioria dos presentes, a moção argentina não obteve o consenso. Diante do impasse, a delegação uruguaia sugeriu que as propostas de emendas apresentadas pelos dois países fossem discutidas e votadas *a posteriori*, na XXVII Assembleia Geral das Nações Unidas a realizar-se em agosto daquele mesmo ano, alternativa esta que foi aceita por unanimidade.

Assim, imediatamente ao fim da Conferência de Estocolmo, o Chanceler Gibson Barboza se apressou em instruir pessoalmente o embaixador brasileiro em Buenos Aires, Azeredo da Silveira, a buscar um entendimento com a chancelaria argentina em torno de um projeto

[194] Quanto aos demais atores platinos, apoiavam a tese brasileira o Paraguai e a Bolívia. O Uruguai, adotando uma política de neutralidade, optou em abster-se da discussão sobre a exigência de consulta prévia.

de resolução que pudesse ser apresentado conjuntamente na Assembleia Geral da ONU, conforme previamente acordado. No entanto, os esforços não avançaram como esperado, o que levou Gibson Barboza a conduzir as negociações diretamente com seu interlocutor, o Chanceler argentino Eduardo McLoughlin, durante a Assembléia Geral em Nova York.

Desta vez os dois Chanceleres chegaram ao entendimento quanto à apresentação de um projeto conjunto, a Resolução nº. 2.995 (XXVII), também conhecida como o Acordo de Nova York. Com 115 votos favoráveis, dez abstenções e nenhum voto contrário, o Acordo de Nova York descartou o princípio da consulta prévia para a construção de obras em rios internacionais assegurando-se, em seu lugar, o princípio de não se causar danos significativos a outros países e a obrigação de fornecer informações, incluindo dados técnicos dos projetos (BARBOZA, 1992).

Desta forma, com a assinatura do Acordo em 29 de setembro de 1972, o Brasil quedava-se livre para construir a hidrelétrica de Itaipu, mas desde que a Argentina fosse informada sobre os aspectos técnicos do projeto, podendo a mesma recorrer a um tribunal internacional caso se sentisse lesada diante de externalidades decorrentes da obra (PEREIRA, 1974).

Diante do abandono do princípio da consulta prévia, base dos esforços empreendidos de forma tão obstinada pela diplomacia portenha para obstar o projeto paraguaio-brasileiro, setores da opinião pública e especialmente da imprensa argentina, de forma geral, não pouparam críticas à Resolução nº. 2.995 qualificando-a como uma retumbante derrota diplomática para o país, o que levou o Palácio San Martín a emitir um comunicado detalhado tecendo sua interpretação para o desfecho dos fatos (CAUBET, 2006; p.148).

Entretanto, a magnitude dos interesses em jogo logo demonstraria estar muito além do alcance das regras estabelecidas em Nova York quando, em 1973, o Brasil iniciou o enchimento da represa da Usina Hidrelétrica de Ilha Solteira que deveria, então, ocorrer em conformidade com as recém acordadas disposições normativas do Acordo. Os protestos da chancelaria argentina foram imediatos e alegavam que o represamento causaria modificações sensíveis no fluxo de água a jusante, ou seja, fora da jurisdição nacional do Brasil, o que feria o citado Acordo.

Quando foram fechadas as primeiras comportas de Ilha Solteira, o embaixador argentino, Julio Barberis, representante do país no Comitê da Bacia do Prata, já havia anunciado seus temores ao afirmar que "a atividade de enchimento de uma represa num rio internacional de curso sucessivo é um fato que pode ter consequências no meio ambiente de

áreas vizinhas além das fronteiras de um Estado" (VEJA, 1973). Tal receio estava baseado na crença de que, contendo-se as águas em São Paulo, uma seca sem precedentes assolaria a Argentina.

Tais suposições baseavam-se nos resultados apresentados por um modelo matemático da Bacia do Prata, encomendado pelo governo argentino em 1972. Por meio deste instrumento, eram mensurados os caudais de entrada do rio Paraná na Argentina a partir de dados climatológicos e pluviométricos registrados na bacia superior do rio Paraná, bem como de dados característicos das represas existentes, em construção ou em projeto, no curso brasileiro do rio e de seus afluentes.

Assim, com estas informações, o modelo simulava o comportamento do rio Paraná em território argentino considerando-se seu regime natural e, também, situações adversas, como a abertura total dos mecanismos de evacuação das águas ou o rompimento de barragens na série de represas brasileiras. Entre as instalações analisadas estavam Furnas e Peixoto, no rio Grande; Barra Bonita e Bariri, no Tietê; Jurumirim, Chavantes e Capivara, no rio Paranapanema; e Ilha Solteira, Jupiá e Ilha Grande, no rio Paraná.

Além disso, uma das conclusões apontadas no relatório em questão era de que a simulação dos efeitos produzidos pela operação das represas situadas fora da jurisdição territorial argentina eram totalmente confiáveis e, por isso, passíveis de serem utilizadas como subsídio no processo de tomada de decisão sobre o assunto. Nos bastidores, ao ser noticiado do documento produzido e de suas implicações políticas, Gibson Barboza exigiu explicações de seus comandados, pois soubera que os dados utilizados no referido modelo haviam sido coletados por duas missões argentinas em visitas ao Brasil em 1969 e 1970 contando, para tanto, com o apoio e cooperação de organismos nacionais, e, aparentemente, sem qualquer conhecimento prévio do Ministério das Relações Exteriores.[195]

Paralelamente à apuração dos fatos, o Itamaraty logo se apressou em refutar as queixas de Buenos Aires alegando que quaisquer externalidades geradas seriam controladas e contornadas totalmente em território brasileiro utilizando-se, para isso, o lago da hidrelétrica de Jupiá, localizada a jusante de Ilha Solteira, e que, portanto, no caso do enchimento desta última, a possibilidade de danos transfronteiriços a partir do trecho contíguo do rio Paraná inexistia por completo (PEREIRA, 1974; p.169).

Os técnicos brasileiros que acompanharam o nascimento da nova hidrelétrica, entre eles o engenheiro Mário Bhering, presidente da Eletrobrás, chegou a elencar vários benefícios para as terras situadas a jusante das usinas de Ilha Solteira e Jupiá. Segundo ele, devido aos

[195] Documento encaminhado ao MRE em caráter confidencial e urgente, em 25 de maio de 1972. AH/MRE: DTBP/DBP/37/581. (40a).

empreendimentos, o rio Paraná passaria a ter uma descarga regularizada, ideal para um regime fluvial e para sistemas de navegação (VEJA, 1973).

Esta percepção também foi defendida em uma conferência realizada na Câmara Municipal de São Paulo pelo engenheiro Eduardo Celestino Rodrigues, responsável pela construção de várias represas no estado. Apresentando dados técnicos, ele afirmou que as usinas brasileiras (Jupiá e Ilha Solteira) e, também, Itaipu, somente poderiam beneficiar aos argentinos, inclusive contribuindo para facilitar o aproveitamento energético do rio Paraná com a construção, por exemplo, da hidrelétrica de Corpus.

Para corroborar suas colocações, citou, como exemplo, o caso de uma represa construída pelo Canadá com o auxílio dos Estados Unidos, ribeirinho de jusante, pois ela ajudaria a regularizar o fluxo do rio Columbia, facilitando, assim, o aproveitamento de suas águas rio abaixo. Portanto, concluiu Rodrigues, os possíveis prejuízos ocasionados pelos empreendimentos em curso seriam todos eles de natureza política já que a Argentina não se conformava com o crescente desenvolvimento e projeção do Brasil na Bacia do Prata.[196]

Entretanto, mesmo as garantias oficiais, os números favoráveis e os precedentes reconhecidos, como o enchimento de Jupiá, em 1968, realizado com critérios elogiados pelos próprios argentinos, não foram suficientes para aplacar os ânimos e dirimir as desconfianças da Casa Rosada e do Palácio San Martín. Ainda que totalmente localizadas em território brasileiro, a ilustração seguinte nos permite visualizar a dimensão estratégica destas usinas no intrincado cenário hidropolítico platino. E assim, mais uma vez, estava lançado o impasse:

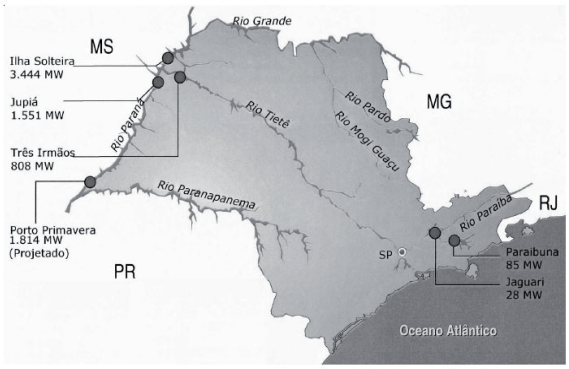


Figura 1 - Localização das usinas da CESP.

Fonte: http://www.scielo.br/img/revistas/pd/v20nspe/a12fig01.jpg

Fig. 3.5: Represas de Ilha Solteira e Jupiá

[196] Patria. "Itaipu: una lección ideal". 06 de julho de 1973.

Destarte, com o acirramento das tensões entre Brasil e Argentina em torno do aproveitamento energético no rio Paraná, não restou a Buenos Aires opção outra senão denunciar o Acordo de Nova York que se demonstrou completamente inócuo diante do primeiro teste ao qual fora submetido no âmbito da Bacia do Prata.[197] Uma vez livre de suas amarras jurídicas, a Argentina, para responder aos anseios e desconfianças da opinião pública que se avolumavam, retoma a defesa do princípio da consulta prévia levando, então, para votação na Assembleia Geral da ONU, em 1973, a Resolução nº. 3.129 que advogava a tese de que a exploração dos recursos hídricos deveria desenvolver-se com base em um sistema de informação e consultas prévias.

Contando com amplo apoio, principalmente do bloco dos países africanos, a Argentina conseguiu aprová-la sem maiores dificuldades. Contudo, apesar de ter sido comemorada como uma vitória pela diplomacia portenha, a aprovação da Resolução nº. 3.129, na prática, não mudava em nada a situação na região. Isso porque, como pontua FILHO (2006; p.10), em geral as resoluções da ONU, como é o caso em questão, se enquadram no escopo da chamada *soft law*, ou seja, daquele conjunto de princípios sem força coercitiva no plano jurídico não ultrapassando, portanto, o mero intento moral.

Essa condição logo ficaria evidente quando pouco depois, em 26 abril de 1973, Brasil e Paraguai assinaram em Brasília o Tratado de Itaipu inaugurando aquele que seria o período mais conturbado do cenário hidropolítico platino. Como veremos adiante, Itaipu representava mais do que a necessidade de fornecimento de energia elétrica para a construção do "Brasil Potência", tão almejado pela elite decisória nacional. Era, sobretudo, um ponto crucial na disputa entre Brasil e Argentina pela hegemonia no subcontinente sul-americano.

3.2.2 Itaipu, a pedra que canta

A pedra que canta: na língua tupi, esse é o significado da palavra Itaipu, nome escolhido para designar aquela que seria considerada uma das sete maravilhas do mundo moderno, segundo a Associação Americana de Engenheiros Civis (ASCE).[198] E foi inspirado justamente

[197] Denúncia é o ato soberano por meio do qual o Estado, sujeito do Direito Internacional Público, expressa formalmente sua vontade de deixar de fazer parte de um acordo internacional. O Chanceler argentino, Juan Carlos Puig, denunciou o Acordo de Nova York em 10 de julho de 1973.

[198] Em pesquisa publicada em 1995 pela revista *Popular Mechanics*, Itaipu, apresentada como "um trabalho de Hércules", figurou ao lado de grandes obras da engenharia moderna como a Ponte Golden Gate (EUA); o canal do Panamá; o

na magnificência da maior usina hidrelétrica do mundo que Philip Glass, renomado compositor norte-americano, compôs na década de 1980, uma ópera passional que tinha como palco de seu enredo este colossal monumento da engenharia que projetou o Brasil internacionalmente.

Como não poderia deixar de ser, a obra sinfônica tinha como título o nome que tanto exaltava: Itaipu. Entretanto, aqueles acordes melódicos enlevados por uma das mais notáveis feituras concebidas pela engenharia moderna não denotavam a outra face desta história, aquela que colocou em rota de colisão os dois maiores rivais sul-americanos pela disputa da hegemonia regional, com o Paraguai atuando como "fiel da balança". E é nela e em seus desdobramentos que nos deteremos doravante.

O Tratado de Itaipu resolveu duas questões fundamentais. Primeiramente, tranquilizou o Paraguai em sua contestação a respeito da disputa fronteiriça com o Brasil. Como a devolução da Ilha de Itaipu por parte do Brasil estava fora de cogitação, as duas chancelarias resolveram dar vida a um empreendimento de caráter binacional que atendesse às demandas territoriais paraguaias como uma forma de compensação, como ilustra a figura abaixo. Além disso, Itaipu foi um marco para o setor elétrico do Paraguai que, até então, dispunha de apenas uma hidrelétrica de pequeno porte: Icaraí.[199]

Fonte: http://www.itaipu.gov.br

Fig. 3.6: Reservatório de Itaipu

Assim, com Itaipu, desfez-se naquele momento a política externa pendular exercida pelo Paraguai desde a Guerra da Tríplice Aliança, uma

Eurotúnel que liga a França à Grã-Bretanha; o edifício Empire State (EUA); o sistema de diques de contenção no Mar do Norte para o controle do fluxo das águas nos Países Baixos e a torre da Canadian National (CN Tower).

199 O alagamento de grande parte da área em litígio encerrou a disputa por terras na fronteira. Apenas uma pequena parcela desta área não foi submersa, contudo, as terras em questão foram transformadas em uma reserva ecológica binacional, sob a responsabilidade de Itaipu. O lago artifial formado em apenas 14 dias, após o fechamento das comportas do canal de desvio, inundou uma área de 1.350 km², sendo 770 km² no lado brasileiro e 580 km² no lado paraguaio.

vez que a execução deste empreendimento confirmou a aproximação brasileira com o país guarani convertido, como descreve KOHLHEPP (1983), em uma espécie de periferia da periferia.

Em segundo lugar, além dos aspectos diplomáticos, Itaipu também serviu aos propósitos econômicos e geopolíticos brasileiros dando-lhe conforto energético em um momento em que o país dava sinais de um forte crescimento impulsionado pela intensa entrada de capital internacional e pela expansão de sua infraestrutura de base e de seu parque industrial (PECEQUILO e HAGE, 2007).

Quanto aos prolegômenos históricos de Itaipu, a transferência de Mario Gibson Barboza da embaixada brasileira em Viena, cargo que exerceu de 1962 a 1966, para o posto homólogo em Assunção, a linha de frente da diplomacia brasileira naquele momento, destacou-se como um dos pontos altos deste período devido ao protagonismo exercido por este personagem no desenrolar dos acontecimentos envolvendo a "questão Itaipu". Ao desembarcar na capital guarani em 1966, o Barão de Olinda, como era conhecido, logo percebeu as muitas dificuldades inerentes à tarefa que lhe fora confiada pelo presidente Castello Branco.

Um mordaz sentimento antibrasileiro emanava em alguns importantes setores paraguaios, especialmente no segmento universitário que tinha como base de suas queixas a posse brasileira da Ilha de Itaipu, estabelecida pelo documento de Cotegipe em 1872. Como forma de protesto, vários manifestantes queimaram bandeiras brasileiras em frente à embaixada enquanto o chanceler era recepcionado com brados de "*afuera el invasor brasileño*" (BARBOZA, 1992).

O diálogo que teve Gibson Barboza com Sapena Pastor, logo após sua chegada em Assunção, nos dá uma dimensão mais precisa do quadro narrado e do desafio que se projetava. Ao argumentar com seu interlocutor sobre o impasse de Sete Quedas, o embaixador brasileiro, retomando as negociações iniciadas por Juracy Magalhães em Foz do Iguaçu naquele mesmo ano, externou franca e abertamente a posição do país ponderando que:

> [...] não vim ao Paraguai para discutir fronteira, nem com o Senhor nem com qualquer membro do seu Governo [...] o Paraguai não tem razão alguma. Não tem razão histórica, não tem razão diplomática, não tem razão jurídica, não tem razão geológica. Por que não unimos nossas forças, em vez de levarmos adiante uma disputa tão estéril, e fazemos um grande empreendimento conjunto no rio Paraná, com enorme benefício para os dois países e que nos vai unir para sempre? (*apud* CORTÊS, 2009; p.28).

O resultado não tardou. Às seis horas da manhã do dia seguinte, o chefe de protocolo do Palácio de López ligou para Gibson Barboza marcando uma audiência com o mandatário paraguaio que solicitara maiores esclarecimentos acerca da conversa que tivera o embaixador brasileiro com Sapena Pastor sobre o aproveitamento energético na área litigiosa. No encontro com Alfredo Stroessner, Gibson Barboza ratificou a posição do Brasil com a mesma postura com que tratara do assunto no dia anterior, contudo entremeando suas colocações com uma proposta construtiva. Disse ele que:

> O Brasil nada quer tirar do Paraguai, mas não pode conceder-lhe um pedaço de seu território, por menor que seja. Será a maior hidrelétrica do mundo. Diante de seu porte, o problema do pequeno território em disputa passa a ser secundário e ninguém mais falará no assunto. Esse pequeno território em litígio ficaria submerso (*apud* CORTÊS, 2009; p.28).

A resposta dada por Stroessner sinalizou favoravelmente à execução daquele projeto que ganhava contornos cada vez mais concretos. Sobre a proposta que lhe fora apresentada, ele simplesmente retrucou que "está interessando". Disse também que falaria com seu Chanceler que já estava à espera do embaixador brasileiro. Embora sucintas, suas palavras foram mais do que suficientes.

Demonstrando confiança, Gibson Barboza teve a certeza de que naquele momento nascia Itaipu, uma realidade irreversível que cumpriria o propósito de submergir o litígio de fronteira sob as águas do rio Paraná. Quase um ano depois, em 17 de maio de 1974, foi constituída a Entidade Binacional Itaipu, responsável pelo gerenciamento da construção da usina na área em disputa.

De certa forma, Itaipu contribuiu para a materialização das teorias estratégicas de Travassos e Couto e Silva. A validade empírica da ideia das "fronteiras vivas" era perceptível quando observadas as notáveis transformações urbanas das cidades nas imediações de Foz do Iguaçu e Puerto Presidente Stroessner (Ciudad del Leste) resultantes da expansão demográfica gerada pelo empreendimento binacional.

Entre 1975 e 1978, por exemplo, mais de nove mil moradias foram construídas nas duas margens para abrigar os homens que atuaram na obra. À época, Foz do Iguaçu era uma cidade com apenas duas ruas asfaltadas e cerca de 20 mil habitantes. Em dez anos, a população passou para 101.447 habitantes.[200] Concomitantemente, este polo propagou-se

[200] Informações disponíveis em http://www.itaipu.gov.br/?q=node/356.

para além das fronteiras do Brasil, abrindo passagem para a penetração de brasileiros em terras paraguaias: os brasiguaios, como viriam a ser doravante conhecidos.

Em sua grande maioria eram agricultores dedicados ao cultivo de soja, mais de seis mil famílias que tiveram suas terras desapropriadas, exatos 101.092,5 hectares, para a formação da barragem de Itaipu. Com as indenizações recebidas, um montante de US$ 208.640.773,44, muitos deles optaram por recomeçar a vida no país guarani onde as propriedades rurais eram de boa qualidade e mais baratas do que no Brasil (PINTO, 2009; p.99).

Em artigo intitulado "A Penetração Brasileira", o jornal de oposição "*El Radical*" disse sobre este intenso movimento migratório, em sua edição de 06 de maio de 1971, que "nas zonas orientais a penetração brasileira é cada dia mais profunda e descarada, segundo as informações que nos chegam. Na colônia Carapá, situada a 130 km da fronteira, se tem a impressão de não estar em território paraguaio, mas sim em terra brasileira [...]". [201]

Contribuiu decisivamente para este quadro a reforma do Estatuto da Terra do Paraguai, originalmente um ato normativo que proibia a venda de terras a estrangeiros na faixa de fronteira. Promovida por Stroessner, ainda em 1967, a reforma estatutária, somada à liberação de linhas de crédito e à redução de impostos, fazia parte de uma série de medidas que tinha por objetivo incentivar a imigração brasileira para a zona oriental paraguaia visando à modernização e ao incremento do setor agrícola do país. Com isso, o aumento da dependência econômica e comercial do Paraguai em relação ao Brasil acentuou-se abrindo caminho para novas perspectivas e ações conjuntas (ANDERSEN, s/d; p.11; 13-14).

No entanto, apesar dos desdobramentos que, no cômputo geral, prognosticavam um cenário de otimismo, pelo menos para brasileiros e paraguaios, um longo caminho ainda seria trilhado até que a "questão Itaipu" chegasse a um bom desfecho, principalmente devido às manobras da Argentina que, como visto, se mobilizou em diversas instâncias para impedir a construção da hidrelétrica. Por conta dos fatos narrados, ao longo da década de 1970 a diplomacia brasileira teve de administrar enorme crise com o rival.

Este impasse foi retratado por vários periódicos, dentre eles o ABC, de Assunção, que foi contundente em afirmar que celebrado o convênio entre Brasil e Paraguai para a construção da represa de Itaipu,

[201] Extrato encaminhado ao MRE pelo Embaixador em Assunção, Lauro Escorel de Moraes, em caráter reservado, em 07 de maio de 1971. AH/MRE: N30. 01 (42) (43).

a Argentina terá perdido a "Segunda Guerra da Tríplice Aliança" sem que um projétil sequer tenha sido disparado. De acordo com declarações dadas ao periódico pelos próprios especialistas argentinos, Itaipu estava fadada a se converter em um polo de desenvolvimento que absorveria as energias de toda sua zona circundante que inclui, diretamente, o Paraguai e as províncias mesopotâmicas da Argentina e, em segundo plano, a Bolívia com as imensas reservas de ferro da mina de Mutum, a segunda jazida da América Latina, atrás somente de Carajás, no Brasil.[202]

Além da já citada vivificação da fronteira entre Brasil e Paraguai, outras implicações geopolíticas de Itaipu preocupavam os *policy-makers* argentinos. Dentre elas:

a) a impossibilidade da construção de outras usinas hidrelétricas a jusante de Itaipu, mais precisamente no nordeste argentino devido à redução do fluxo normal do rio Paraná e;
b) o bloqueio à navegação de embarcações argentinas nos rios interiores da Bacia do Prata resultante da ausência de eclusas dificultando, então, as possibilidades de interligação fluvial com outros sistemas (ANDERSEN, s/d; p.10).

Não obstante o momento turbulento, ao ser interpelado sobre as objeções de Buenos Aires quanto ao projeto de Itaipu, Mário Gibson Barboza, na ocasião falando como Chanceler (1969-1974), declarou à revista Veja: "por mais de uma vez já afirmei que a amizade inequívoca, franca e leal entre o Brasil e a Argentina é um imperativo histórico. Não considero que haja qualquer problema entre os dois países" (VEJA, 1973; p.22). Pelo menos este era o discurso oficial, cauteloso e desprovido de insinuações que acirrassem os ânimos em um contexto tão ignescente.

Mas, na prática, a situação assumia crescente dramaticidade. A apenas dois dias da viagem de Stroessner a Brasília para a assinatura do Tratado de Itaipu, o embaixador argentino no Brasil, José Maria Alvarez de Toledo, foi chamado às pressas a Buenos Aires para conferenciar-se com o chanceler Eduardo McLoughlin acerca da postura que vinha adotando o Brasil quanto ao aproveitamento dos rios internacionais platinos.

Simultaneamente à ordem de retorno de Alvarez de Toledo, a Casa Rosada, em uma nota de protesto formal encaminhada ao CIC, não poupou críticas ao Brasil. Usando como objeto da demanda o recente episódio do enchimento de Ilha Solteira, o governo argentino acusou o Brasil de haver descumprido os compromissos internacionais assumidos sobre o

[202] ABC, p.6, coluna 01, 25/04/1973. Extrato encaminhado pela Embaixada em Assunção: AH/MRE.

assunto qualificando, por isso, as ações do país vizinho como inaceitáveis e contrárias aos princípios consagrados do direito internacional.

O comunicado, fazendo-se valer de termos poucas vezes empregados em atos diplomáticos, seguiu sustentando a afirmação de que o governo brasileiro "*no ha adoptado en esta circunstancia una conducta clara y de buena fe [...] deliberadamente ha actuado de manera ambigua y confusa*…". Com isso, às vésperas da cerimônia de assinatura dos acordos que selariam a execução do projeto de Itaipu, a Argentina aproveitou-se estrategicamente da oportunidade para objetar-se, mais uma vez, à realização da obra que, segundo Buenos Aires, ocasionaria prejuízos ambientais irreparáveis a jusante.[203]

Mesmo esquivando-se de tecer maiores comentários sobre o ocorrido, a "manobra" argentina foi visivelmente recebida pelo Itamaraty com a mais viva irritação, afinal, apesar de referir-se à represa de Ilha Solteira, um empreendimento totalmente brasileiro, a nota de protesto endereçada ao CIC, coincidentemente na data da visita oficial de Stroessner ao Brasil, não teve finalidade outra senão a de importunar seu maior rival.[204]

As relações entre os dois países atingiriam o ápice da tensão em 31/07/1977, quando a Argentina, em função de todas estas divergências hidropolíticas, fechou sua fronteira com o Brasil. Como veremos mais adiante, as negociações sobre a exploração de águas condominiais na Bacia do Prata somente chegariam a bom termo em 1979, com a celebração do Acordo Multilateral Corpus-Itaipu, tratado tripartite que normatizou o aproveitamento do rio Paraná entre Argentina, Brasil e Paraguai, encerrando, enfim, esta profunda crise.

Entretanto, o fato é que, naquele momento, Buenos Aires via com muitas ressalvas a política do Itamaraty para o Paraguai, pois reforçava a presença geopolítica brasileira no Cone Sul ao torná-lo seu satélite direto. Nestes termos, Itaipu significava a transição paraguaia da órbita argentina, onde sempre gravitou, para a brasileira, que se prenunciava para um futuro muito próximo (CERVO, 2007; p.151). Representava, pois, o atrelamento geopolítico do Paraguai ao Brasil. Contudo, mal saída do papel, Itaipu ainda suscitava muitas dúvidas: como concretizar um empreendimento binacional entre dois países com forças e recursos tão assimétricos, mas com responsabilidades e participação iguais nesta empreitada de dimensões inéditas?

[203] LA TRIBUNA. "Embajador argentino en el Brasil llamado a su país", 26/04/1973, p.01. Artigo encaminhado ao MRE pela Embaixada do Brasil em Assunção.
[204] ABC. "Irritación en medios oficiales", 26/04/1973, p.07.

Até que ponto iriam as manobras de Buenos Aires para restabelecer o equilíbrio de poder no Cone Sul? Lembremo-nos das palavras proferidas pelo presidente Alejandro Lanusse (1971-1973) ao discursar de improviso em uma solenidade oficial realizada em 1972, no Rio de Janeiro. Quebrando o protocolo, ele disse ser "inaceitável o imperialismo brasileiro na questão de Itaipu" causando, assim, com esta inusitada declaração, constrangimento e um profundo mal-estar entre as autoridades presentes (VEGAS, 1995).[205]

Ou ainda, como sugerem PECEQUILO e HAGE (2007), a despeito da situação de profunda interdependência entre Brasil e Paraguai, haveria risco de que Itaipu fosse usada como moeda política e instrumento de pressão? Afinal, do total da energia gerada a ser utilizada no Brasil – boa parte dela comprada ao Paraguai – sua quase totalidade seria consumida pela região Sudeste, a mais industrializada e importante do país, à época em franca expansão, com uma taxa anual de crescimento superior a 12%.[206]

3.2.2.1 A engenharia diplomática de Itaipu

Vimos que a construção da Usina Binacional de Itaipu, resultado das intensas negociações que se arrastaram desde a segunda metade da década de 1960 entre brasileiros e paraguaios, literalmente tornou realidade a ideia de "apagar" o litígio fronteiriço entre os dois países com água. Apesar das citadas manifestações contrárias ao empreendimento, também é fato de que Itaipu encontrou amparo em vários segmentos no Paraguai, como o da indústria (em especial a construção civil), comércio e agricultura que nela viam uma oportunidade singular de alavancar seus ganhos.

Não obstante o crescente apoio setorial, em um esforço voltado a rebater críticas e esclarecer a opinião pública sobre os diversos aspectos do projeto hidrelétrico brasileiro-paraguaio para, assim, ampliar o endosso popular à execução de Itaipu, o governo guarani, no dia 30 de

[205] Após o discurso de Lanusse, Médici convocou Gibson Barboza e deu-lhe ordem expressa para que concluísse o mais rápido possível a negociação do Tratado de Itaipu com os paraguaios.

[206] Em artigo intitulado "Uma análise de Itaipu e do Prata", O jornal "O Estado de São Paulo" divulgou, em sua edição de 22 julho de 1973, os resultados de um estudo realizado pelo assessor da Companhia Elétrica de São Paulo (CESP), engenheiro José Manoel Gonçalves de Oliveira, em que ele estimou que o Brasil teria que produzir, a partir de 1980, dois milhões de kw ao ano para atender à crescente demanda energética de seu mercado, segundo sua avaliação tarefa exequível somente se utilizados os recursos hídricos do rio Paraná. Este cenário era impulsionado, em grande parte, pela região Sudeste que do montante total da produção nacional respondia, por exemplo, por: 63% do produto interno líquido; 74% da carga marítima transportada; 97% da produção siderúrgica; 72% da produção industrial; 75% da produção de cimento; 46% da rede ferroviária instalada; 59% do fluxo de movimento em aeroportos; 42% da produção agrícola; 68% da produção de papel; 85% da arrecadação fiscal total do país. Daí sua afirmação incisiva de que diante destes indicadores "Itaipu era uma questão de sobrevivência nacional".

maio de 1973, iniciou uma campanha televisiva diária. Nos programas levados ao ar, de forma didática o engenheiro Enzo Debernardi, um dos negociadores do Tratado de Itaipu e também aquele que seria o primeiro Diretor-Geral paraguaio da hidrelétrica binacional, fez uma descrição das obras, do número de turbinas geradoras (sete do lado brasileiro e sete do lado paraguaio[207]), da área inundada e do custo estimado da obra.

Ao abordar os aspectos financeiros de Itaipu, Debernardi realçou a magnitude do investimento requerido e demonstrou, fundamentado em aspectos de ordem econômica e financeira, a incapacidade do Paraguai de obter, isoladamente, os recursos que corresponderiam à sua contribuição para a execução do empreendimento. Desta feita, deixava bem claro que entre a água e a energia a ser produzida havia uma série de problemas de alta complexidade que o Paraguai não poderia resolver sem a parceria com o Brasil.[208]

Em declaração dada à imprensa em agosto de 1973, o parlamentar Carlos Alberto Carvalho Pinto, presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado brasileiro, não economizou palavras para descrever os potenciais desdobramentos multissetoriais resultantes da vocação desenvolvimentista da futura hidrelétrica.

Complementarmente, sobre o Tratado de Itaipu, ele afirmou que sua ratificação permitiu constatar que, apesar de certas especulações contrárias, as elites dirigentes, econômicas e sociais do Paraguai estavam plenamente conscientes do real significado e alcance de tamanha realização, tanto para a mobilização construtiva das riquezas naturais, até o momento não aproveitadas, quanto para a consequente redenção econômica de extensas áreas e populações carentes de empregos, bem-estar e progresso.[209]

De forma geral, as autoridades constituídas e os principais periódicos da época endossavam as palavras do senador Carvalho Pinto ao saudarem com entusiasmo o que foi noticiado em Assunção como "fato histórico". Neste sentido, disse Stroessner em discurso pronunciado no ato de troca dos instrumentos de ratificação do Tratado de Itaipu que a obra binacional era "*la realización mas grande de la historia patria, después de la independencia nacional*". Na mesma direção, o ministro da Indústria e Comércio do Paraguai, Delfin Ugarte Centurión, um importante *support actor* neste contexto, declarou ao periódico "La Tribuna" que:

[207] Atualmente são vinte, e não catorze como previamente planejado.

[208] Foi decidido que o capital inicial de Itaipu seria de US$ 100 milhões, pertencente em partes iguais à Eletrobrás e a ANDE (Administración Nacional de Electricidad del Paraguay), os dois únicos clientes de Itaipu, cada qual com direito a 50% da potência energética gerada pela usina. O Brasil, além de arcar com sua metade dos custos, emprestou a ANDE, via Banco do Brasil, os US$ 50 milhões equivalentes à parte paraguaia. Os recursos adicionais viriam de empréstimos que, obviamente, seriam captados em sua maior parte pelo Brasil (PINTO; 2009; p.80).

[209] LA TRIBUNA. "Parlamentario brasileño se refirió a presa de Itaipu". 20 de agosto de 1973, p.03, colunas 1 a 3.

> […] el curso de la historia económica del Paraguay está mudando con la obra de Itaipú. La declaración conjunta firmada por los presidentes Alfredo Stroessner y Emílio Garrastazu Médici está teniendo una rápida ejecución y es un verdadero tratado de cooperación económica. Hemos encontrado en las autoridades brasileñas una buena predisposición, característica de la tradicional conducta con que Brasil siempre condujo sus negociaciones con el Paraguay (LA TRIBUNA, 1973; p.5). [210]

Em entrevista à revista "*Ñande*", outra destacada autoridade nacional, o General Marcial Samaniego, Ministro de Obras Públicas e Comunicações de Stroessner, assinalou, além dos impactos econômicos do empreendimento, a importância geopolítica de Itaipu para o país avaliando que um de seus aspectos ditos transcendentais era de que:

> [...] no obstante las marcadas diferencias en potencial humano, extensión territorial, recursos naturales y capacidad financiera - que favorecen al Brasil - el Paraguay, por haberse asociado con ese país en la empresa Itaipu, se coloca a su mismo nivel, en pleno ejercicio de la soberania y con derechos equitativamente compartidos (ÑANDE, 1973; p.24).

Enfim, apesar de o Estado não ser um ente coeso e unitário em termos de percepções de ameaças à sua integridade, a essência do discurso de boa parte da elite decisória guarani apontava para um alinhamento favorável em relação à parceria com o Brasil[211]. Como avaliou Pedro Ramón Chamorro, presidente do Banco Nacional de Fomento do Paraguai, "*la construcción de la gran represa de Itaipu, es desde todo punto de vista de gran importância para el Paraguay [...] las possibilidades son incalculables*" (ÑANDE, 1973; p.24).

Os fatos narrados evidenciaram, com efeito, que Itaipu era mais do que um monumento erguido em concreto e aço, era uma verdadeira obra de "engenharia diplomática" concebida pelo Itamaraty e amparada pela elite militar e geopolítica brasileira. Na foto seguinte, vemos retratado o momento em que se deu, no Palácio do Planalto, a cerimônia de assinatura da Declaração Conjunta e do Tratado de Itaipu. Da esquerda para a direita, sentados à mesa, os protagonistas desta cena histórica: Sapena Pastor, Alfredo Stroessner, Emílio Garrastazu Médici e Gibson Barboza.

[210] LA TRIBUNA. "Ugarte: Itaipu cambiará la Historia Económica". 20 de março de 1973, p.05.

[211] Evidentemente, como dito, havia correntes contrárias à construção de Itaipu. Dentre seus arautos, destacava-se Domingo Laino, principal liderança oposicionista à Stroessner. Seu discurso securitizador apontava o crescimento brasileiro, somado à política "entreguista" de seu desafeto político, como uma séria ameaça à soberania paraguaia. A resultante desta perigosa combinação, acusava Laino, podia ser facilmente comprovada ao observar-se a compra massiva de terras na faixa de fronteira por brasileiros, espaço estratégico onde o português começava a prevalecer como idioma (PINTO, 2009; p.109).

Hoy, a las 12, se Efectuará el Cange de Ratificación de Itaipú

EL ACTO SE CUMPLIRA EN LA CANCILLERIA NACIONAL

Un aspecto del his órico momento de la firma del Tratado de Itaipú por los cancilleres de Paraguay, Dr. Raúl Sapena Pastor, y del Brasil, Dr. Mario Gibson

to se celebró el 26 de abril del corriente año y en el bre ve lapso que media de esa fecha a la actual, ya se efec tuaron en las actividades, tanto en el sector privado

watios, a un costo de alrede dor de dos mil millones de dólares, sin incluir las obras de navegación, ocupará apro ximadamente 12.000 personas. La construcción demandará

tro de ingentes bienes que serán demandados por la monumental obra.

Mucho se ha comentado sobre esta grandiosa obra binacional y de todos los e

Fonte: Patria (Paraguai), 13/08/1973; p.01

Fig. 3.7: Cerimônia de assinatura do Tratado de Itaipu, em 26 de abril de 1973

Quase quatro meses depois, outro momento emblemático foi amplamente destacado nas páginas dos veículos de comunicação, desta vez tendo como cenário o Salão Independência do Palácio de López, em Assunção. Às doze horas do dia 13 de agosto de 1973, dois dias antes do previsto, foi realizado o ato de troca dos instrumentos de ratificação do Tratado de Itaipu, nas palavras de Gibson Barboza, um grande dia na história do entendimento e colaboração entre as duas nações vizinhas e irmãs.

O evento teve início com a leitura das autorizações concedidas por Stroessner e Médici aos seus respectivos chanceleres para assinarem os citados instrumentos. Logo em seguida, e por vezes interrompida pelos aplausos dos que ali testemunhavam o ato, houve a leitura da ata de troca dos mesmos anunciando, pois, a entrada em vigor do tão esperado:

> Tratado entre la República del Paraguay y La República Federativa del Brasil para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del Río Paraná, pertenecientes en condominio a los dos países, desde e inclusive el Salto del Guairá o Salto Grande de Sete Quedas hasta la boca del Río Yguazú, firmado en la ciudad de Brasília el 26 de abril de 1973.[212]

[212] LA TRIBUNA. "Tratado Itaipu en vigencia al canjear ratificaciones". 14 de agosto de 1973, p.06.

Ao final da cerimônia, o caloroso cumprimento entre Stroessner e Gibson Barboza confirmou o que todos viram e ouviram: estava consumada Itaipu, a obra que Sapena Pastor qualificara naquele momento como "*tan grande que su magnitud no puede ser interpretada, ni con mucha imaginación en los momentos actuales.*"[213]

Fonte: La Tribuna (Paraguai), 14/08/1973, p.01

Fig. 3.8: Troca dos instrumentos de ratificação do Tratado de Itaipu

O ato retratado demonstrou, outrossim, a notável inversão porque passou o imbróglio de Sete Quedas no transcorrer deste longo processo de disputa e negociação. De um assunto claramente securitizado, em que prevaleciam desconfianças mútuas, para uma trajetória de progressiva dessecuritização em que ele foi exitosamente deslocado para o nível dos processos usuais de barganha da esfera política, culminando na ratificação do Tratado que sepultou, definitivamente, a disputa fronteiriça que se arrastava desde a segunda metade do século XIX.

A ampla anuência da opinião pública, ressaltavam os chanceleres de Brasil e Paraguai, não deixava que dúvidas fossem levantadas quanto ao sucesso e apoio com que contou o empreendimento binacional. "*El pueblo paraguayo ha aprobado el Tratado de Itaipu*", estas foram as palavras de Sapena Pastor referindo-se ao fato de que mais de 90% da população guarani aprovava

[213] Idem.

a sociedade para a construção da maior hidrelétrica do mundo. Segundo o chanceler, "*estamos aquí, porque el pueblo paraguayo, representado en las Cámaras de Senadores y Diputados que integran el Poder Legislativo de la Nación, ha aprobado el Tratado de Itaipu por abrumada mayoría, por considerarlo de alta conveniencia nacional*."[214]

Por sua vez, Gibson Barboza destacou que o Tratado de Itaipu, dada sua transcendência, fora submetido, com todos os anexos e notas que o integram, não apenas à apreciação criteriosa dos Poderes Legislativos dos dois países, mas também a profundas análises e debates exaustivos por parte de especialistas, acadêmicos, e veículos da imprensa. No discurso proferido após a troca dos instrumentos de ratificação, ele prosseguiu afirmando que:

> [...] no curso destes debates, os que velaram pelo destino de nossos países, qualquer que fosse sua posição, tiveram a oportunidade de emitir juízo sobre um documento diplomático que [...] rege-se pelo respeito rigoroso da igualdade das altas partes contratantes, de suas soberanias inalienáveis, de seus direitos e interesses mútuos. [215]

Se Itaipu foi fundamental para dessecuritizar a disputa entre brasileiros e paraguaios por Sete Quedas, por outro lado contribuiu enormemente para catalisar o quadro de tensão com a Argentina. Buenos Aires não tardou em demonstrar toda sua insatisfação com a situação cujo desfecho era, agora, uma realidade concreta e irreversível. Em uma atitude totalmente inesperada, no dia da troca dos instrumentos de ratificação do Tratado de Itaipu, a Casa Rosada cancelou, de última hora, a visita oficial de uma delegação de alto nível a Assunção por ocasião da cerimônia de confirmação de mais um mandato de Strossner à frente do país guarani.[216]

Como esperado, o ocorrido teve ampla repercussão na imprensa dos dois países que, uníssona, avaliava que as relações paraguaio-argentinas haviam entrado em um período de visível declínio, notadamente o mais baixo dos últimos anos. A leitura dos fatos denunciava o temor de Buenos Aires de que, naquele momento, a presença da delegação argentina pudesse ser interpretada como um endosso tácito ao acordo de Itaipu, o que seria desastroso para o Palácio San Martín.

Afinal, como afirmara o chanceler Alberto Vignes ao periódico portenho "*Clarín*", a política externa argentina tinha três eixos basilares

[214] PATRIA. "El pueblo paraguayo ha aprobado el Tratado de Itaipu". 14 de agosto de 1973; p.04.

[215] PATRIA. "A través de las obras se llega más rápidamente que por medio de palabras al corazón de los hombres". 14 de agosto de 1973; p.04, colunas 5 a 6.

[216] A comitiva era formada pelo chanceler Alberto J. Vignes e os três comandantes das forças armadas: tenente general Jorge Raúl Carcagno, almirante Carlos Alvarez e o brigadeiro general Hector Fautario.

e sensíveis: Malvinas, Antártida[217] e, claro, Itaipu.[218] Ademais, também pesou nesta decisão a nova suspensão das negociações para a construção da usina de Yacyretá-Apipé devido a divergências com o Paraguai quanto ao traçado do empreendimento, a jusante de Itaipu.

Em outra atitude polêmica, no dia 15 de agosto, apenas dois dias após a ratificação do Tratado de Itaipu, a Casa Rosada decretou o fechamento das fronteiras com o Paraguai sob o pretexto de que "conhecidos elementos subversivos" encontravam-se em Clorinda, uma pequena cidade localizada na fronteira com o país guarani. No entanto, a imprensa argentina foi enfática em apontar que a medida era uma clara retaliação à ratificação do Tratado, considerado lesivo aos interesses nacionais. Tal qual comentado no alto escalão diplomático, o desgaste das relações argentino-paraguaias já era um fato previsível.

Quanto ao Brasil, nos círculos políticos de Buenos Aires a combinação entre o declínio relativo da influência argentina e as incursões políticas brasileiras no Prata eram motivo de permanente preocupação, agora mais do nunca. Em um momento em que a economia do país enfrentava profunda crise econômica e uma larga instabilidade política, as elites partidárias das mais variadas tendências, mesmo as mais moderadas, viam com apreensão o crescimento econômico brasileiro e a presença que o país vinha projetando no Paraguai, Bolívia e, também, no Uruguai.

Em palestra proferida no Centro Argentino de Engenheiros, Horacio Sueldo, dirigente do Partido Revolucionário Cristão (PRC), um dos integrantes da coalizão esquerdista Aliança Popular Revolucionaria (APR), defendeu, em resposta ao cenário descrito acima, a união dos países platinos "*para enfrentar al expansionismo brasileño en esta parte del cono sur latinoamericano*". Sueldo lembrou ao seu público que em poucas décadas o Brasil alcançaria 200 milhões de habitantes enquanto a Argentina apenas 37 milhões e que, por isso, "*ante los peligros que acarreará a nuestro país este desfasaje demográfico es preciso una confederácion rioplatense del cono sur, con poder de decisión en la política internacional*".[219]

Mais cauteloso, Juan Domingo Perón, sagrado presidente da Argentina nas eleições daquele ano, desaprovou as duras críticas que vinham fazendo os porta-vozes da Frente Justicialista à política externa

[217] Apesar de ser uma imensa área coberta de gelo em praticamente toda sua extensão, muitos países tinham interesses econômicos e estratégicos na Antártica, dentre eles a Argentina que, na tentativa de viabilizar suas pretensões, aventou a teoria "da continuidade da massa geológica".

[218] ABC. "Según 'Clarín', Itaipu es uno de los ejes de la nueva política exterior argentina". 19 de agosto de 1973; p.09, colunas 4 a 6.

[219] ABC. "Argentina: Propugnan una coalición para enfrentarse al expansionismo brasileño". 10 de setembro de 1973; p.03.

brasileira.[220] A ordem aos seus partidários era "*no mover demasiado el asunto Itaipu y las obras hidroeléctricas en el rio Paraná hasta tanto se aclaren las cosas porque existen intereses que tienden a crear conflictos entre los pueblos del continente, por encima de tradicionales vínculos*".[221]

Entretanto, apesar de seu discurso moderador admoestar que era "*inconveniente avivar diferencias con ese país*", na prática, o recém empossado governo peronista adotaria medidas austeras, como a já citada denúncia do Acordo de Nova York que, segundo os críticos, em clara referência ao Brasil, fora negociado "*a espaldas de la voluntad popular que somete al país en esta materia a las exigencias del sub-imperialismo continental*".[222]

Assim, convencido da ineficácia das batalhas jurídicas por entender que o "fundamental era o aproveitamento dos rios e não as normas que os deveriam regulamentar", Perón inaugurava com estas e outras medidas uma nova era em busca da restauração do espaço geopolítico perdido. Para tanto, acreditava que o país deveria passar a expressar-se politicamente através de fatos concretos, como a realização de obras de grande expressão, a exemplo do que fizera o Brasil (ZUGAIB, 2006; p.116).

Em tal contexto, um ponto que muito incomodava os argentinos era o Anexo B do Tratado de Itaipu que trazia a descrição geral das instalações destinadas à produção de energia elétrica e das obras auxiliares. Afinal, a definição das quotas de produção energética da hidrelétrica poderia inviabilizar futuros empreendimentos a jusante. Ainda neste âmbito, outro ponto de suma importância, eminentemente técnico, mas que há muito ultrapassara esta esfera, referia-se à frequência das turbinas de Itaipu. Enquanto o Paraguai operava em uma frequência de 50 ciclos, o Brasil operava em 60 ciclos.

Nesta questão específica, em resposta à consulta prévia feita pelo Diretor-Geral de Itaipu pelo lado brasileiro, general Costa Cavalcanti, sobre uma possível mudança do sistema de frequência do Paraguai para 60 ciclos, Stroessner foi taxativo ao dizer que este ponto era inegociável. O Brasil chegou a estudar uma indenização ao governo paraguaio pelos gastos que o país viesse a ter com a mudança, mas a proposta brasileira foi rechaçada uma vez que a medida traria, de fato, enormes transtornos aos paraguaios que teriam que trocar praticamente todos seus aparelhos eletrodomésticos, assim como as linhas de transmissão de energia (PINTO, 2009; p.108-111).

---

[220] Juan Domingo Perón foi presidente, pela primeira vez, de 1946 a 1955. As grandes dificuldades econômicas que assolaram a Argentina na década de 1950 somadas aos constantes protestos de trabalhadores enfraqueceram, sobremaneira, seu governo. Esta conjuntura desfavorável acabou culminando em sua deposição pelos militares, em 1955. Perón voltaria à cena política somente em 1973 quando foi, mais uma vez, eleito presidente. Em 1º de julho de 1974, aos 78 anos, Perón faleceu após um enfarte.

[221] ABC. "Anuncian en Buenos Aires y en Rio una posible reunión de Perón con el presidente Stroessner". 26 de setembro de 1973.

[222] ABC. "Isla Soltera: violenta nota argentina". 26 de abril de 1973; p.09.

Além disso, se processada, esta mudança impediria o uso da energia produzida futuramente em uma provável parceria com os argentinos que também se serviam do sistema operacional de 50 ciclos.[223] Utilizando esta circunstância a seu favor, e já pensando nos projetos futuros que pretendia desenvolver, Buenos Aires atuou intensamente para que o Paraguai sustentasse sua posição.

Assim, ante a irredutibilidade guarani, não restou opção outra ao Brasil senão adaptar-se para receber a energia que viria das turbinas localizadas no Paraguai. Para tal, Furnas, uma subsidiária da Eletrobrás vinculada ao Ministério de Minas e Energia, instalou uma estação conversora de ciclagem a apenas 10 km de Itaipu para comutar o excedente energético paraguaio para a frequência brasileira.

Aproveitando-se dos fatos circunstanciais, o mandatário argentino encampou como marcos de sua gestão os projetos das usinas de Yacyretá-Apipé e Corpus, ambas nos moldes de Itaipu, em parceria igualitária com o Paraguai, de forma a tentar, ao menos, restaurar o *status quo* trazendo o país guarani de volta à sua tradicional política pendular, rompida em favor do Brasil com o advento de Itaipu.

Desta linha de ação estratégica, a primeira medida resultante foi a execução do projeto de Yacyretá-Apipé, como previamente dito, dormente desde 1926. Após extensas negociações sobre o traçado da barragem, em 03 de dezembro de 1973 foi firmado o tratado bilateral que, dentre outras disposições, criou a Entidade Binacional Yacyretá (EBY), responsável pela execução do empreendimento. Ao mesmo tempo, era também retomado o projeto da usina hidrelétrica de Corpus, tema que passou a permear o cenário que doravante se confirmaria como o momento mais tenso da rivalidade entre o Brasil e a Argentina no campo hidropolítico.

3.2.2.2 *Yacyretá-Apipé: a resposta argentina a Itaipu e o retorno paraguaio à política pendular*

Reunidos na embaixada argentina em Washington, no dia 1 de fevereiro de 1929, Eusébio Ayala e Honório Pueyrredón, respectivamente embaixadores do Paraguai e da Argentina nos Estados Unidos, subscreveram um documento que previa a exploração conjunta de suas águas condominiais com os objetivos de melhorar a navegação no Alto Paraná e, também, aproveitar o potencial energético das quedas de Saltos de Apipé (não havia ainda menção à ilha de Yacyretá).

[223] A questão da frequência operacional foi, inclusive, um dos argumentos citados em um documento de onze páginas preparado pelo Centro de Estudantes de Engenharia do Paraguai e encaminhado à Câmara dos Deputados como subsídio ao pedido de renegociação do Tratado de Itaipu.

Conhecido como Protocolo Ayala-Pueyrredón, esse instrumento redigido em apenas sete artigos foi o antecedente mais importante do que viria a ser o Tratado de Yacyretá-Apipé. Como previamente afirmado, o Protocolo não produziu os resultados esperados e o intento de explorar a área lindeira permaneceu praticamente inerte nos arquivos chancelares dos dois ribeirinhos durante quase cinco décadas.

O projeto só foi concretamente retomado quando os argentinos perceberam a premente necessidade de pô-lo em marcha acelerada ante a inconteste realidade de que a presença geopolítica brasileira sombreava toda a Bacia do Prata, sobretudo após os passos decisivos dados rumo ao acerto com o Paraguai para a exploração conjunta de Sete Quedas, estratégia que definitivamente ligou a nação guarani ao Brasil ao prenunciar, entre os dois, o surgimento de um elo permanente que seria marcado por uma profunda simbiose hidrológica.[224]

Diante dos fatos, a Comissão Técnica Mista de Yacyretá não tardou em anunciar a abertura de concurso público internacional para a apreciação de propostas de estudos técnicos, econômicos e financeiros acerca do aproveitamento do rio Paraná na altura dos Saltos de Apipé.[225] A exigência do certame era de que os participantes, todos eles empresas consultoras independentes dos EUA, Canadá, Europa Ocidental e Japão, obrigatoriamente se associassem a pelo menos uma congênere argentina e uma paraguaia. A situação começou a assumir contornos substantivos no dia 20 de outubro de 1971, quando, em Assunção, foi assinado contrato com a "Harza Asociados" [226], consórcio vencedor da licitação. Orçado em um custo de US$ 4.767.853,00, os trabalhos preliminares do contrato contemplaram os seguintes aspectos:

a) Aproveitamento hidrelétrico;
b) Navegação;
c) Transmissão de energia elétrica;
d) Comunicação vial;
e) Desenvolvimento agropecuário da zona dos rios Yabebiry e Neembucu;
f) Aspectos biológicos, ecológicos e ictiológicos.

Após o desenrolar das negociações que definiram os detalhes técnicos do traçado da barragem, Alfredo Stroessner e María Estela Martínez

[224] Para a definição de simbiose hidrológica *cf.* nota de rodapé n.88.

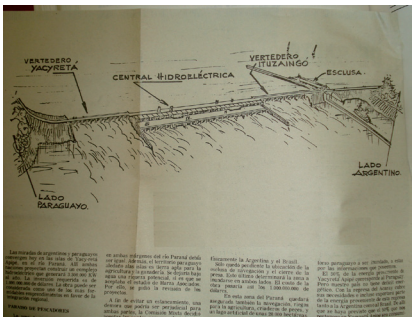
[225] Foi escolhido este ponto estratégico por ser um local que apresentava as melhores condições para conter as águas do Paraná através de um represamento situado sobre três grandes ilhas: Yacyretá (Paraguai), Talavera e Apipé (Argentina).

[226] O consórcio "Harza Asociados", era composto pelas seguintes firmas consultoras: Harza Engineering Company (Chicago, Estados Unidos); Lahmeyer International G.m.b.H (Frankfurt, Alemanha); Yacyretá S.A (Paraguai); Harza de Argentina S.A (Argentina) e a A.D.E Análisis y Desarrollo Económico Consultores Asociados S.A (Argentina).

de Perón, representando Juan Domingo Perón que se encontrava debilitado por efeito de uma crise aguda de bronquite, celebraram, enfim, em dezembro de 1973, no Salão Independência do Palácio López, o documento que deu vida ao tão almejado projeto que se arrastava desde a década de 20.

Um ponto paradoxal que chama-nos a atenção ao observarmos o documento chancelado foi que o Tratado de Itaipu, alvo das contumazes críticas argentinas, serviu exatamente como fonte de inspiração em sua redação. Como afirmou um funcionário do alto escalão do setor energético argentino, o Tratado de Yacyretá foi praticamente uma tradução para o espanhol do Tratado de Itaipu (RIBEIRO, 1994; p.43), especialmente o Anexo C que disciplinava a base financeira e o *modus operandi* de como se daria a comercialização da energia produzida (PINTO, 2009; p.83).

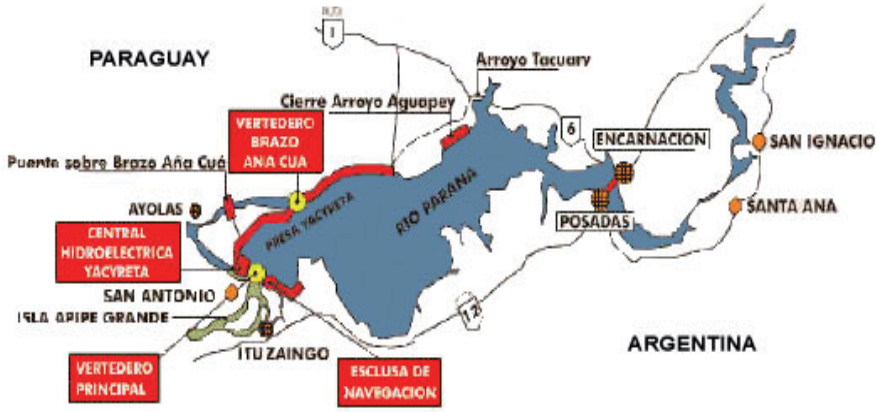
Desta forma, quase oito meses após a conclusão do Tratado de Itaipu nascia, nas mesmas condições, o complexo hidrelétrico de Yacyretá-Apipé, ou simplesmente Yacyretá. [227] Iniciado em 1982, este empreendimento é formado por um conjunto de obras principais e prevê, também, a execução de uma série de ações complementares, muitas delas ainda em andamento. As primeiras – uma eclusa (obra hidráulica que permite que embarcações trafeguem cursos d'água em locais onde há desníveis, como em barragens de hidrelétricas), dois vertedouros (o vertedouro tem a função de descarregar toda a água não utilizada no processo de geração de energia) e um reservatório de 1420 km^2 – estão localizadas à altura das cidades de Ayolas, no departamento paraguaio de Misiones, e Ituzaingó, na província argentina de Corrientes, como demonstram as ilustrações e o mapa abaixo:



MRE/Arquivo histórico e http://www.eby.gov.py

Fig. 3.9: Hidrelétrica Binacional de Yacyretá-Apipé

[227] O capital inicial de Yacyretá era de U$S 100 milhões intransferíveis e pertencentes, por igual, a A. y E. (Agua y Energía Eléctrica, hoje Energéticos Binacionales SA - EBISA), e a ANDE, respectivamente as estatais responsáveis pelo setor elétrico na Argentina e no Paraguai. Assim como o Brasil no caso de Itaipu, a Argentina teve que abrir uma linha de crédito especial para emprestar a ANDE a parte que lhe cabia na integralização do capital da EBY.



Fonte: http://www.eby.gov.py/index

Fig. 3.10: Represa de Yacyretá

Embora as obras eletromecânicas e de engenharia estejam concluídas e a barragem[228] em funcionamento, a atual potência disponível, 1.710MW, é ainda muito inferior à projetada (corresponde a apenas 53,4% da capacidade instalada) em razão, principalmente, da redução da quota de operação original (de 83m para 76m) e do atraso na conclusão das obras complementares de infraestrutura devido à paralisia causada por décadas de divergências políticas, escândalos financeiros e denúncias de corrupção (ULLOA e BELLINI, 2009; p.379).

Findo o projeto, estima-se que as 20 turbinas de Yacyretá tenham, cada uma, capacidade de geração de 160 MW, o que representará uma potência na ordem de 3.200 MW, ou seja, um aumento real de 87% em sua produção energética. Comparada à Itaipu (14.000 MW de potência instalada), em termos de geração de energia há uma enorme diferença entre as duas maiores obras do gênero na América Latina (isto é, hidrelétricas binacionais), mas, ainda assim, e apesar dos citados problemas que chegaram a por em xeque a própria viabilidade técnica e financeira da represa, os efeitos geopolíticos de Yacyretá são incontestáveis e cumpriram seu intento. A ilustração abaixo traz em números um quadro comparativo entre as duas hidrelétricas:

[228] A barragem é a estrutura que serve para represar a água e obter o desnível necessário para a operação das turbinas geradoras.

Fonte: http://www.defesanet.com.br/yy/paraguay/yacereta_apipe.gif

Fig. 3.11: Hidrelétricas de Yacyretá e Itaipu

Traduzindo estes dados numéricos em resultados geopolíticos, vemos que com Itaipu e Yacyretá, o Paraguai declinou da condição de mero espectador do choque entre brasileiros e argentinos para aproveitar-se, sobremaneira, da balança de poder sub-regional demonstrando, com mérito, que o fato de um país ser limitado economicamente não significa que ele seja incapaz politicamente, mesmo margeado por dois países com recursos de poder muito superiores. O ingresso de divisas proveniente da exportação de 50% da energia produzida tanto por Itaipu como por Yacyretá acabou garantindo à República Guarani uma poupança permanente e um poderoso instrumento de barganha política (PECEQUILO e HAGE; 2007).[229]

[229] A EBY estima que assim que Yacyretá estiver produzindo em sua capacidade plena, o que poderá ocorrer em 2011 com a conclusão das obras remanescentes, o Paraguai receberá cerca de US$ 800 milhões por ano pela energia elétrica vendida à Argentina que, atualmente, consome cerca de 98% do montante total produzido pela hidrelétrica (Fonte: http://www.defesanet.com.br/04_09/al_py_ar.htm). De Itaipu, entre 1986 e 2006, o Paraguai auferiu uma receita de US$ 4,7 bilhões referente a *royalties*, rendimento

Portanto, após Yacyretá, o Paraguai, pragmaticamente, voltava a gravitar entre Buenos Aires e Brasília, o que ia de encontro ao objetivo precípuo da Casa Rosada. Além disso, a energia de Yacyretá proporcionou aos argentinos uma reserva que supre cerca de 40% da demanda total do país[230], insumo fundamental no processo de desenvolvimento e "blindagem" de suas províncias mesopotâmicas, em especial daquelas situadas na região nordeste (RIBEIRO, 1994; p.67), uma área apresentada por diversos atores securitizadores portenhos como temerosamente suscetível à influência geopolítica brasileira (ROJAS, 1975; GUGLIALMELLI, 1979).

Ademais, cumpre destacar que apesar de seus multifacetados benefícios, como dito, Yacyretá apresenta um histórico de graves problemas estruturais como as constantes acusações de corrupção que pairam sobre a administradora da represa – a EBY– e a exorbitante dívida da binacional, objeto recorrente das queixas de Assunção. Segundo o ex-presidente paraguaio, Nicanor Duarte (2003-2008), "só a dívida surgida pela aplicação arbitrária de juros, que começou com a nefasta ditadura de Jorge Videla na Argentina (1976-1981), chega a US$ 6 bilhões, três vezes nossa dívida externa hoje" (dados de 2006).[231] Isso ocorre porque a dívida de Yacyretá leva em conta juros de mercado, o que é vetado pelo tratado que diz que não incidiriam juros sobre o investimento aportado pelos dois condôminos. Portanto, como está, a dívida é impagável apenas com a produção de energia. Por outro lado, sem os juros cobrados sobre o empréstimo tomado junto à Argentina, o Paraguai poderia seguir pagando sua parcela da dívida apenas com a venda da parte da produção que lhe pertence.[232]

Outro "efeito colateral" de Yacyretá refere-se aos impactos sociais e ambientais atribuídos à construção da hidrelétrica. Citando os resultados apresentados por diversos estudos que avaliaram, em uma ampla escala temporal, as transformações ocorridas a partir das mudanças na paisagem ecológica da região, ULLOA e BELLINI (2009; p.384) listaram uma série de externalidades como: o reassentamento forçado de etnias indígenas; perdas de jazidas arqueológicas; floração de cianobactérias[233] a montante

de capital e remuneração pela energia cedida ao Brasil. Até 2023, quando a dívida de Itaipu estará totalmente quitada, o país terá recebido uma quantia estimada em cerca de US$ 10 bilhões, ou seja, o equivalente a uma receita anual superior a US$ 350 milhões de um empreendimento avaliado em US$ 60 bilhões, seis vezes o PIB paraguaio (PINTO, 2009; p.161).

[230] Fonte: http://www.pt.argentina.ar/_pt/turismo/C1118-corrientes-sol-pesca-rios-e-ecoturismo.php.

[231] UOL. "Paraguai e Argentina criam comissão para analisar Yacyretá". 18/07/2006. Disponível em http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2006/07/18/ult1808u69575.jhtm. Acesso em 28/07/2010.

[232] Insatisfeito com os juros, em 2006 o Paraguai solicitou formalmente o corte de cerca de US$ 5 bilhões da dívida da represa com o Tesouro argentino que, à época, já ultrapassava o montante de US$ 10,5 bilhões.

[233] As cianobactérias (ou algas azuis) são microorganismos capazes de causar profundos desequilíbrios nos ecossistemas aquáticos. Sua proliferação é um grave problema, pois algumas delas liberam toxinas que não são elimináveis pelos métodos convencionais de tratamento d'água. Originalmente, estas toxinas (neurotoxinas ou hepatotoxinas) funcionam como um mecanismo de defesa contra predadores, mas com a proliferação das cianobactérias nos mananciais de água potável dos

e jusante do reservatório; acumulação de substâncias orgânicas tóxicas e de metais pesados provenientes da atividade agrícola e industrial; despejo de efluentes urbanos; mudanças irreversíveis em hábitats aquáticos e a consequente perda de diversidade biológica como espécies endêmicas de alto valor econômico; erosão; mudanças no clima; diminuição da pesca comercial e, principalmente, de subsistência.

Este aspecto é interessante porque revela-nos a contradição existente entre o discurso sustentado por Buenos Aires – erigido em críticas aos empreendimentos propostos pelo Brasil – e suas ações concretas, como a construção de Yacyretá. As críticas que embasavam seu constante pedido de consulta prévia à execução de obras em rios internacionais tinham como um de seus fundamentos as possíveis implicações ambientais do empreendimento rio abaixo. No entanto, vê-se que a suposta preocupação com aspectos desta natureza passou ao largo no caso de Yacyretá, pois Buenos Aires, em nenhum momento, se opôs a ela diante das visíveis externalidades produzidas a jusante, justamente em território argentino.

Com efeito, assim como o Brasil, a Argentina priorizou os resultados geopolíticos da hidrelétrica em detrimento de imperativos ambientais. Outrossim, lembremo-nos que o tema, apenas um debutante na agenda diplomática mundial dos anos 1970, ainda era visto por muitos como não mais do que um assunto de *low politics* indicando, claramente, que ele não era uma prioridade, pelo menos não naquele momento.[234]

Vemos, portanto, nos *speech acts* da elite decisória portenha, uma espécie de tentativa de "securitização dissimulada" do meio ambiente ao apresentar o equilíbrio ecológico como objeto referente em várias situações estratégicas, como nas reuniões do CIC e na Conferência de Estocolmo (1972). Mas, ao proceder desta maneira, na verdade estes atores buscavam aumentar sua margem de manobra para fins outros, no caso a obstrução de Itaipu, sob a pretexta securitização de um tema que oportunamente vinha se projetando sob os holofotes do cenário internacional.[235]

Em suma, os fatos narrados permitiram verificar que num contexto em que prevalecia no Cone Sul um perfil autoritário sob o rigor dos regimes militares e onde a construção da imagem do outro como

centros urbanos, estas substâncias tóxicas passaram a ser uma preocupação para as companhias de tratamento de água (Fonte: http://www.enq.ufsc.br/labs/probio/disc_eng_bioq/trabalhos_pos2004/microorganismos/CIANOBACTERIAS.html).

[234] A obrigatoriedade, por exemplo, de se elaborar no Brasil o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA) foi estabelecida em 1986, e no Paraguai somente em 1993.

[235] Para evitar tais manipulações AYOOB (1995, p.09) sugere que o meio ambiente seja considerado nos cálculos estratégicos em termos de segurança somente quando se apresentar como ameaça real à estrutura territorial e institucional do Estado.

ameaça era muito clara, Itaipu e Yacyretá despontaram como alternativas miliárias para o desenvolvimento de projetos nacionais de poder ao oferecer à "tríade platina" – Brasil, Paraguai e Argentina – dentro da proposta das doutrinas de segurança vigentes à época, recursos cujas implicações estendiam-se a vários campos estratégicos, com destaque para o político-econômico.

Dessa forma, a hidropolítica ia cumprindo satisfatoriamente seus propósitos como instrumento de política externa. No entanto, ainda pairavam muitas desconfianças em Buenos Aires quanto à aproximação entre Brasília e Assunção, sobretudo após o advento de Itaipu, e para seguir em seu intento de neutralizá-la o projeto de Corpus foi retomado, abrindo, então, uma nova frente de ação nas relações internacionais platinas.

3.2.2.3 O Acordo Tripartite Corpus-Itaipu (1979): o ponto de inflexão da hidropolítica platina

Além de desequilibrar a balança de poder em favor do Brasil, a operacionalização da barragem de Itaipu poderia comprometer seriamente, segundo argumentos suscitados por Buenos Aires, tanto a navegação quanto a construção de outras usinas a jusante. Daí o projeto da hidrelétrica de Corpus ter sido concebido em estreita interdependência técnica com relação à Itaipu, de forma a garantir que o aproveitamento projetado em sua área ocorresse necessariamente em coordenação funcional com o empreendimento brasileiro-paraguaio.

Foi, portanto, mais uma cartada estratégica da Casa Rosada – mesmo sendo Corpus um projeto binacional - para tentar limitar o escopo operacional da hidrelétrica de Itaipu e, concomitantemente, frear o ímpeto brasileiro no Cone Sul. Afinal, naquele momento, a consistente industrialização brasileira contrastava com a instabilidade política e econômica na Argentina acentuando, ainda mais, sentimentos de rivalidade e desconfiança. Na ilustração abaixo vemos as três usinas binacionais aventadas no rio Paraná: Itaipu, Corpus e Yacyretá-Apipé, todas elas interconectadas em um enredo de múltiplas possibilidades, sobretudo as duas primeiras:

Fonte: VEJA; n.° 464, 27 de julho de 1977; p.20.

Fig. 3.12: O mapa do desacordo: Itaipu e Corpus

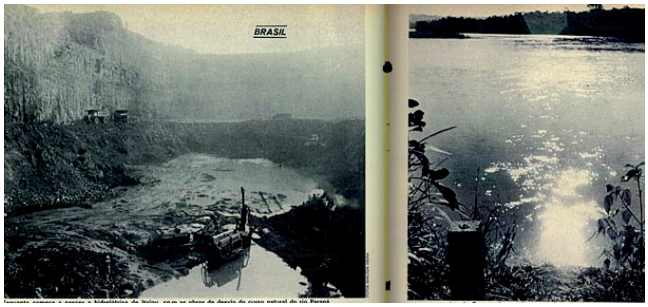
No âmago do problema estava a definição do nível das barragens das duas hidrelétricas, aspecto este considerado o ponto fulcral de uma dissonância técnica, política e diplomática que se interpunha entre brasileiros e argentinos e que ditaria o tom da disputa vicinal neste episódio da hidropolítica platina. Enquanto o Brasil planejava Itaipu com uma descarga d'água a 105 metros acima do nível do mar, a Argentina dizia-se disposta a erguer Corpus a 120 metros, o que tornava os dois projetos incompatíveis, pois o lago formado a partir desta altitude fatalmente "afogaria" as turbinas de Itaipu reduzindo, em pelo menos 1/6, sua capacidade energética.

Em outras palavras, o Brasil teria que aceitar uma perda estimada entre dois e dez milhões de quilowatts para que Corpus funcionasse em condições plenas e, sublinhe-se, em benefício da Argentina. E este não era o único entrave. Para se erguer a barragem de Corpus a exatos 250 km abaixo de Itaipu seria necessário sacrificar metade da potência instalada da usina paraguaia de Icaraí (onde já haviam sido investidos US$ 70 milhões[236]) e, no Brasil, inundar uma faixa de terra de cerca de 20 km de extensão, no extremo oeste de Santa Catarina.

Segundo os negociadores argentinos, o Brasil seria recompensado pela perda da energia em Itaipu. O problema é que esta suposta compensação viria de Corpus e, à época, enquanto as obras de desvio

[236] Como Paraguai e Argentina seriam sócios, a perda de Icaraí seria compensada pelo ingresso de 2,5 milhões de kW provenientes da nova obra.

do canal do rio Paraná para a construção da represa de Itaipu vinham em pleno vapor evidenciando que o empreendimento era uma realidade consumada e, agora, mais do que nunca, palpável, por outro lado Corpus não passava de um sonho argentino, uma especulação rascunhada em tinta nanquim cujo único sinal de existência era um marco de concreto que jazia às margens do rio Paraná, ameaçado de ser encoberto pela vegetação ciliar:



Fonte: VEJA; n.° 464, 27 de julho de 1977; p.17

Fig. 3.13: Corpus (ainda hoje)

Então, estaria Corpus condenada a não sair do papel? Prognosticada esta possibilidade, o Itamaraty passou a contemplar a tese argentina da compatibilização das obras hidráulicas como nada mais do que uma instrumentalização retórica cujo verdadeiro intento estava em revestir com uma nova roupagem a mesma estratégia a que se dedicara Buenos Aires, sem êxito, ao longo dos últimos anos: obrigar o Brasil a submeter o projeto de Itaipu à consulta prévia, acusação que foi prontamente rechaçada pelo Palácio San Martín.

Segundo o diplomata argentino Guillermo Jacobella, o que se buscava com tal proposta de diálogo era um entendimento aberto em que seu país não mencionaria a consulta prévia e o Brasil, tampouco, o argumento da soberania irrestrita. Simplesmente, ponderou Jacobella, "conversaríamos para saber se é possível compatibilizar Corpus e Itaipu [...] o que não é possível é tratar cada um desses projetos como se o outro não existisse" (VEJA, 1977; p.19).

Assim, em 1976, ao assumir a embaixada argentina em Brasília no calor avultante deste contexto em que as relações entre os dois países vinham muito desgastadas, Oscar Camilión – habilíssimo negociador, homem de ideias progressistas e, sobretudo, um reconhecido brasilianista e incansável defensor do entendimento com o Brasil – esperava que a inegável conexão entre os projetos conduzisse os ribeirinhos à mesa de

negociação em busca de caminhos conciliatórios para resolver os impasses em torno da compatibilização entre Itaipu e Corpus. [237]

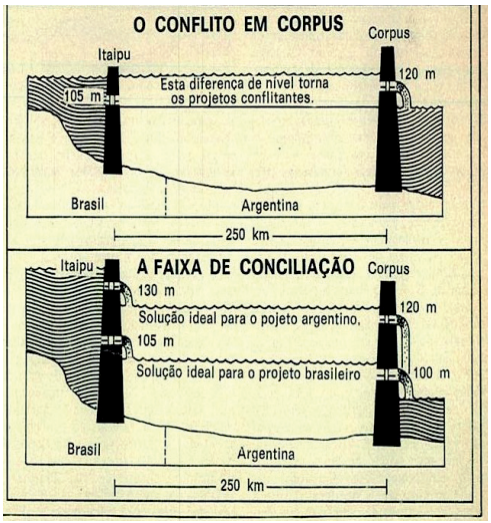
Em números absolutos, a matemática era simples. Como apontam as projeções ilustradas na sequência, se os argentinos fizessem Corpus a 100 metros acima do nível do mar, e não a 120 metros, o Brasil poderia manter Itaipu a 105 metros, conforme originalmente planejado. Da mesma forma, se o Brasil descarregasse Itaipu a 130 metros, e não a 105 metros, Corpus poderia operar a 120 metros, considerado o patamar ideal pelos argentinos.

Mas, na prática, a execução destas manobras aritméticas, qualquer que fosse a fórmula adotada, traria várias implicações multissetoriais em virtude das intermináveis divergências quanto ao aproveitamento das águas platinas. E na medida em que o impasse persistia, várias declarações insinuativas afloravam como lídimas expressões de movimentos de securitização, algumas delas pretéritas, mas oportunamente trazidas à lembrança da opinião pública. Outras tantas, contemporâneas da situação, mas igualmente prenunciadoras do teor conflitivo tão presente nos discursos que lhes precederam.

Neste sentido, ressurgiram com ampla repercussão e força atos ilocucionários como a declaração proferida ainda em 1972 pelo general argentino Jorge R. Zia. Preocupado com o fato de o Brasil já possuir onze hidrelétricas nos rios que formam a Bacia do Prata enquanto a Argentina apenas uma, ele prognosticou que "em uma só década a distância que o Brasil tomará em sua carreira será tão grande que nos será, então, difícil, contrabalançar seu enorme potencial". Por fim, ainda afirmou que "se Sete Quedas fosse feita, a Argentina teria de declarar guerra" (*apud* PEREIRA, 1974; p.116).

Na mesma direção, o jornal brasileiro "O Globo" transcreveu uma matéria publicada no periódico Arriba, de Madri, que, mesmo distante da situação, avaliou a tensão existente entre os dois países como sendo tão grande que havia a possibilidade real de degenerar em um conflito armado (FAJARDO, 2004; p.77). Portanto, no irresoluto jogo hidropolítico platino, quem cederia às pressões? Brasil ou Argentina?

[237] Para Camilión, a elevada temperatura política no Cone Sul decorrente dos projetos de Corpus e Itaipu apenas contribuía para recrudescer as pressões internacionais, sobretudo norte-americanas, sobre os incipientes programas nucleares de Brasil e Argentina, ainda que nenhum lado pensasse em incorporar à discussão hidropolítica a possibilidade de uso de dispositivos atômicos. Daí Camilión enxergar o entendimento com o Brasil na área hidroenergética sob um prisma mais amplo, como uma meta indissociável do processo de desenvolvimento dos respectivos projetos nucleares e, por conseguinte, da agenda militar sub-regional.



Fonte: VEJA, n.° 240; 11 de abril de 1973, p.23

Fig. 3.14: Os projetos de Corpus e Itaipu em perspectiva comparada

A realidade factual logo confirmaria o que era tácito aos olhos dos observadores debruçados sobre os eventos que agitavam a Bacia do Prata: que o acerto entre Brasília e Buenos Aires não seria uma tarefa ao alcance do simples intento terminativo das partes. No dia 12 de julho de 1977, quando Alfredo Stroessner foi ao Rio de Janeiro conferenciar com seu colega, general Ernesto Geisel (1974-1979), apenas dez dias antes da visita do presidente Jorge Videla a Assunção, o chanceler Azeredo da Silveira (1974-1979) foi taxativo ao declarar que o Brasil não poderia admitir a construção da hidrelétrica de Corpus na quota desejada pela Argentina porque isso significaria abrir mão da soberania nacional.

Pouco antes, em maio, Brasília já havia rejeitado uma proposta encaminhada ao Itamaraty pelo próprio Camilión para a realização de conversas tripartites sobre a compatibilização dos projetos energéticos no rio Paraná. Diante da forte resistência demonstrada, na mesma época Camilión levou a Silveira uma sugestão alternativa: conversações em nível estritamente técnico sobre Itaipu e Corpus, apenas entre brasileiros e argentinos. O embaixador deixou o gabinete do chanceler sem levar consigo uma resposta diferente daquela que já conhecia – segundo o Itamaraty, sobre Itaipu deveriam conversar brasileiros e paraguaios; sobre Corpus, paraguaios e argentinos.

Agravou a situação o fato de horas antes da audiência com o embaixador Camilión, Azeredo da Silveira ter prestado depoimento em

sessão secreta perante a Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal sobre questões relativas ao aproveitamento das águas platinas, oportunidade em que ele teria formulado severas críticas à postura argentina. Em uma das controversas afirmações atribuídas ao chanceler estava a de que "a Argentina não sabe o que quer e tem o hábito de sempre reabrir questões já resolvidas" (VEJA, 1977; p.18).

Por estas e outras circunstâncias, prevalecia no Palácio San Martín a percepção de que havia muita resistência ao diálogo político por parte do Brasil, toda ela erigida pelo Itamaraty. Isso porque, em decurso dos acontecimentos envolvendo Itaipu/Corpus e os interesses atrelados à questão, o MRE optou em instituir uma linha de ação visando ampliar a agenda cooperativa com o Paraguai de forma a buscar alinhá-lo monoliticamente aos interesses brasileiros ao passo que, com a Argentina, as divergências sobre o assunto persistiam e eram tratadas como fato consumado.

Por isso, as esperanças de Buenos Aires voltaram-se ostensivamente para a possibilidade de um entendimento paralelo entre as Forças Armadas de ambos os países para que, a partir daí, estabelecida uma zona de articulação e confluência, fosse dada a luz verde para o início de conversações na esfera técnica e diplomática. Sobre o fato, parafraseando a célebre frase de Georges Clemenceau sobre os militares e a guerra, diria um graduado integrante da chancelaria portenha em entrevista à revista Veja que "as relações entre nossos países são um assunto sério demais para ficar entregue aos diplomatas" (*apud* VEJA, 1977; p.17).

Tal assertiva revela-nos, outrossim, que, neste contexto, esperavam os argentinos que a chamada "diplomacia militar", concepção esta recebida com irritação pelo Itamaraty, fosse capaz de impedir que os desentendimentos evoluíssem para a confrontação de forças e que um encontro direto entre seus interlocutores, Jorge Videla e Ernesto Geisel, alavancasse o acerto em torno dos temas mais propensos à controvérsia.[238]

Por sua vez, a imprensa portenha, outro ator relevante neste enredo, não perdeu tempo e logo respondeu à alegada indiferença brasileira recorrendo a velhas acusações do passado recente. O semanário "*Ultima Clave*", tido como porta-voz dos setores liberais do Exército argentino, afirmou que na raiz das divergências sobre o rio Paraná estavam as ambições hegemônicas do Brasil no cone sul da América e a estratégia expansionista

[238] A suposição de que as Forças Armadas teriam entrado em cena a fim de impedir que as tensões se agravassem, hipótese esta amplamente divulgada pelos periódicos de Buenos Aires, foi logo rechaçada pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas do Brasil, general Moacir Barcellos Potyguara, que afirmou categoricamente em declaração proferida na base aérea de Brasília, em 14 de julho de 1977, que o Itamaraty era o único responsável pela condução da diplomacia brasileira e que a tal diplomacia militar só faria algum sentido caso falhassem todos os meios convencionais de solução de controvérsia, o que certamente não havia acontecido.

baseada nos conceitos geopolíticos de fronteiras móveis e destino manifesto. Sentenciou o jornal que: "Itaipu, acima de tudo, era uma plataforma de lançamento da hegemonia brasileira na Bacia do Prata".

As críticas mais abrasivas do "*Ultima Clave*" estenderam-se, inclusive, à própria diplomacia argentina que, em sua avaliação, não estava sendo capaz de definir uma linha de ação eficiente (VEJA, 1977; p.20), especialmente quanto ao Paraguai que, nitidamente em convergência com os interesses do Brasil, priorizou a construção de Itaipu e, por conseguinte, a execução do projeto de Corpus somente a uma altura que não a prejudicasse. A Argentina ficava, assim, em uma incômoda posição já que não contava com o endosso paraguaio às suas ponderações sobre Itaipu e, por extensão, à Corpus (VIDIGAL, 2009; p.217-218). Com isso, apesar dos exercícios de contorcionismo político que vinham exitosamente permitindo a Stroessner tirar o melhor proveito possível da rivalidade entre Brasil e Argentina, reforçavam-se, pois, com esta aproximação, os vínculos políticos e econômicos que desde a Ata de Iguaçu (1966) vinham ligando Assunção e Brasília numa escala sem precedentes.

Para arrefecer os ânimos e aplacar desconfianças, o Brasil até acenou favoravelmente à proposta argentina de iniciar um diálogo tripartite informal sobre Corpus e Itaipu, fundamentado em bases puramente técnicas. Contudo, o Palácio do Planalto condicionou sua participação nestas conversas à anuência de Buenos Aires com: a cessação do apoio à campanha antibrasileira encampada por vários veículos da imprensa; a renúncia quanto às posições que sustentava acerca do aproveitamento de rios internacionais de curso sucessivo e; a manutenção do cronograma de construção de Itaipu independentemente do andamento das conversas tripartites doravante iniciadas. A Argentina, pragmaticamente, aceitou tais demandas e o Paraguai concordou com os termos propostos por ambos (VIDIGAL, 2009; p.215-216).

Mas, apesar das medidas em busca do entendimento, as relações entre o Brasil e a Argentina logo sofreriam um novo revés. Elas seriam negativamente impactadas pela intempestiva atitude de Buenos Aires de fechar, em julho de 1977, a ligação do país com o Chile nos Andes, o túnel Las Cuevas-Caracoles, para o transporte de cargas rodoviárias provenientes do Brasil obrigando, assim, os caminhões brasileiros, bem como os chilenos com destino ao Brasil, a fazerem um desvio de mais de 2000 km. Esta atitude deu início a uma espiral de tensão (ainda que efêmera) movida por ações e reações de ambos os lados confirmando, pois, a instabilidade da situação.[239]

[239] A justificativa apresentada pelas autoridades chancelares argentinas para a aplicação do bloqueio era de que os caminhoneiros brasileiros recusavam-se a pagar uma compensação tarifária pelo uso da infraestrutura do país - no caso

Em nota oficial, o Itamaraty repudiou a iniciativa e alertou que estudava uma retaliação na mesma medida, possivelmente fechando a faixa lindeira entre Paso de los Libres e Uruguaiana para o transporte de carga oriunda da Argentina, o que serviu como pretexto para que a Casa Rosada respondesse à ameaça denunciando o Tratado de Amizade e Comércio, instrumento garante da livre navegação no rio da Prata desde 1856 (FAJARDO, 2004; p.97).[240]

Não obstante os frequentes impasses que surgiam e as objeções que moviam a chancelaria argentina, Brasil e Paraguai não hesitaram em inaugurar o canal de desvio do rio Paraná em 20 de outubro de 1978, e com todas as pompas esperadas para um evento desta envergadura. Na presença de Stroessner, Geisel e outras autoridades, sessenta toneladas de dinamite implodiram a muralha de proteção para dar vazão às águas contidas: era mais um sinal inconteste de que Itaipu era irreversível ou, como usualmente anunciava o Itamaraty, um fato consumado.

Poucos dias após o evento, em 30 de outubro, Assunção e Brasília oficializaram a decisão de aumentar o número das turbinas de Itaipu de 18 para 20, o que contribuiu, sobremodo, para exacerbar os já exaltados ânimos vicinais. Assim, dado o clima negativo criado em torno desta medida, ao Palácio San Martín não restou alternativa outra senão anunciar a imediata paralisação das negociações tripartites, apesar das garantias técnicas dadas pelo Brasil de que nenhum prejuízo seria causado a Corpus com esta alteração (FAJARDO, 2004; p.97; VIDIGAL, 2009; p.219-220).

Ante o desenredo adverso que se prenunciava depois dos duros golpes em suas pretensões, a chancelaria portenha decidiu postergar para o ano seguinte a retomada de qualquer conversa sobre o assunto, após a esperada troca de comando no Itamaraty com a posse do novo governo no Brasil. Afinal, Buenos Aires atribuía o fracasso que vinha tendo nas negociações dos últimos anos, sobretudo, à gestão de Azeredo da Silveira à frente da diplomacia brasileira, apesar das reconhecidas falhas e indefinições que marcaram a política externa argentina quanto ao tema Corpus-Itaipu.

E assim aconteceu. Ao assumir o governo em 15 de março de 1979, João Batista Figueiredo (1979-1985) anunciou como uma das

---

o túnel - conforme previsto em um convênio provisório de transporte terrestre internacional celebrado pelos três países mais o Uruguai e o Paraguai. Segundo o documento, além das taxas de compensação pelo uso de seu sistema rodoviário, o país que servia como ponte de ligação entre outros dois Estados tinha também o direito de fixar os itinerários das empresas transportadoras que o utilizavam. Apesar das citadas garantias jurídicas, o Brasil alegou que a medida só foi executada por conta das divergências existentes entre os dois países sobre Itaipu e Corpus.

[240] Apesar da manobra argentina, a intenção brasileira demonstrou não passar de uma precavida escaramuça diplomática, tanto que, para evitar maiores transtornos, o Itamaraty optou em não adotar qualquer medida retaliatória pelo ocorrido e as licenças temporárias concedidas pelo Departamento Nacional de Estrada e Rodagem (DNER) para que os caminhões argentinos pudessem cruzar a fronteira brasileira, com validade expirando em 31 de julho daquele ano, foram todas automaticamente renovadas.

orientações prioritárias de sua política externa – conceitualmente rotulada de Diplomacia do Universalismo[241] – o fortalecimento dos laços com os países da América Latina e, em especial, com a Argentina. Para cumprir este intento, Ramiro Saraiva Guerreiro, Secretário-Geral do Itamaraty na gestão anterior e, agora, chanceler, fora incumbido de conduzir, com máxima brevidade, a retomada das negociações com Buenos Aires sobre a exploração dos recursos hidrelétricos platinos, ação considerada fundamental para remover as desconfianças que pairavam em relação ao Brasil e preparar, uma vez superadas as velhas tensões, o cenário sobre o qual se conformaria, dali em diante, uma sociedade estratégica viabilizada pela construção de um poder compartilhado (jogo de soma positiva) em substituição ao combalido quadro de reequilíbrio e contenção (jogo de soma zero) (CANDEAS, 2005; p.33).

E, de fato, foram poucos meses, menos de sete, desde a posse de Figueiredo até a celebrada assinatura do "Acordo sobre Cooperação Técnico-Operativa entre os Aproveitamentos de Itaipu e Corpus" pelos chanceleres Ramiro Saraiva Guerreiro, Carlos Washington Pastor (Argentina) e Alberto Nogues (Paraguai), em 19 de outubro de 1979, em Ciudad Presidente Stroessner. Como dissera o chanceler brasileiro:

> Em poucos meses, em outubro de 1979, assinávamos com a Argentina e o Paraguai o acordo tripartite de compatibilização de Itaipu e Corpus. Punha-se fim definitivamente a uma controvérsia com a Argentina, que azedava as relações bilaterais havia onze anos. Sem a eliminação dessa controvérsia, não teria sido possível desenvolver as relações com a Argentina no grau de intensidade e confiança mútua que as caracterizou no governo Figueiredo e criou as bases para seu incremento sucessivo em governos sucessivos (GUERREIRO, 1992; p.91-92).

Aqui, revisitando os postulados de GOLDSTEIN e KEOHANE (1993; p.12-13) sobre o papel das ideias e, igualmente, observando sua aplicabilidade no contexto hidropolítico platino, vemos neste universo um caso em que elas claramente afetaram as interações estratégicas entre agentes e estruturas adquirindo, com efeito, capacidade de influenciar o campo político ao se institucionalizarem como normas.

[241] Dentre as premissas básicas da política externa de Figueiredo estavam medidas como: a) a busca de maior autonomia e espaço para a atuação diplomática do Brasil, sobretudo por meio de um maior distanciamento dos EUA. Com isso, pretendeu-se refutar a tese do *key-country*, concepção segundo o qual os EUA delegariam a um país-chave, em cada área estratégica, o mandato para manter a ordem e a estabilidade da Pax Americana, sendo o Brasil o escolhido para exercer este papel na América do Sul (OLIVEIRA, 2005; p.197); b) diversificação do diálogo com diferentes países, de acordo com as necessidades e aspirações brasileiras. Neste sentido, buscou-se o estreitamento dos vínculos políticos e econômicos com a América Latina e evitaram-se alinhamentos automáticos; c) a inserção do país com igual equilíbrio em duas esferas de atuação: o Ocidente e o Terceiro Mundo.

Em outras palavras, foi fator fundamental para a mudança de rumo nas relações argentino-brasileiras a assinatura deste instrumento que, ao estabelecer as variações permitidas para Corpus e Itaipu, colocou fim ao impasse em torno dos projetos para o aproveitamento hidrelétrico no rio Paraná ajudando, assim, na obtenção de resultados mais eficientes e no processo de construção identitária destes atores.

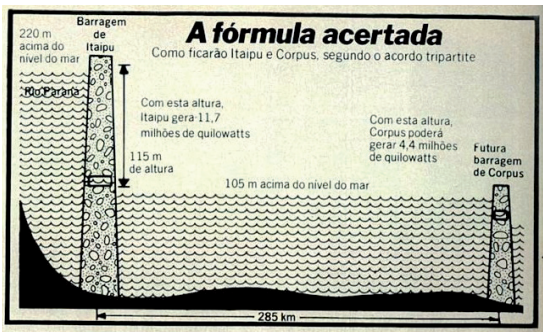
Consequentemente, observa OLIVEIRA (1998; p.13), o acordo agiu como liame de aproximação e, ao mesmo tempo, de rompimento de um perfil disfuncional que dominou, por mais de um século, o cenário hidropolítico platino, levando, enfim, os dois rivais à revisão das regras do jogo em suas relações internacionais. Dessa forma, com a "latino--americanização" de sua política externa, ao Brasil de Figueiredo não interessava uma Argentina desindustrializada ou economicamente debilitada já que, neste contexto de reaproximação, em seu plano de inserção internacional o país precisava de um parceiro estratégico forte, com o qual pudesse contar para projetar-se a partir de um cenário de integração (CANDEAS, 2005; p.33; OLIVEIRA, 2005; p.199).

A Argentina, por sua vez, reconheceu as limitações de sua capacidade de atuação e a importância da cooperação com o Brasil (OLIVEIRA, 1998; p.13). Com isso, suplantados resquícios de rivalidade e desanuviadas as tensões causadas pelo (des)equilíbrio de poder sub--regional, fortaleceu-se a confiança mútua; tornou-se anacrônica a hipótese de um conflito armado e; concomitantemente, inaugurou-se uma nova fase no relacionamento entre os dois países, marcada pela construção de uma estabilidade estrutural[242] pela via da cooperação (CANDEAS, 2005; p.23).

Já o Paraguai, grandemente beneficiado com o desfecho da situação, soube explorar muito bem a complexa dualidade estratégica de sua política pendular, ratificando, pois, a privilegiada condição do país que tinha – e ainda tem – nos recursos hídricos uma poderosa moeda política. Enfim, quanto às principais disposições acordadas neste paradigmático acordo que contribuiu decisivamente para tornar tal quadro possível ao dessecuritizar a hidropolítica platina, ficou decidido que:

a) O reservatório da barragem que o Paraguai e a Argentina projetavam construir na zona de Corpus seria erguido na quota de 105 metros acima do nível do mar, conforme ilustração abaixo:

[242] Ou seja, contínua e linear.



Fonte: VEJA, n.° 579, 10 de outubro de 1979; p.124
Fig. 3.15: O Acordo Corpus-Itaipu

b) Itaipu poderia operar com flexibilidade, até a totalidade de sua potência, mantendo, porém, vazões a jusante de modo a não ultrapassar os parâmetros relacionados com a navegação de acordo com a prática internacional;
c) No que diz respeito ao enchimento do futuro reservatório de Corpus, Brasil e Paraguai colaborariam, por meio da operação do reservatório de Itaipu, para assegurar uma vazão em Corpus que resultasse em benefício desta obra;
d) Os três países adotariam as medidas necessárias para que fossem mantidas, nos trechos dos rios que estão sob sua soberania, as melhores condições de navegabilidade. Tomariam também, quando oportuno, as providências adequadas a fim de realizar as obras que possibilitassem a navegação ou o transbordo levando-se em conta os interesses dos ribeirinhos de jusante e montante;
e) A Itaipu Binacional e a entidade que tivesse a seu cargo a administração da zona de Corpus estabeleceriam procedimentos adequados de coordenação operativa para a obtenção de benefícios recíprocos, incluindo o intercâmbio de informações hidrológicas entre os três países.

Portanto, com base nos fatos narrados, podemos concluir que o Acordo Tripartite Corpus-Itaipu representou, como apropriadamente definiu FAJARDO (2004), um ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a construção de uma gestão cooperativa na Bacia do Prata abrindo, assim, espaço para que ao longo das duas décadas seguintes tomasse forma um amplo e gradual projeto de integração entre os países do Cone Sul.

3.3 Hidrovia Paraguai-Paraná: a hidropolítica como vetor da Estabilidade Estrutural pela via da Integração

Enquanto as décadas de 1960 e 1970 ficaram marcadas pelo clima de tensão prevalecente nas relações entre Brasil e Argentina suscitando, inclusive, muitas dúvidas quanto à viabilidade de um processo de integração no Cone Sul, nas décadas seguintes – 1980 e 1990 – consolidou-se a emergente estabilidade estrutural iniciada com o Acordo Tripartite Corpus-Itaipu. No plano estratégico-militar, dois acontecimentos foram fundamentais para concretizá-la e, também, confirmar a mudança de percepção nas relações bilaterais entre os dois países: a celebração do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear (1980) e a declaração brasileira de apoio a Buenos Aires durante a Guerra das Malvinas (1982). Na sequência dos fatos, o efeito *spillover* deste processo se desdobrou exitosamente para o campo econômico atingindo seu ápice em 1991, com a criação do Mercado Comum do Sul, como visto no capítulo primeiro.

Contudo, no que diz respeito, especificamente, à hidropolítica, o principal projeto multilateral subsequente ao Acordo Tripartite sinalizando para uma efetiva integração física do Cone Sul foi a Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP). Como nos mostra a ilustração abaixo, servindo aos cinco países platinos numa extensão de 3.442 km, esta via fluvial foi concebida para ser um dos mais extensos e importantes eixos continentais de integração política, social e econômica. Tendo como extremidades os portos de Cáceres, no estado do Mato Grosso, e Nueva Palmira, no Uruguai, a superfície total de sua área de influência é, de acordo com dados do Ministério dos Transportes (2010), de aproximadamente 700.000 km^2, com uma população diretamente impactada estimada em de mais de 25 milhões de habitantes[243]:

[243] Fonte: Ministério dos Transportes do Brasil (ver: http://www.ahipar.gov.br/?s=hidrovia).

Fonte: http://cicplata.org/?id=hpp_sintesis

Fig. 3.16: Hidrovia Paraguai-Paraná

Cumpre lembrar, todavia, que a utilização das águas platinas como curso hidroviário não é algo novo no cenário regional. Historicamente, por ser navegável por embarcações de pequeno porte ao longo de toda sua extensão, a malha hidrográfica platina foi meio de transporte fundamental para a penetração no *hinterland* sul-americano entre o século XVI e a primeira metade do século XX quando, então, passou a sofrer um declínio em suas atividades devido a fatores diversos como: a concorrência de outros modais, a ausência de obras de manutenção das condições de navegabilidade e a crescente deterioração da infraestrutura portuária (ARAUJO, 2010; p.39).

Não obstante as dificuldades citadas, em termos de custo/benefício o transporte fluvial é reconhecidamente uma excelente opção para o translado de cargas de grande volume e peso. Os dados apresentados a seguir demonstram que, comparativamente ao modal ferroviário e rodoviário, ele apresenta uma série de vantagens: requer baixo investimento e manutenção; apresenta baixo custo de energia; grande capacidade de manejo de cargas e de tração para percorrer grandes distâncias:

Fonte: http://www.ahipar.gov.br/guia_virtual/guia.html

Fig. 3.17: Vantagens comparativas do transporte fluvial (dados de 2010)

Daí a revitalização da hidrovia vir sendo objeto de intermináveis debates desde a década de 1960.[244] Todavia, apesar da argumentada importância estratégica da HPP, levaram-se quase duas décadas para que se passasse do plano retórico para a ação concreta. Motivado pela necessidade da integração, o projeto só foi retomado ao final dos anos 1980, mais especificamente em setembro de 1989, quando os Ministros de Obras Públicas e de Transportes dos cinco países platinos, reunidos em Santiago, no Chile, concordaram em criar o Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH).

Pouco depois, em 1991, a Resolução n.º 238, aprovada na XIX Reunião de Chanceleres, incorporou o projeto da Hidrovia Paraguai--Paraná ao Sistema da Bacia do Prata. A partir de então, contando com ampla participação de Organizações Intergovernamentais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) e, também, de atores não estatais como o setor empresarial e ONGATs, foi elaborada uma série de documentos de trabalho sobre aspectos econômicos, financeiros, ambientais, sociais, legais e institucionais do empreendimento (ZUGAIB, 2006).

Já refletindo alguns dos pareceres externados nestes instrumentos, o Acordo de Las Leñas (Acordo de Transporte Fluvial da Hidrovia - 1992), outro importante marco regulatório, estabeleceu seis princípios básicos para maximizar o aproveitamento da hidrovia:

a) livre trânsito;
b) livre participação de bandeiras no tráfego entre os países membros;

[244] Em 1968, na reunião de Chanceleres de Santa Cruz de la Sierra, a Resolução n. 210 já refletia o interesse dos ribeirinhos em utilizar o sistema fluvial dos rios Paraguai-Paraná como meio de transporte permanente. Contudo, como visto, foi o Tratado da Bacia do Prata (1969) que, ao formalizar a importância da navegação como forma de integração e incremento do comércio, instou, em seu artigo primeiro, item "a", para que fossem criados marcos institucionais que facilitassem o uso da navegação como instrumento prioritário para o desenvolvimento integrado da Bacia.

c) igualdade de tratamento às empresas de navegação;
d) simplificação dos trâmites alfandegários;
e) segurança de navegação;
f) proteção do meio ambiente (ARAUJO, 2010; p.39).

E é este último tema, o meio ambiente, aquele que tem sido um dos grandes impasses que atualmente obstam maiores avanços no projeto da hidrovia. Segundo estudos apresentados por ONGATs como a WWF, *Wetlands for the Americas*, *Conservation International* e a *International Rivers*, se executada conforme o plano operacional desenvolvido e aprovado em 1997 pelo CIH, o Pantanal, maior planície alagada do planeta com cerca de 200.000 km^2 de extensão[245] – dos quais 80% no Brasil – seria irreversivelmente impactado pelas mudanças ocasionadas com as obras de dragagem, retirada de rochas, alargamento de trechos sinuosos e construção de canais.

Em um destes estudos, inclusive anterior ao projeto da CIH, a WWF estimou que para tornar esta área plenamente navegável, o leito do Paraguai, principal rio do Pantanal, teria que ser alargado de forma a aumentar sua vazão em torno de 35%. Modificados o traçado e a profundidade originais, o fluxo de suas águas se tornaria mais rápido, o que ocasionaria, devido à redução da água estocada, uma diminuição média de 26 centímetros no regime de inundação do Pantanal (JOHN, 1994).

Com essa mudança, o equilíbrio ecológico e a base de toda a cadeia biológica do ecossistema pantaneiro – dada a estreita dependência em relação ao sistema de cheias e à dinâmica natural das águas do rio Paraguai – estariam seriamente ameaçados pelos efeitos adversos resultantes, como o assoreamento[246] e a possível entrada de espécies exóticas vindas com a água de lastro ou incrustadas nos navios que passariam a utilizar a hidrovia (JOHN, 1994). Ademais, adverte CAUBET (2006; p.107), antecipar ou alterar o sistema de vazões do Pantanal poderia causar, além dos citados danos à biodiversidade, estiagens ou enchentes catastróficas na parte inferior da Bacia.[247]

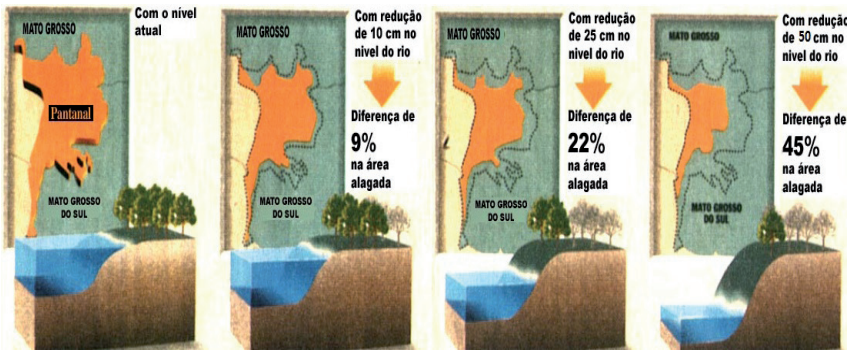
[245] Extensão equivalente às áreas somadas de Portugal, Bélgica, Holanda e Suíça.

[246] Assoreamento é a obstrução de um rio ou canal causada pelo acúmulo de sedimentos, areia ou outros tipos de detritos, geralmente por efeito de processos erosivos e desmatamento de matas ciliares. A sedimentação resultante, dentre outras consequências, pode afetar a navegação, o regime das águas e o comportamento de espécies da fauna e flora em razão das alterações em seus habitats naturais.

[247] Os pântanos do sul da Flórida (EUA), os Everglades, são ecossistemas muito semelhantes ao Pantanal e são usualmente citados por ambientalistas como exemplos de como tais alterações podem ter consequências desastrosas. Desde o século passado, suas águas têm sido drenadas e represadas para a instalação e abastecimento de fazendas de gado leiteiro e cana-de-açúcar. Para tal, o rio Kissimee, que abastece os Everglades, teve seu traçado modificado e foi parcialmente canalizado, o que resultou na destruição de parte considerável da orla costeira por conta da erosão resultante. Além disso, a qualidade da água de cerca de quatro milhões de pessoas que vivem na região de Miami caiu drasticamente, pois os manguezais que serviam como filtro natural foram dizimados com a mudança neste ecossistema. O governo estadual, diante dos fatos, foi obrigado a iniciar a descanalização do Kissimee para tentar reverter este quadro (JOHN, 1994). Outro caso conhecido é o da hidrovia do rio Reno, na Europa Central, cujos danos ambientais foram tão grandes

Em consonância com o discurso de diversas ONGATs ambientalistas, representantes da comunidade epistêmica também chamam a atenção para os riscos ambientais da HPP e engrossam o coro daqueles que apresentam o Pantanal como objeto referente. É o que relata, por exemplo, um estudo realizado por Stephen Hamilton, hidrólogo da Universidade de Michigan. Nele, o cientista simula quatro cenários retratando os possíveis impactos gerados no Pantanal com a redução do nível do rio Paraguai em épocas de seca.

Como demonstra a ilustração com a síntese dos resultados obtidos, uma diminuição de apenas dez centímetros reduziria em cerca de 20.000 km² a superfície encharcada do Pantanal, o equivalente a 9% do total da área alagada. Já a simulação que projeta o cenário mais drástico demonstra que se esta redução for de cinquenta centímetros, quase a metade do Pantanal secaria. Cabe destacar que, em todos os cenários, a conclusão geral é de que as peculiaridades deste ecossistema fazem com que pequenas alterações assumam proporções de grande magnitude, inferências também apontadas de forma semelhante por outros estudos sobre a HPP e o Pantanal, mas que, segundo Hamilton, infelizmente tem sido negligenciados (VEJA, 1997; p.66):



Fonte: Veja, n.º 1492, 23 de abril de 1997; p.63.

Fig. 3.18: Simulação dos impactos no Pantanal com a redução das inundações

Dissonante das opiniões de grande parte dos ambientalistas, o comitê de meio ambiente do BID elaborou um estudo que minimiza os sugeridos impactos ambientais da hidrovia. Seguindo um parâmetro qualificador próprio referente às operações financiadas pelo Banco, o documento relata que o projeto da HPP se enquadra na categoria III, ou seja, aquela relativa às:

que os governos locais tiveram que rever o projeto e desfazer parte das obras para devolver aos rios algumas de suas antigas áreas alagadas.

> operações capazes de exercer um efeito moderado sobre o meio ambiente e que permitem a aplicação de medidas conhecidas e bem definidas. Tais operações exigem geralmente um estudo de impactos ambientais semidetalhado e, em certos casos, um estudo detalhado de uma ou outra de suas componentes (CAUBET, 2006; p.109).

Incomodadas com estas declarações e alegando superficialidade e falta de transparência neste e em outros relatórios técnicos, várias ONGATs e ONGs regionais encaminharam, em outubro de 1994, uma carta formal ao BID solicitando que os estudos sobre a HPP fossem isentos de interferências políticas ou outros fatores que comprometessem a credibilidade dos pareceres apresentados (CAUBET, 2006; p.116).

Com efeito, apesar das admoestações citadas em diversos estudos acadêmicos, essas incongruências demonstram que o conhecimento que se tem sobre o Pantanal ainda é limitado e impede que sejam feitas avaliações científicas conclusivas acerca das causas, das consequências e das soluções para os potenciais riscos que ameaçam este ecossistema. Somada à imprecisão na construção de uma agenda científica confiável, fortes argumentos econômicos defendidos, sobretudo, pelos governos nacionais e organismos de financiamento, operam em favor da hidrovia.

O principal deles é o de que a HPP representa o caminho mais prático e barato para romper o isolamento da imensa fronteira agrícola sul-americana formada pelo centro-oeste brasileiro, leste boliviano e norte do Paraguai. Assim, como parte de um projeto de integração, ela possibilitaria uma diminuição sensível nos custos de transporte da carga de grãos aumentando, naturalmente, o intercâmbio comercial intrazonal e as vantagens comparativas deste espaço econômico regional (ZUGAIB, 2006; p.133). Além disso, para dois países em particular, Paraguai e Bolívia, ela representa um objetivo estratégico de primeira ordem: a garantia concreta de irromper a secular mediterraneidade que lhes priva do acesso ao oceano Atlântico.[248]

Por estes motivos, na avaliação de SANGUINETTI (1991, p.43) a dimensão estratégica deste empreendimento é comparável, em termos de importância, à Comunidade Europeia do Carvão e Aço significando, inclusive, um passo adiante na dissipação de possíveis focos de tensão derivados da hidropolítica. Diz ele que:

> este, além de ser um projeto de transporte, é, sobretudo, um projeto integrador destes cinco países da Bacia e, talvez, não seria exagerado

[248] Por isso, o grande esforço boliviano para viabilizar a HPP e o Canal Tamengo, ligação entre a Lagoa de Cáceres e o rio Paraguai e, também, única via de acesso do país à hidrovia (cf. fig. n.3.16).

> estabelecer um paralelo entre o que representa o desenvolvimento da Hidrovia e o que foi o desenvolvimento da Comunidade do Carvão e do Aço na Europa, que, sem nenhuma dúvida, foi a semente para a criação do Mercado Comum Europeu.

Apesar das incertezas e das opiniões divergentes, no plano geopolítico a hidrovia é considerada, em conformidade com os princípios do Mercosul, como parte relevante na estratégia de construção de um espaço unificado. A ideia de que o alicerce econômico-comercial do Mercosul pressupõe o fortalecimento da integração física regional tem prevalecido nos discursos políticos governamentais e, consequentemente, neste contexto ilocucionário, a HPP vem sendo apresentada como instrumento prioritário para a revitalização e fortalecimento do bloco. Daí o aporte financeiro destinado à consecução de trechos da hidrovia por intermédio da IIRSA[249] sinalizar para a tendência de que a integração hidrográfica platina continue sendo um dos eixos principais nos esforços de integração no subcontinente.

Portanto, o projeto da HPP, mesmo apresentando contrapontos, permite-nos afirmar que a hidropolítica seguiu exercendo papel relevante na continuidade deste processo de construção da estabilidade estrutural nas relações internacionais platinas, contribuindo, inclusive, para que ela evoluísse gradualmente da cooperação para a integração (CANDEAS, 2005; p.26).

Com isso, fortalece-se também a ideia buzaniana de que o Subcomplexo de Segurança do Cone Sul caminha – ainda que com imperfeições, mas, sobretudo, amparado por um notável salto qualitativo nas relações de amizade entre suas unidades a partir dos processos interativos de formação de identidades – para firmar-se como uma Comunidade de Segurança Pluralista, marcada por uma agenda temática de dessecuritização e compartilhamento de interesses onde os atores param de se perceber como ameaça em nome de um convívio pacífico baseado em valores compartilhados (DEUTSCH *et al.*,1957; p.1-4).

3.4 A hidropolítica platina contemporânea: uma síntese

Ao longo destas páginas constatamos que a hidropolítica platina caracterizou-se, em diversos períodos históricos, e por motivos distintos,

[249] Do orçamento total da IIRSA, 4,8% destina-se exclusivamente aos projetos da HPP, com foco em três objetivos principais: 1) restabelecer as condições para a navegação contínua entre Cáceres e Nueva Palmira, mas respeitando as particularidades do ecossistema pantaneiro; 2) modernizar a infraestrutura portuária; 3) conectar a hidrovia com outros modais de transporte (ARAUJO, 2010; p.38-40).

como fonte de tensões e disputas que geraram desentendimentos e aguçaram as vulnerabilidades multidimensionais daqueles que de suas águas dependem demonstrando, portanto, a existência de uma estreita conexão com a agenda de segurança destes atores. Por outro lado, demonstrou também, após a resolução formal do contencioso Corpus-Itaipu, que essa mesma interdependência hidrológica pode ser, ao invés de um catalisador capaz de levar à colisão conflituosa, um poderoso instrumento para a construção da confiança e do diálogo na busca de uma cooperação estratégica.

Mais recentemente, outras variáveis e perspectivas, somadas às já conhecidas, passaram a integrar a agenda hidropolítica sub-regional. Assuntos como o aproveitamento de mananciais subterrâneos; a demanda paraguaia pela revisão dos tratados de Itaipu e Yacyretá; os efeitos decorrentes da variabilidade climática ou a ação antrópica/industrial sobre a quantidade e qualidade dos recursos hídricos platinos, alguns deles brevemente apresentados neste último tópico, são temas que atualmente fazem parte deste cenário e que, certamente, contribuem para corroborar a premissa de que na região platina existe uma profunda interdependência hidrológica entre os atores que a integram a ponto de ensejar a formação de um CH/CHS, assertiva que voltaremos a tratar em pormenores ao fim do capítulo.

3.4.1 O Aquífero Guarani

Os aquíferos são formações geológicas do subsolo constituídas por rochas permeáveis que armazenam água em seus poros ou fraturas. Representando a única fonte de água potável para quase 25% da população mundial, em muitos lugares como China, Egito, Líbia, Israel, Índia e Estados Unidos o ritmo de consumo destas reservas supera o de reposição de seus estoques. Estima-se que as águas subterrâneas respondam por cerca de 50% do suprimento total dos recursos hídricos utilizados no abastecimento público e 40% e 20% da água empregada, respectivamente, na indústria e na irrigação (TUSSI, 2008; p.8; CLARKE e KING, 2005; p.26).

Fonte: www.uniagua.org.br
Fig. 3.19: Aquífero Guarani

Com uma extensão aproximada de 1.088 milhão de km², o Aquífero Guarani destaca-se como uma das maiores reservas subterrâneas de água doce do mundo sendo que, de sua área total, tal qual demonstra a ilustração ao lado, 67,65% (735.918 km²) estão em território brasileiro; 20,98% (228.255 km²) na Argentina; 8,05% (87.536 km²) no Paraguai e 3,32% (36.170 km²) no Uruguai (OEA, 2009; p.30). Assim, não constitui tarefa difícil inferir a importância estratégica das questões multidimensionais que se interpõem à utilização destas águas entre aqueles que as compartilham.

No âmbito da hidropolítica regional, o primeiro projeto referente ao aquífero foi oficializado em 1995, com o patrocínio do *International Development Research Centre* (IDRC-Canadá). Denominado "*Proyecto Sostenible del Acuífero Botucatu*"[250] a iniciativa objetivou integrar as instituições públicas e privadas dos quatro países envolvidos com

[250] A denominação "Aquífero Guarani' foi sugerida pelo geólogo uruguaio Danilo Antón, em 1994, para tentar unificar em uma nomenclatura comum as diversas formações geológicas que compunham o aquífero. Estas formações recebiam nomes diferentes nos quatro países: Pirambóia/Botucatu no Brasil, Misiones no Paraguai, Tacuarembó na Argentina e Buena Vista/Tacuarembó no Uruguai.

vistas a estabelecer uma agenda de discussão sobre as condições para a exploração sustentável e para a proteção legal do aquífero. Esse projeto pioneiro produziu informações relevantes que serviram como base para que, em 1998, fosse apresentada à OEA uma proposta de estudo mais elaborada sobre o aquífero indicando, para tal, o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (*GEF*) como principal agente financiador e o Banco Mundial como agência de implementação (TUSSI, 2008; p.112).

Estes antecedentes prepararam exitosamente o terreno para que, finalmente, a demanda apresentada resultasse no "Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani" (PSAG), iniciado no ano 2000 com o propósito de apoiar os quatro países na elaboração e institucionalização de um marco legal e técnico de gestão e preservação deste manancial. Além dos Estados condôminos, o projeto contou com a participação ativa de vários atores funcionais como ONGs e ONGATs, agências nacionais especializadas, representantes da comunidade epistêmica e organizações intergovernamentais, o que evidencia a complexidade e o caráter transnacional de seu desenho institucional.

Considerado o marco germinal do que se espera que seja o sistema normativo aplicável aos recursos hídricos subterrâneos platinos, o PSAG gerou frutos concretos como a criação do Sistema de Informação Geográfica do Aquífero (SISAG): uma rede de monitoramento para:

a) promover o melhor entendimento da dinâmica do aquífero;
b) possibilitar a utilização racional e o estabelecimento de estratégias de preservação mais eficientes;
c) desenvolver instrumentos de gestão específicos e;
d) implantar um Programa Estratégico de Ação direcionado ao fortalecimento das capacidades institucionais, da participação pública e da cooperação regional.

Apesar de o PSAG representar uma ferramenta importante para lidar com problemas que exercem grande pressão sobre o Aquífero como os riscos de contaminação em função da densidade demográfica ou o consumo excessivo, externalidades estas que estão sendo trabalhadas em um contexto inegavelmente favorável à cooperação, a ideia de um mecanismo de gestão efetivo ainda é incipiente em termos de resultados, o que não impede que o saldo positivo alcançado até o momento projete um cenário propício ao cumprimento dos componentes vislumbrados no PSAG tais como:

a) consolidação da base de conhecimento científico e técnico acerca do Aquífero Guarani;
b) desenvolvimento e instrumentalização conjunta de um marco de gestão técnica, institucional, financeira e legal;
c) fomento da participação pública, da educação ambiental e da difusão do conhecimento produzido;
d) desenvolvimento de medidas para a gestão das águas subterrâneas e para a mitigação de danos, de acordo com as características das áreas consideradas críticas.

A inclusão formal do assunto na pauta temática do Mercosul, em julho de 2004, durante a XXVI Cúpula de Presidentes do bloco, seguida pela subsequente decisão de seus membros de criar um grupo *ad hoc* de alto nível para elaborar uma proposta de Acordo sobre o Aquífero Guarani[251] apontam para esta direção (TUSSI, 2008; p.139-140). Neste último caso, um passo significativo foi dado com a celebração do Acordo sobre o Sistema Aquífero Guarani no dia 2 de agosto de 2010, durante a Cúpula do Mercosul realizada na cidade de San Juan, Argentina.

Trata-se de um acordo simples, redigido em apenas 22 artigos, mas sumamente importante para as pretensões dos países do Cone Sul quanto à gestão compartilhada do Aquífero, pois abre espaço para muitos avanços. Referenciando instrumentos basilares como as resoluções n. 1803 (XVII) e 63/124 da Assembleia Geral da ONU que dispõem, respectivamente, sobre a soberania permanente sobre os recursos naturais e o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços, os três primeiros artigos do acordo reafirmam a soberania absoluta dos quatro signatários sobre os recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, em concordância com as disposições constitucionais e legais vigentes em cada uma das partes e com as normas de direito internacional aplicáveis. Na avaliação de MEDEIROS (2010) este aspecto é importante, pois, no que pese a sua obviedade, ele resguarda, em termos legais, a região de ingerências externas que, porventura, venham a ser suscitadas no futuro.

Os artigos de 4 a 11 tratam dos procedimentos a serem seguidos na utilização destes recursos hídricos consagrando, para tal, o mecanismo de consulta prévia e fornecimento de informações, assim como o compromisso de não causar prejuízos sensíveis a uma das partes ou ao meio ambiente. O artigo 12, por sua vez, estipula que as partes estabeleçam programas de cooperação com o propósito de ampliar o conhecimento técnico e científico sobre o Aquífero Guarani para, assim, promover o

[251] Decisão MERCOSUR/CMC/DEC.25/04.

intercâmbio de informações sobre as melhores práticas de gestão, bem como o desenvolvimento de projetos comuns.

Já o artigo 15 destaca-se por prever, em concordância com o artigo VI do Tratado da Bacia do Prata (1969)[252], o estabelecimento de uma Comissão multilateral responsável pela coordenação dos esforços de cooperação para o cumprimento dos objetivos acordados. As eventuais controvérsias que surgirem deverão ser resolvidas por meio de negociações diretas, ao fim das quais, caso não haja acordo, a Comissão poderá, se solicitado pelas partes, avaliar a situação e formular recomendações. Subsidiariamente, o artigo 19 dispõe sobre a elaboração de um procedimento arbitral adicional ao Acordo (ainda a ser formulado) para os casos em que o imbróglio persistir.

No entanto, os mais cautelosos lembram que a construção de tal aparato institucional é tarefa complexa, pois pode conflitar com os interesses soberanos de cada um dos atores envolvidos, a exemplo do que aconteceu no caso do Sistema da Bacia do Prata durante as décadas de 1960 e 1970. Este é o alerta que faz CAUBET (2006*b*, p.180-181) ao ponderar que, na prática, nas relações hidropolíticas contemporâneas os Estados continuam a privilegiar as tradicionais preocupações referentes à proteção de seus direitos soberanos, e não um sistema comunal holístico baseado em princípios como o da responsabilidade internacional, da consulta prévia ou da preservação contra as possibilidades de contaminação, como veremos a seguir no caso das "*papeleras*" no rio Uruguai.

3.4.2 O caso das "papeleras" no rio Uruguai

O chamado "caso das *papeleras*" refere-se ao notório contencioso envolvendo Argentina e Uruguai por ocasião da construção de duas usinas de papel e celulose na fronteira entre os dois países, às margens do rio Uruguai. O ponto do desentendimento, segundo Buenos Aires, decorreu de o Uruguai ter autorizado a empresa espanhola ENCE S.A. e a finlandesa *Oy Metsä-Botnia Ab* (Botnia) a iniciarem a construção de suas fábricas, respectivamente, a Celulosas de M'Bopicuá e a Orion, em outubro de 2003 e fevereiro de 2005, em Fray Bentos, cidade limite da jurisdição territorial uruguaia, sem seguir o procedimento estabelecido pelo Estatuto do Rio Uruguai (1975) que prevê o mecanismo de informação e a consulta prévia (art.7º) caso sejam realizadas obras capazes de produzir efeitos transfronteiriços. Amparada neste dispositivo jurídico, a Argentina

[252] O Tratado não impedirá as Partes Contratantes de concluir acordos específicos ou parciais, bilaterais ou multilaterais, destinados à consecução dos objetivos gerais do desenvolvimento da Bacia.

se queixou de possíveis externalidades como a alteração do regime fluvial e das condições de navegação; risco de poluição; deterioração da biodiversidade e dos recursos pesqueiros; além de efeitos nocivos à saúde da população ribeirinha, sobretudo na cidade de Gualeguaychú, na província de Entre Ríos, como destaca o mapa abaixo:

Fonte: http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Carte_guerre_du_papier_v2.png

Fig. 3.20: O caso das papeleras: a região do conflito

Em razão das ações uruguaias e das possíveis consequências resultantes do empreendimento, setores da sociedade civil argentina – contando com o apoio de políticos (em especial do governador da província de Entre Ríos, Jorge Busti), movimentos ambientalistas e ONGATs como o Greenpeace – passaram a bloquear o acesso às pontes internacionais que ligam as cidades de Fray Bentos e Colón, no Uruguai, a Gualeguaychú e Paysandú, na Argentina, interrompendo, assim, o fluxo regular de pessoas, bens, serviços e fatores produtivos entre os dois países o que prejudicou, sobremodo, a economia uruguaia.

O Uruguai, por sua vez, rechaçou as acusações argumentando que a construção das usinas seguia rigorosos padrões de proteção ambiental e que, por isso, as demandas argentinas eram infundadas. Sobre a obrigação de prestar informações referentes aos projetos, a alegada insuficiência no suprimento de dados seria solucionada, segundo o Uruguai, pela criação de um Grupo Técnico Bilateral de Alto Nível incumbido de realizar reuniões periódicas sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores de ambos os países com o intuito de discutir tanto os problemas decorrentes da implementação das fábricas como as possíveis soluções (MEDEIROS e SARAIVA, 2009; p.88). [253]

[253] Criado em maio de 2005, o Grupo Técnico encerrou suas atividades, em janeiro de 2006, sem emitir um parecer consensual.

Ademais, Montevidéu também procurou demonstrar os benefícios significativos das duas usinas para o desenvolvimento produtivo do país. Estimado em 1,8 bilhão de dólares, o investimento estrangeiro a ser feito seria, até então, o maior da história do Uruguai e geraria, quando as plantas alcançassem sua plena capacidade de produção, um fluxo comercial positivo que compensaria em torno de 22% o déficit comercial do país, além de um impacto econômico projetado em 2,5% do PIB uruguaio de 2004 para cada ano de plena atividade (VENTURA e MIOLA, 2009; p.401; MEDEIROS e SARAIVA, 2009; p.87).

Após várias tentativas frustradas de negociação, o entrevero logo alcançou grandes proporções e ultrapassou a esfera regional. Em 2006, enquanto o Uruguai solicitava a instauração de um tribunal arbitral a*d hoc* no âmbito do Mercosul, nos termos do Protocolo de Olivos[254], a Argentina, alegando o descumprimento das obrigações previstas no Estatuto do Rio Uruguai, que coexiste de maneira autônoma com o ordenamento jurídico do bloco, optou em acionar, paralelamente, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) para dirimir a contenda com base em um dispositivo do próprio Estatuto que reconhece a competência da CIJ para decidir sobre qualquer litígio a ela submetido quanto à interpretação ou aplicação do Tratado.

Indiferente às propostas e aos argumentos uruguaios, desde 2005, após avaliações realizadas por grupos técnicos argentinos sugerirem a existência de elevados riscos de externalidades, o presidente Néstor Kirchner (2003-2007) vinha incisivamente pressionando o Banco Mundial, a agência financiadora do projeto, para que os fundos para a construção das *papeleras* não fossem liberados já que, além dos possíveis danos ao meio ambiente, sobre o assunto "*existia una instancia judicial internacional abierta*"[255], em alusão à atuação da CIJ neste caso. Mesmo diante da irredimível posição argentina, em 21 de novembro de 2006 o Banco Mundial autorizou o investimento inicial de 170 milhões de dólares pelo IFC (*International Finance Corporation)* e uma garantia de 350 milhões de dólares pela MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency)* para a construção da fábrica finlandesa Orion por considerar que os ganhos

[254] O Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul (2002) prevê a convocação de um tribunal *ad hoc* em caso de disputas comerciais no âmbito do bloco. Posteriormente ao pedido para convocá-lo, o Uruguai enviou à OEA uma nota de protesto afirmando que a Argentina violou a Convenção Interamericana de Direitos Humanos quando permitiu o bloqueio da Ponte Libertador San Martín - ligação entre os dois países - por grupos ambientalistas de Gualeguaychú. Por isso, Montevidéu insistia em acionar o mecanismo de solução de controvérsias *ad hoc* do Mercosul para julgar a inação de Buenos Aires ante este ato considerado lesivo aos interesses uruguaios (em setembro de 2006, o Tribunal Arbitral do Mercosul deu parecer favorável ao Uruguai ao aceitar o argumento de que o movimento em Gualeguaychú havia perdido a legitimidade ao afetar o direito de outros transitarem e exercerem o comércio em uma via internacional, causando prejuízo a um Estado-membro do Mercosul).

[255] Boletin de Prensa Regional. "*Kirchner reclama al Banco Mundial que no dé fondos a las papeleras*". 7/11/2006. Disponível em: http://www.mercosur-comisec.gub.uy/Boletines/noviembre06/71106.htm.

auferidos pela economia uruguaia com a *papelera* não resultariam em danos ambientais para a Argentina (WOJCIKIEWICZ, s/d; p.32).

Apesar do desgaste político-diplomático acumulado ao longo destes anos, somente em 20/04/2010 a CIJ divulgou sua tão aguardada decisão que, ressalte-se, é definitiva, inapelável e obrigatória para as partes. Por 13 votos a um, a Corte entendeu que o Uruguai violou o Estatuto de 1975 ao não consultar a Argentina antes da instalação das usinas devendo o país, portanto, assumir a responsabilidade por eventuais danos causados ao meio ambiente.

Entretanto, para a frustração da Casa Rosada, a CIJ deliberou, por 11 votos a três, que o Uruguai, até o momento, não havia descumprido o tratado no que tange à proteção do meio ambiente tendo em vista que o nível de poluição no rio Uruguai não aumentou após a instalação das indústrias (ICJ, 2010; p.01). Assim, a decisão da CIJ não alterou em absolutamente nada o *status quo* da situação.

Por fim, cabe destacar que, quanto ao Mercosul, este episódio evidenciou a fragilidade de suas instituições político-jurídicas para a resolução de conflitos com este grau de complexidade[256] relegando ao bloco o papel de coadjuvante, mesmo sendo ele o foro natural para a solução de controvérsias entre seus Estados-membros. Para Alejandro Daniel Perotti, ex consultor jurídico da Secretaria do Mercosul, a leitura dos fatos no caso das *papeleras* aponta que:

> la incapacidad de solucionar el asunto en el marco del Mercosur obedece esencialmente a la ausencia de instituciones en nuestro bloque que verdaderamente actúen al margen del interés de los Estados Partes y que a su vez tengan la oportunidad de actuar, porque si bien hay órganos con esa representatividad diferente del interés estatal, la Secretaría del Mercosur, ciertamente los Estados Partes no le dejan margen de actuación (apud WOJCIKIEWICZ, s/d; p.32).

Esta também é a conclusão a que chegou o cônsul geral do Uruguai no Rio de Janeiro, Dr. Alberto Guani, ao afirmar que "o Mercosul não quis entrar na discussão porque há muitos aspectos que tem a ver com os próprios interesses dos Estados-membros" (WOJCIKIEWICZ, s/d; p.32). Ademais, a justaposição inócua de jurisdições no âmbito da solução de controvérsias, somada à omissão brasileira ao não mediar a disputa, tal qual solicitado pelo Uruguai, praticamente restringiu a atuação do bloco ao plano simbólico (MEDEIROS e SARAIVA, 2009; p.105).

[256] Destaque-se que as fábricas de papel e celulose instalaram-se sem a avaliação de qualquer mecanismo de controle de incentivos para a região, motivo que contribuiu, no entendimento de WOJCIKIEWICZ (2009), para o acirramento da crise. Assim, a autora aponta a ausência de uma política de investimentos e controle no âmbito do bloco como fator determinante para a criação de focos de tensão em torno das *papeleras*, no qual foram envolvidos, simultaneamente, governos e sociedade civil.

3.4.3 Itaipu, Yacyretá e as reminiscências do passado

Itaipu foi, sem dúvida, a grande responsável pela criação de um fluxo permanente de recursos que possibilitou ao Paraguai empreender uma série de mudanças estruturais fundamentais ao longo das últimas três décadas. Para se ter uma dimensão mais precisa de sua importância, basta lembrar que cerca de 25% do orçamento do tesouro guarani vem da Binacional, o que faz de Itaipu a principal fonte de divisas do país (PINTO, 2009; p.149). Contudo, não obstante o inconteste histórico de sucesso da hidrelétrica, o recente contexto político paraguaio trouxe à tona reminiscências de um passado que se supunha superado.

Na noite do dia 20 de abril de 2008, depois de apurados 90% dos votos da disputa presidencial daquele ano, o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral do país declarou o ex-bispo Fernando Armindo Lugo o vencedor do pleito e novo mandatário do país com 40,83% dos votos válidos enquanto a segunda colocada, Blanca Ovelar, alcançava 30,72%. Após décadas de imobilismo político, rompia-se a hegemonia de 61 anos do partido Colorado no poder.

O problema era que Lugo havia encampado como uma das bandeiras de sua campanha eleitoral a revisão do tratado de Itaipu sob a alegação de que o acordo era lesivo aos interesses do país ao impor-lhe, sob condições inaceitáveis, uma dívida considerada espúria. Lugo dizia que a dívida contraída para viabilizar a construção de Itaipu já havia sido quitada ante o pagamento de juros escorchantes ao Brasil/Eletrobrás ao longo de todos estes anos.

O Paraguai exigia, também, a revisão do preço pago pela energia excedente repassada ao Brasil por força do Tratado e, concomitantemente, o direito de vendê-la a terceiros, a preço de mercado.[257] Com as demandas guaranis chanceladas pelo alto escalão político, vários periódicos como o ABC Color, principal veículo da mídia impressa paraguaia e opositor contumaz do acordo de Itaipu, acirraram o tom das críticas ao reeditar velhas propagandas como as que rotulavam o Brasil de imperialista e aventureiro belicoso, e Itaipu de instrumento de espoliação que teria, como fim, subjugar o Paraguai ao domínio brasileiro (PINTO, 2009; p.22;31).

O Brasil, em contrapartida, rebateu os argumentos levantados com base no que dispunha o acordo, afinal, como demonstrado neste capítulo, o Tratado de Itaipu foi fruto de uma verdadeira engenharia técnico-jurídica que lhe garantiu reconhecimento, respaldo e uma inquestionável segurança. Primeiramente, quanto ao preço pago pela energia, as tarifas

[257] Como visto, tanto a Ata de Iguaçu como o Tratado de Itaipu, chancelados por ambos os governos, estipulavam que a energia não utilizada por um dos condôminos só poderia ser vendida ao outro, negociada a um preço justo a ser combinado pelas partes.

praticadas alcançam, em média, R$ 86,90 por megawatt/hora, valor acima, por exemplo, aos R$ 78,87 a serem cobrados pela recém leiloada hidrelétrica de Santo Antônio, no rio Madeira, o que demonstra a compatibilidade das tarifas de Itaipu com os preços praticados no mercado.

Portanto, com base em dados de 2008, o Brasil pagava pela energia paraguaia US$ 42,5, que, acrescido de US$ 2,81, valor adicional correspondente à remuneração pela cessão de energia (e que não deve ser confundido com o preço efetivamente pago), alcançava a cifra de US$ 45,31 por megawatt/hora. Contudo, o discurso amplamente noticiado em Assunção era de que o Brasil pagava apenas US$ 2,81 pela energia, como demonstrado, uma informação distorcida, mas que foi utilizada com intenções políticas.[258]

Em segundo lugar, lembremo-nos que quando o Tratado foi assinado, o Paraguai não tinha recursos financeiros para cumprir com os 50% do montante que lhe cabia na construção de Itaipu. A solução foi pegar um empréstimo junto ao Brasil com juros de 7,5% a.a (taxa considerada normal para os padrões internacionais e comumente praticada em projetos desse porte) resultando numa dívida que atualmente gira em torno de US$ 20 bilhões, a ser liquidada até 2023, quando o Tratado completará 50 anos.

Ademais, cumpre destacar que apesar das acusações de espoliação, Itaipu não existiria caso o Brasil não assegurasse a compra compulsória do excedente energético paraguaio, sobretudo em um período em que a oferta de energia em muito suplantava a demanda interna do país. Para tanto, a Lei n.5899 de 1973 obrigou as empresas brasileiras concessionárias e distribuidoras de energia a comprar toda a eletricidade gerada pela usina estabelecendo, com esta medida, um mercado cativo que atraiu credores e, consequentemente, recursos para viabilizar o empreendimento. Portanto, diziam os críticos mais contumazes, o Brasil foi o país que efetivamente pagou pelo projeto enquanto o Paraguai entrou apenas com o barranco (PINTO, 2009; p.161).

No entanto, mesmo resguardado pela segurança jurídica do Tratado de Itaipu, o Brasil preferiu ir à mesa de negociação sob o lema "investir para integrar" numa clara alusão à linha política defendida pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) de que "não interessa ao Brasil ter um vizinho que não tenha o mesmo ritmo de crescimento". Segundo o mandatário brasileiro, os países mais desenvolvidos têm obrigação de ajudar os países de menor economia para que estes possam dar um salto de qualidade na sua capacidade de desenvolvimento, na sua capacidade produtiva, e na competitividade

[258] Descontado o valor pago pela cessão da energia, a diferença - US$ 42,5 - era retida como abatimento da dívida, daí o motivo de tantos desencontros nas informações levadas à população paraguaia. Fonte: Folha *on line*. "Brasil e Paraguai fecham acordo sobre Itaipu: país pagará o triplo por energia", 25/07/2009. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u600336.shtml.

das relações bilaterais, condição indispensável para o êxito da integração sul-americana.[259]

Somado aos fatos narrados, o fracasso de um grande evento patrocinado pelo Palácio de López deixou claro que o movimento de securitização incitado pela mídia e pela liderança política paraguaia não surtira o efeito esperado junto à audiência guarani. Em 2009, próximo de mais um aniversário do Tratado de Itaipu, o presidente Lugo convocou a população para participar de um "apagão voluntário" e de uma manifestação pública em repúdio à política brasileira para a questão. Afora a baixíssima adesão ao ato, compareceram ao local indicado para o protesto, além de Lugo e seus assessores, 70 pessoas, uma indicação de que a opinião pública não referendava o discurso contra Itaipu, afinal, na prática, a hidrelétrica representa o anseio do povo e das elites do país: geração de emprego e ingresso de divisas.[260]

Mesmo assim, após meses de negociação e ferrenhas críticas internas, o Brasil concordou em rever o preço pago pela energia paraguaia. Com um reajuste em torno de 200%, o país pagará ao Paraguai uma compensação anual de US$ 360 milhões pela energia consumida, contra os US$ 120 milhões pagos até então. E o pacote de benesses seguiu com o aceno positivo do Palácio do Planalto em auxiliar financeiramente o Paraguai em uma série de projetos de infraestrutura como a estruturação de uma linha de transmissão de 350 km de comprimento ligando Itaipu a Assunção, orçada em US$ 450 milhões, e a construção de obras para a melhoria da navegação fluvial. Como parte dessa empreitada, as empresas brasileiras Camargo Correa e Votorantim Cimentos anunciaram um investimento de US$ 100 milhões na construção de uma fábrica no Paraguai.

Por fim, o Itamaraty iniciou negociação com o Paraguai sobre a possibilidade de venda da energia excedente de Itaipu no mercado livre brasileiro, e não a um preço fixo à Eletrobrás, como feito até então. Segundo o Itamaraty, para não onerar o consumidor brasileiro a liberação ocorreria gradualmente até 2023. O desfecho do caso de Itaipu gerou tanta euforia no Paraguai que o presidente Fernando Lugo chegou a comparar a situação da hidrelétrica à do Canal do Panamá que, após ter sido controlado pelos EUA durante quase um século, voltou às mãos do governo local em 31 de dezembro de 1999.

Assim, impulsionados pelo sucesso das negociações com o Brasil e aproveitando o bom momento político, autoridades paraguaias passaram a

[259] Declaração concedida à imprensa pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após cerimônia de assinatura de acordos bilaterais em Assunção, em 25/07/2009.

[260] "A dívida da hidrelétrica de Itaipu e a contestação feita pelo Paraguai". Entrevista com Wagner Weber, diretor do Instituto de Estudos Econômicos e Sociais Paraná-Paraguai. Disponível em: http://cbn.globoradio.globo.com/programas/jornal-da-cbn/2009/05/04/A-DIVIDA-DA-HIDRELETRICA-DE-ITAIPU-E-A-CONTESTACAO-FEITA-PELO-PARAGUAI.htm.

focar esforços na renegociação do acordo de Yacyretá. Os paraguaios pleiteiam, além de uma redução de 60% da dívida de US$ 15 bilhões que o país tem com a EBY, o reajuste no valor pago pela energia cedida à Argentina e a modificação da política de *royalties* e indenizações. Neste sentido, os dois governos já concordaram em constituir uma comissão mista para analisar a dívida da hidrelétrica, mas ainda não avançaram concretamente nas negociações.

A partir dos eventos narrados, cabe-nos, enfim, a tarefa derradeira de verificar a força (eficácia) das normas que ensejaram a formação de um regime hidropolítico na Bacia do Prata. Para tal, revisitando os critérios de investigação sugeridos por LEGRO (1995, p.16) para este propósito – especificidade, durabilidade e concordância – podemos concluir que, em geral, apesar das desconfianças e tensões que marcaram boa parte do período analisado e, também, dos recentes entreveros, o regime hidropolítico platino demonstrou:

1) sua clareza de codificação mediante a criação de uma estrutura normativa e de instituições específicas (especificidade);
2) resistência aos desafios que surgiram (durabilidade), e também,
3) a aceitação dos resultados alcançados no discurso dos principais atores condutores da hidropolítica sub-regional e a consequente internalização destas normas nas políticas domésticas (concordância).

3.5 A hidropolítica platina na escala BAR

Em síntese, os eventos narrados ao longo destas páginas permitiram constatar que múltiplos fatores contribuíram para dar forma à hidropolítica platina: geografia; rivalidade; concepções geopolíticas; desequilíbrio de poder relativo; disputa entre modelos de desenvolvimento econômico; ação das burocracias estatais; situação política interna; construção de alianças estratégicas; afinidades políticas; superação de desconfianças históricas e de velhas ideias e preconceitos (ainda que não definitivamente); a gestação de um projeto de integração regional.

Aplicando à hidropolítica a terminologia originalmente desenvolvida por CANDEAS (2005) para qualificar as relações bilaterais entre Brasil e Argentina, vê-se que esses fatores conjugados, cada qual exercendo impacto diferenciado em momentos distintos, a fizeram flutuar, ao longo da história, entre dois polos. De um lado, no extremo negativo, a instabilidade estrutural (prevalecente, sobretudo, no século XIX) e, do outro, a partir da década de 1980, com o Projeto da HPP, a estabilidade estrutural

pela integração, passando, neste *continuum*, por fases intermediárias de rivalidade e cooperação conjuntural que, como adjetivado, coexistiram e se alternaram a cada nova situação surgida no cenário local e/ou internacional.

Alocando, então, os principais eventos que marcaram a hidropolítica platina contemporânea (1960-2009) na escala BAR[261] constatamos, neste caso, a validade da conclusão geral apresentada pelo Grupo de Oregon, isto é, de que não houve nenhum caso identificado em seus extremos: de unificação voluntária motivada por recursos hídricos (7) ou de guerras declaradas diretamente pela disputa por eles (-7).

Verificou-se, também, que a maioria dos episódios citados neste capítulo, como as declarações dos principais atores securitizadores e funcionais, encontram-se alocados no nível de intensidade -2 (demonstração de hostilidade por meio de fortes expressões verbais). Todavia, destaque-se que alguns dos fatos narrados como: a denúncia argentina do Acordo de Nova York (1973); o enchimento da represa de Ilha Solteira pelo Brasil e a assinatura do Tratado de Itaipu (1973), ambos à revelia da Argentina; os incidentes militares envolvendo Brasil e Paraguai em Porto Coronel Renato (1965); o cancelamento da visita oficial de uma comitiva do alto escalão argentino à cerimônia de confirmação de mais um mandato de Stroessner à frente do governo paraguaio (1973); participar de manifestação pública em repúdio à política brasileira para Itaipu (2009) se enquadram entre os graus -3 (ações diplomáticas hostis), primeiro nível do espectro mais conflitivo da escala, e -4 (ações político-militares hostis).

No entanto, para efeitos de ilustração, se levarmos em conta nesta análise aqueles eventos mais longínquos, como os que remontam às relações internacionais platinas do século XIX, encontraremos acontecimentos alocados no nível de intensidade -5 (ações militares reduzidas) e, até mesmo, -6 (atos extensivos de guerra)[262]. Não obstante, lembremo-nos que qualificar uma bacia hidrográfica como "em risco" não significa necessariamente que nela exista uma flagrante circunstância belicosa em torno dos recursos hídricos, mas sim que aquela estrutura hidrográfica exige maior atenção quanto a aspectos como: a exposição a situações de estresse; criação de instrumentos de gestão compartilhada; capacidade institucional de assimilar as diferentes necessidades dos ribeirinhos e dos demais atores impactados, etc. (YOFFE *et al*. 2003, p.1124).

[261] Cf. cap.2; quadro 2.4.

[262] Embora a livre navegação nos rios Paraguai e Paraná tenha sido apontada como um dos motivos evocados pela Tríplice Aliança para justificar a deflagração da Guerra do Paraguai, se considerada isoladamente, a hidropolítica apresenta pouco poder explicativo, daí alocarmos o conflito no nível -6 da Escala BAR, e não -7 (são considerados eventos de nível -7 somente aqueles conflitos que tenham como *casus belli* a disputa por recursos hídricos).

Considerando, então, a condição de tensão prevalecente no período – apesar da existência de intermitências temporais de instabilidade conjuntural entremeadas com a busca pela cooperação (1960-1973) – a análise dos fatos apresentados nos permitiu constatar a existência de um Complexo Hidropolítico de Segurança na Bacia do Prata, arranjo estrutural que prevaleceu até 1979.

Imediatamente após a resolução do contencioso Corpus-Itaipu houve, como apontado, uma linear e progressiva dessecuritização da hidropolítica platina que, em consonância com uma série de outros fatores emblemáticos[263], contribuiu para a construção de uma sociedade estratégica baseada na institucionalização de um projeto de poder compartilhado (jogo de soma positiva) que lançou as bases de uma nova etapa nas relações internacionais da América do Sul, inclusive no campo hidropolítico.[264]

Com efeito, os principais eventos subsequentes referentes ao entendimento sobre o uso das águas comunais como: a criação do Comitê Internacional da Hidrovia Paraguai-Paraná (1989); a celebração do Acordo de Transporte Fluvial da Hidrovia (1992); o Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (2000); a criação de um grupo de trabalho *ad hoc* para elaborar uma proposta de Acordo sobre o Aquífero Guarani (2004); a revisão do acordo de Itaipu (2009), fatos alocados entre os níveis 4 e 6 da Escala BAR, confirmam a mudança perceptiva que passou a caracterizar as relações entre os atores do Cone Sul, sobretudo Brasil, Argentina e Paraguai.

Consequentemente, a inconteste prevalência da estabilidade estrutural a partir de 1979 permite-nos qualificar a Bacia Platina, outrora um CHS, como um Complexo Hidropolítico estável, ainda que entreveros tenham surgido recentemente, mas, ressalte-se, todos eles sendo resolvidos por meio dos processos usuais de barganha e disputa da esfera política, o que confirma a dessecuritização da hidropolítica, via de regra, como um padrão comportamental característico dos atores que integram o Subcomplexo de Segurança do Cone Sul.

---

[263] Em especial, a normalização das relações entre Brasil e Argentina que se materializou na subsequente construção da confiança na área nuclear - baseada na percepção de que unir esforços para responder às pressões internacionais contrárias aos projetos dos dois países era a melhor estratégia (VIDIGAL, 2009; p.232) - e na constituição de um projeto de integração bilateral que, a partir de um enfoque gradualista e flexível, ao incrementar o intercâmbio comercial entre ambos com iniciativas como o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE/1986) e a celebração, em 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que previa a constituição de um espaço econômico comum no prazo de dez anos, logo se estendeu exitosamente a outros países do Cone Sul (SPEKTOR, 2002).

[264] Neste sentido, uma pesquisa realizada por MORA y ARAÚJO (2004) *apud* CANDEAS (2005, p.33) para auferir a percepção prevalecente na opinião pública argentina em relação ao Brasil é reveladora. As conclusões da sondagem apontam que o Brasil é considerado o país com quem a Argentina mais deveria estreitar vínculos (36%), superando Europa, Estados Unidos e Ásia. Revela, também, que o Brasil, ao lado da Espanha, é o país que evoca sentimentos e atitudes mais positivas (70%).

Capítulo IV

Segurança e Hidropolítica na Bacia Amazônica

> "A bacia amazônica é uma dessas grandezas tão grandiosas que ultrapassam as percepções do homem".
>
> (Mário de Andrade, 1927)

> "O problema da Amazônia é um problema continental. As águas do grande rio, que empresta seu nome a toda essa região, descem dos píncaros dos Andes, procedem das zonas montanhosas do Norte ou da extensa planície central e confluem para a formação de sua imensa bacia hidrográfica, onde coabitam os interesses brasileiros com os das várias nações vizinhas".
>
> (Resumo informativo preparado para a Reunião de Manaus, 1967) [265]

Em 1904, Euclides da Cunha (1866-1909) – repórter, engenheiro, historiador e destacado escritor, récem eleito para a Academia Brasileira de Letras [266] – credenciado por seu talento, fora nomeado pelo Barão do Rio Branco (transcorrido apenas um mês do primeiro encontro entre as duas personalidades, em Petrópolis) chefe da Comissão Mista Brasileiro--Peruana de Reconhecimento do Alto Purús, grupo de trabalho que surgiu como desdobramento das negociações do Tratado de Petrópolis (1903) e que tinha como objetivo levantar dados para a demarcação das fronteiras entre os dois países.[267]

Ao retornar de sua missão após navegar, ao longo de um ano, mais de 6.400 km nas traiçoeiras águas do rio Purús, um dos mais extensos da Bacia Amazônica, impactado pela vastidão daquela

[265] Em janeiro de 1967, o Itamaraty promoveu um encontro com o objetivo de discutir os problemas da região amazônica sob um prisma internacional procurando, assim, compreender a realidade dos países da Bacia e suas possíveis implicações para as relações internacionais brasileiras. Da Reunião de Manaus, como ficou conhecida, participaram os embaixadores do Brasil nos países da Bacia Amazônica, o chanceler Juracy Magalhães e representantes de vários órgãos da administração pública federal.

[266] Em 21 de setembro de 1903, Euclides da Cunha foi eleito para a cadeira sete da Academia Brasileira de Letras, vaga outrora ocupada por Valentim Magalhães.

[267] A incorporação do Acre ao Brasil, formalizada pelo Tratado de Petrópolis, acentuou a necessidade de entendimento com o Peru acerca das linhas limítrofes entre os dois países já que a divisa entre o Acre e o país andino apresentava-se como uma preocupação central em função dos interesses econômicos envolvendo a exploração da borracha. As repetidas incursões peruanas no território do Acre acentuaram as preocupações da chancelaria brasileira com a integridade territorial amazônica. O governo peruano aspirava dominar uma vasta região compreendida entre o Alto Purus e Alto Juruá (isso incluía todo o Acre e parte do território do Amazonas), o que garantiria aos seus nacionais a presença em território acreano. Como pontua PONTES (2005; p.51), os desentendimentos com o Peru indicavam que o Tratado de Petrópolis resolvera um litígio (com a Bolívia) e gerara outro que só alcançaria uma solução definitiva cinco anos mais tarde.

fantástica paisagem descrita por seu amigo contemporâneo, Alberto Rangel, como Inferno Verde, o autor de "Os Sertões" (1902), fazendo uso de sua característica eloquência literata, assim qualificou a Hileia de Alexander von Humboldt: "a última página, ainda a escrever-se, do Gênesis", "um infinito que deve ser dosado".

Estas palavras prenunciavam a visão euclidiana da Amazônia como uma construção inacabada, em constante mutação (PONTES, 2005; p.76), e a resultante percepção de que ela, múltipla e diversa, como o sertanista a designara, "uma imensidão deprimida", de dia silenciosa, de noite um carnaval onde desfilava a vida em sua plena exuberância, deveria ser estudada aos poucos, em cada uma de suas minúcias.

Isso porque, em sua incontida vastidão, cada rio, cada paisagem, cada trecho de floresta apresentava-se como uma trama de eventos com singularidades geográficas, sociais, culturais, alegóricas e históricas que, engenhosamente, se uniam para fundir o real e o imaginário cabendo, então, à ciência, a tarefa de desvendar sua totalidade, de separar o mito da realidade. Como dissera o próprio Euclides "... há alguma coisa extraterrestre naquela natureza anfíbia, misto de águas e de terras, que se oculta, completamente nivelada, na sua própria grandeza" (CUNHA, 1909; p.49).

Além de cumprir seu propósito ao contribuir para a fixação da fronteira brasileira com o Peru, a expedição de reconhecimento do Alto Purús levou Euclides a chamar a atenção de seu público para a sensação de abandono e desconhecimento que flagelavam a Amazônia. De fato, sobre a região pouco se tinha escrito, e as informações de que se dispunha eram majoritariamente baseadas em crônicas de viajantes e em relatos de pesquisadores estrangeiros que buscaram desvelar os segredos naturais dos rios e da floresta tropical (PONTES, 2005; p.73).

Ademais, além de escassa, boa parte desta produção oscilava entre a fantasia e o cientificismo já que, segundo Euclides, a inigualável magnitude amazônica muitas vezes entorpecia os sentidos e impedia que seus observadores se mantivessem em uma posição de neutralidade, constatação esta também válida para a grande Bacia do Amazonas, tal qual sugerido pelo poeta modernista Mário de Andrade, citado na epígrafe deste capítulo. Esta simbiose entre a ficção e a realidade demonstrava, outrossim, que na Hileia os fenômenos naturais observados eram muitas vezes retratados com um certo desprezo pelas tradicionais fórmulas de investigação científica.

Deste parco e inconsistente conhecimento que se tinha produzido a respeito do espaço amazônico no início do século XX deriva a expressão euclidiana "terra sem história" e, concomitantemente, sua constante preocupação em resgatá-lo do abandono e integrá-lo fisicamente ao resto do Brasil, ao processo histórico de desenvolvimento como forma de preservação de sua integridade.[268]

Passado mais de um século da expedição de Euclides, as pesquisas e a ampla literatura produzidas pelas várias especialidades do conhecimento humano, dentre elas as Relações Internacionais, ainda nos apresentam um espaço fragmentado, um desafio não vencido pelas análises científicas mantendo-o, pois, circunscrito a estimativas e incontáveis aspectos parcelados. Entretanto, mesmo inconclusivos, os números ostentados pela Amazônia são impressionantes e fazem ressoar, com notável atualidade, os abundantes substantivos hiperbólicos utilizados pelo sertanista quando a ela se referia: enormidade, amplitude, imensidão, grandeza, infinito.

Situada no centro-norte da América do Sul, recortando os territórios de Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa (território ultramarino francês), a região amazônica ocupa em torno de 7.800.000 km^2, o que corresponde a 40% da área total do subcontinente. Ostentando em seus domínios cerca de 30% das florestas tropicais e $^1/_3$ do estoque genético planetário, o bioma amazônico[269] destaca-se como a maior reserva mundial de biodiversidade (SILVA, 2005; p.67-69). [270]

Quanto ao objeto específico de estudo do capítulo, com quase sete milhões de km² desde suas nascentes, nos Andes peruanos, até sua foz, no Atlântico, a bacia hidrográfica do rio Amazonas também se destaca pela grandiosidade, conforme demonstra a próxima ilustração.[271] Representando quase 20% do estoque global de água doce superficial disponível, com 25.000 km de rios navegáveis e um potencial hidráulico excepcional (BECKER, 2004; p.43; ANA, 2007; p.26-60), sua importância estratégica para o processo de

[268] Na visão de Euclides, neste processo de integração a hidropolítica cumpriria papel capital, por isso sua admoestação para que o Governo atentasse para os problemas que acometiam as principais vias de comunicação da Amazônia, os rios, que, a despeito de seu reconhecido potencial para o desenvolvimento da região, encontravam-se abandonados ou, na melhor das hipóteses, subaproveitados.

[269] Um bioma corresponde a um conjunto de vida - vegetal e animal - constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, o que resulta em uma diversidade biológica própria. Com uma área aproximada de 4.196.943 km^2, a Amazônia, maior bioma brasileiro, ocupa 49,29% do território nacional (Fonte: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=169).

[270] De acordo com dados apresentados por ONGATs especializadas, estima-se que na Amazônia encontram-se cerca de 60 mil espécies de plantas, 2,5 milhões de espécies de artrópodes, 2 mil espécies de peixes e 300 espécies de mamíferos (SILVA, 2005; p.68-69).

[271] Só o Amazonas, maior curso fluvial em extensão e volume de água do mundo, possui uma vazão anual média de cerca de 209 mil m^3/s, volume superior à soma das descargas dos outros nove maiores rios (este valor supera, por exemplo, o Congo, o segundo em volume de água (40 mil m^3/s), em cinco vezes e o Mississipi (17 mil m^3/s), o maior da América do Norte, em doze vezes) (FREITAS e CASTRO JÚNIOR, 2006; p.65; CAUBET, 2006; p.160).

desenvolvimento econômico e social dos condôminos de suas águas coloca a discussão sobre a dimensão multilateral da hidropolítica nesta região que abriga a mais extensa rede hidrográfica do planeta como um assunto de *high politics* na agenda diplomática sul-americana (PROCÓPIO, 2007; p.272-73):

Figura 6 – Amazônia brasileira

Fonte: www.scielo.br/img/revistas/ea/v19n53/24079f6.gif

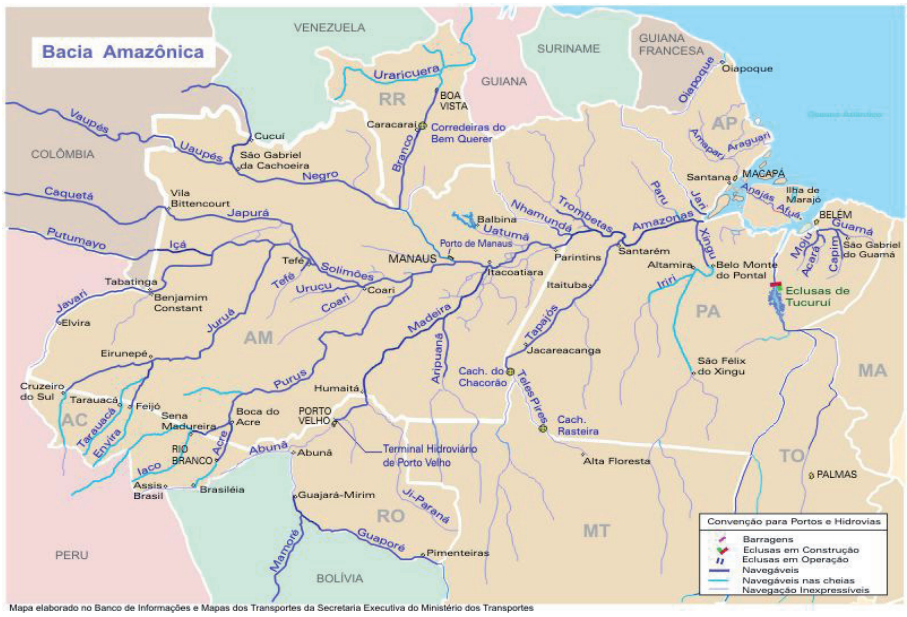
Fig. 4.1: A Bacia Amazônica em relação à Amazônia Legal

Diante da magnitude dos números apresentados, não é de se estranhar que qualquer fato referente à região amazônica em suas múltiplas dimensões temáticas, como a hidropolítica, ganhe notoriedade e desperte o interesse dos olhares mais atentos e sensíveis à intensa politização de assuntos hodiernamente a ela correlatos como desenvolvimento sustentável, a preservação do meio ambiente, as mudanças climáticas e os efeitos do degelo nos Andes, a relação custo-benefício de grandes projetos hidráulicos, o ciclo hidrológico global, dentre outros tantos.

Portanto, retomando no cenário atual a admoestação cientificista do velho sertanista, constitui objetivo deste capítulo contribuir para desvelar os véus do mosaico amazônico a partir de uma leitura analítica do papel desempenhado pela hidropolítica no contexto das relações internacionais no Subcomplexo de Segurança Andino. Teríamos, então, tal qual ocorrido no caso da Bacia do Prata, uma interdependência hidrológica intensa a ponto de identificarmos a existência de um CH/CHS na Bacia Amazônica?

Por fim, antes de adentrar no mérito do assunto, cumpre abrir espaço para um breve adendo sobre a antilogia característica da região hidrográfica do Amazonas. Apesar da abundância de suas águas, historicamente este é um espaço de baixa densidade populacional – na Amazônia brasileira, em média 2,2 habitantes/km² (CAUBET, 2006; p.161) – que, associada a um desenvolvimento econômico ainda embrionário, faz com que a Bacia, por sua condição hídrica privilegiada, não apresente limitações quantitativas, a não ser aquelas relacionadas à disponibilidade de água de boa qualidade nas cercanias das concentrações urbanas de grande porte.

Portanto, para os efeitos desse estudo, verifica-se que em termos sistêmicos a importância funcional da Bacia Amazônica, ilustrada abaixo em pormenores, concentra-se principalmente nos chamados usos tradicionais: navegação, por serem suas inúmeras ramificações fluviais importantes corredores de transporte e comunicação, e geração energética, dado seu grande potencial hidráulico ante o quadro atual em que se projeta a ampliação da oferta regional de energia, inclusive com empreendimentos binacionais.[272]



Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Bcamazonica.jpg

Fig. 4.2: Bacia Amazônia

[272] No caso do Brasil, por exemplo, para um potencial hidráulico nacional estimado em 260,1 mil MW, a região hidrográfica amazônica responde por 130,5 mil MW, ou seja, 50,2% desta capacidade (Fonte: http://www.eletrobras.com.br/EM_Atuacao_SIPOT/sipot.asp). Acesso em setembro de 2010.

4.1 Na gênese da hidropolítica amazônica, a navegação

A abertura do Amazonas à navegação foi um assunto que despertou o interesse não apenas dos países co-ribeirinhos que, por meio dela, buscavam um caminho mais curto para o Atlântico, mas também de potências exteriores à região, sobretudo os Estados Unidos, que conduziram uma intensa campanha – especialmente após a independência do Brasil em 1822 – em favor da abertura daquele rio e de seus afluentes à navegação das nações amigas e ao comércio internacional.[273]

Apesar da ofensiva norte-americana que evocou, inclusive, ficções jurídicas que lhes eram altamente convenientes como o pretenso direito de posse territorial desde que houvesse a plena utilização de uma determinada região, no início, a chancelaria imperial, diretamente envolvida com as questões militares na Bacia do Prata, buscou esquivar-se da discussão sobre qualquer aspecto concernente ao encaminhamento da questão.

No desenrolar dos fatos, a resposta da diplomacia brasileira foi permitir, estrategicamente, a progressiva navegação de suas águas pelos ribeirinhos de montante protelando, desta maneira, o pleito norte--americano até que fosse possível promover um plano de ocupação física das vastas e despovoadas regiões cortadas pelo Amazonas e seus tributários. Com este ato, o Brasil buscou firmar acordos bilaterais de livre navegação com os países amazônicos de forma a afastá-los de possíveis coalizões nocivas aos interesses nacionais capitaneadas, principalmente, pelos EUA que, àquela altura, já começava a propagar a ideia de que o direito de uso de trechos fluviais inferiores pelos ribeirinhos de montante, embora configurasse um direito imperfeito, deveria ser sustentado, se necessário fosse, até pelo uso da força (PALM, 2009; p.23).

As investidas norte-americanas não cessaram e seguiram pressionando intensamente o Brasil, por um lado, incitando a opinião pública por meio da publicação de críticas abertas ao monopólio da navegação na Bacia Amazônica em destacados veículos da imprensa como o *National Intelligencer*, o *New York Herald* e o *Evening Post*, e, por outro, abordando diretamente os representantes da chancelaria brasileira em Washington (PALM, 2009; p.31). Neste sentido, um episódio destacou-se sobremodo e exigiu maior cautela das autoridades brasileiras.

[273] As incursões de potências ultramarinas na região também marcaram o período colonial. À época, Portugal conseguiu, por meio da via diplomática, a garantia expressa de que países como França e Inglaterra não ampliariam suas posses coloniais na América do Sul, fazendo-as, assim, desistirem de se fixar na foz do rio Amazonas e de o navegarem livremente contra a vontade da Coroa lusitana, política esta que cumpriu seu intento com relativo êxito até a primeira metade do século XIX. Não à toa, a célebre frase proferida por Joaquim Nabuco (1849-1910), diplomata e político pernambucano, de que "nada nas conquistas de Portugal era maior que a conquista da Amazônia".

Em 1850, Matthew Fontaine Maury, hidrógrafo e tenente da marinha norte-americana, solicitou a Sérgio Teixeira de Macedo, ministro plenipotenciário da legação brasileira em Washington, autorização para uma expedição supostamente de cunho científico à Amazônia. Contudo, na iminência de uma guerra civil nos EUA, a real intenção de Maury, um prestigioso cidadão virginiano, consistia em estudar a viabilidade de deslocamento dos escravos negros norte-americanos para, na Amazônia, se dedicarem, principalmente, ao cultivo de algodão e à extração de látex ocupando, assim, o vazio demográfico da região.

Mesmo tendo sido seu pedido negado, Maury não esmoreceu e logo começou a trabalhar na reformulação do trajeto a ser seguido pela missão com o propósito de burlar o governo do Brasil. Para tal, ele decidira que a expedição não mais se iniciaria pela foz do Amazonas, em território brasileiro, como originalmente planejado, mas pelas suas nascentes, no Peru, dali descendo o Amazonas do modo que fosse possível.

Enfim, oficialmente autorizada pelo Secretário da Marinha dos EUA, William A. Graham, a expedição de um ano (1851-1852) ficou a cargo dos tenentes William Lewis Herndon (cunhado de Maury), designado como líder da missão, e Lardner Gibbon, outro entusiasta da ideia. A carta com os detalhes das instruções dadas por Graham, datada de 15 de fevereiro de 1851, foi entregue a Herndon por Gibbon em Lima, no dia 04 de abril, e seu teor, como se vê adiante, não deixava dúvidas quanto às reais pretensões norte-americanas nesta empreitada. Em linhas gerais, ela dizia que:

> The department is about to confide to you a most important and delicate duty, which will call for the exercise of all those high qualities and attainments, on account of which you have been selected. The government would like to be put in possession of certain information relating to the valley of the river Amazon, in which term is included the entire basin, or watershed, drained by that river and its tributaries. This desire extends not only to the present condition of the valley, with regard to the navigability of its streams; to the number and condition, both industrial and social, of its inhabitants, their trade and products; its climate, soil and productions; but also its capacities for cultivation, and to the character and extend of its undeveloped commercial resources, whether of the field, the forest, the river, or the mine. […]Being joined by him (Lardner Gibbon) you will commence to make such arrangements as may be necessary for crossing the Andes and descending the Amazon; and having completed them, you will proceed on your journey without further orders. […] It is not desired that you should select any route by which you and your party would be exposed to savage hostility, beyond

> your means of defense and protection. Neither is it desirable that your party should be so large, on the one hand, as to excite the suspicion of the people, or give offence to the authorities, of the country through which you may pass, nor so small, on the other, as to endanger its success. […]You will, for the purpose of obtaining such information, proceed across the Cordillera, and explore the Amazon from its source to its mouth. […] The geographical situation and the commercial position of the Amazon indicate the future importance, to this country, of the free navigation of that river. To enable the government to form a proper estimate as to the degree of that importance, present and prospective, is the object of your mission. […] It is desirable that you should bring home with you specimens or samples of the various articles of produce from the Amazon river, together with such seeds or plants as might probably be introduced into this country with advantage. Arriving at Pará, you will embark by the first opportunity for the United States, and report in person to this department (HERNDON e GIBBON, 1853; p.24-26).

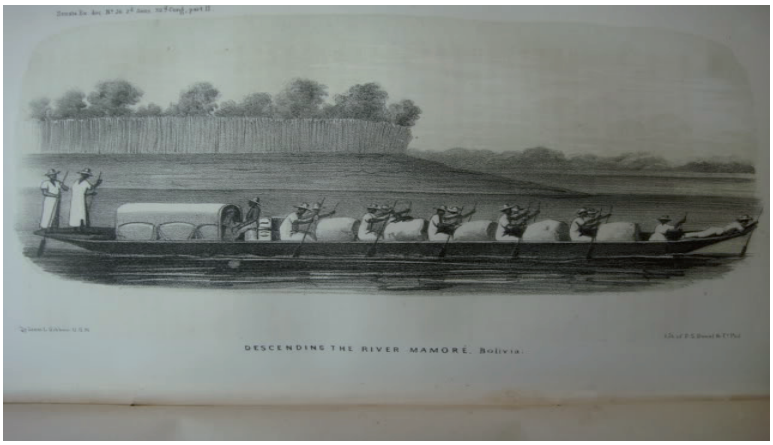
Assim, partindo da cidade de Lima, no Peru, em 21 de maio de 1851, Herndon e Gibbon, juntamente com uma equipe de seis homens, iniciaram sua jornada amazônica instruídos, como expressamente orientado por Graham, para explorar o Amazonas do nascimento à desembocadura[274], e com a ordem complementar dada por Maury de que o objetivo principal da campanha era, de fato, estudar possíveis formas de colonização e, consequentemente, preparar caminho para a incorporação política da região pelos Estados Unidos (CARVALHO, 2001; p.264). [275]

Após uma extenuante jornada de mais de 7.000 km, a expedição finalmente alcançou a cidade de Belém, na foz do Amazonas, em 11 de abril de 1852. Ao regressarem da missão, Herndon e Gibbon apresentaram ao governo americano os resultados da viagem em um relatório rico em detalhes científicos que acabou sendo publicado em dois volumes (o primeiro em fevereiro de 1853 e o segundo em janeiro de 1854) sob o título "*Exploration of the Valley of the Amazon*".

Nas ilustrações litográficas seguintes, constantes no citado documento, são retratados dois momentos da expedição, respectivamente, a passagem de uma embarcação pelas calmas águas do rio Mamoré, na Bolívia, e a descida de uma corredeira no rio Madeira, em território brasileiro:

[274] Enquanto Herndon seguiu o curso do rio Amazonas navegando até o Pará, Gibbon, comandando outra equipe, navegou o rio Madeira desde a Bolívia para, depois, seguir o curso do Amazonas.

[275] Para Maury, ante a tensão que já se fazia sentir nos Estados Unidos, o destino dos estados sulistas estava diretamente ligado ao futuro da região amazônica. Isso porque, não só a população escrava crescia mais rapidamente que a população branca senão, também, que o sul, agrário e escravocrata, não poderia emancipar seus escravos sem com isso deixar de comprometer sua estrutura econômica e social. Assim, a alternativa proposta consistia em utilizar a amplitude territorial amazônica como instrumento para atenuar os problemas domésticos que viessem a pressionar os Estados Unidos.



Fonte: HERNDON e GIBBON (1854; p.220)

Fig. 4.3: Navegação no rio Mamoré (Bolívia)

Fonte: HERNDON e GIBBON (1854; p.292)

Fig. 4.4: Descida de uma corredeira no rio Madeira (Brasil)

Dentre outras observações, reforçava-se no relatório a ideia de que o vale amazônico ou "Jardim das Hespérides" [276], como o chamava Maury, era extremamente fértil e, por isso, propício ao desenvolvimento de atividades agrícolas produtivas, como o cultivo de algodão, arroz e milho. Apesar de recomendar sua exploração e colonização, o compêndio

[276] Na mitologia grega, o Jardim das Hespérides era considerado o mais belo de toda a Antiguidade e também a morada das ninfas. Filhas do titã Atlas com a deusa Héspera, estas criaturas simbolizavam a fertilidade do solo, daí a analogia alegórica com a Amazônia.

apresentado também admoestava que seriam necessários vários anos para tornar a região amazônica um projeto economicamente viável, o que não agradou a Maury.

Não obstante as ponderações acauteladoras, o hidrógrafo sulista valeu-se sobremodo daquelas informações que iam de encontro às suas expectativas e convicções expansionistas para tentar convencer a opinião pública de seu país, especialmente a elite sulista escravocrata, de que a ocupação humana da Hileia poderia propiciar uma válvula de segurança para a estabilidade política dos EUA diante de possíveis conflitos raciais decorrentes da iminente abolição da escravatura.

Enquanto isso, o Brasil movimentava-se para incentivar a navegação a vapor nas águas do Amazonas[277] como uma forma de se resguardar das acusações norte-americanas de que o Império não queria desenvolver a região e, tampouco, permitir que outros o fizessem. A principal medida nesta direção foi conceder a Irineu Evangelista de Souza, o barão de Mauá, o monopólio de exploração da navegação amazônica em águas brasileiras por um período de trinta anos.

Nascia, assim, a Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas, aprovada pelo governo em outubro de 1852, e, dada a urgência da situação, autorizada para entrar em operação já a partir do dia primeiro de janeiro de 1853.[278] Entretanto, este monopólio foi efêmero e a Companhia atuou com exclusividade somente por dois anos, basicamente devido ao aumento exponencial das pressões externas contra tal privilégio, tanto por parte das repúblicas limítrofes como pelos EUA.

Maury, por exemplo, intensificou a campanha publicitária pela abertura da navegação na Bacia Amazônica brasileira escrevendo, sob o pseudônimo de "Inca", diversos artigos que foram amplamente divulgados na imprensa norte-americana. Neles, expunha os principais resultados da expedição Herndon-Gibbon, sobretudo as possibilidades econômicas da região e as condições de navegabilidade de sua extensa rede hidrográfica, e as teorias por ele formuladas, como aquela em que afirmava ser o Amazonas uma extensão natural do rio Mississipi (RUIZ, 1986; p.92).[279]

---

[277] A navegação a vapor no Amazonas iniciou-se em 1850, autorizada pela Lei n.586.

[278] A viagem inaugural foi feita pelo vapor Marajó, sob o comando do Tenente Francisco Paraibuna dos Reis, perfazendo o trajeto de duas linhas regulares. A primeira saindo de Belém e aportando em Barra do Rio Negro (Manaus) e a segunda de Barra do Rio Negro até Nauta, no Peru. A linha de navegação Manaus/Nauta foi instituída por meio de acordo celebrado entre os dois países em 1851.

[279] Esta assertiva decorreu da observação feita por Maury quando em uma de suas experiências notou que uma madeira flutuando no Amazonas, cuja nascente estava mais próxima da Flórida que do Rio de Janeiro, seria levada pelas correntes marítimas até o norte, no Golfo do México, dali seguindo em direção à desembocadura do Mississipi concebendo-se, assim, a ideia de que o Amazonas nada mais era do que uma extensão natural deste rio e que, portanto, a incursão norte-americana na região era legítima e a navegação em suas águas, por conseguinte, deveria ser livre (RUIZ, 1986; p.85).

Neste sentido, Maury também publicou, concomitante ao trabalho de Herndon e Gibbon, o livro "*The Amazon River and Atlantic Slopes of South America*" (1853) que, no Brasil, recebeu o título "O Amazonas e as Costas Atlânticas da América Meridional". Na obra, reiterava seus argumentos sobre as potencialidades daquele que ele chamava de "King of Rivers" convicto de que a abertura de suas águas à navegação era medida considerada imperativa pelos EUA uma vez que "não só traria aos nossos portos os produtos commerciaes das encostas atlânticas da America do Sul, mas despejaria [...] no proprio seio onde o Mississipi entorna as suas águas, o excedente da sua producção e a sua riqueza" (MAURY, 1853; p.10). Mais adiante ele conclui, como se evocasse a aplicação dos pressupostos civilizatórios messiânicos do Destino Manifesto à realidade amazônica[280], que:

> por estas e outras ponderosas razões, a livre navegação do Amazonas, e a colonização do seu Valle, vem a ser um objecto do maior interesse para o mundo inteiro, e de especial vantagem para este paiz. Incumbe, portanto, aos Estados Unidos tomar a iniciativa em fazer franquear a todas as nações a navegação daquelle rio. Assim o pede a política do commercio, assim o exigem as necessidades do christianismo (sic) (p.32).

Ante as continuadas evasivas da chancelaria brasileira em negociar a abertura do Amazonas e de seus tributários à livre negociação, os EUA partiram, então, para uma ação diplomática mais incisiva enviando em 1853 ao Rio de Janeiro, na condição de ministro plenipotenciário, o General William Trousdale (1790-1872), herói de guerra condecorado e ex-governador do Tennessee (1849-1851), com a missão precípua de obter para seus concidadãos o direito de comerciar com a América Andina através do vale amazônico.

Ademais, naquele momento também pesava contra o Brasil a evidente contradição presente na condução de sua política externa quanto à navegação nas Bacias Platina e Amazônica. Viu-se no capítulo terceiro que por ser ribeirinho de montante na Bacia do Prata, a garantia de liberdade de navegação foi um objetivo insistentemente perseguido pelo Brasil imperial dada a vital importância deste modal de transporte para o desenvolvimento do país em uma época em que os rios eram as vias naturais e mais importantes de ligação com o *hinterland* do Cone Sul

[280] O Destino Manifesto resumia o sonho missionário de estender o princípio da União através da ocupação de todo o continente pelo povo norte-americano, eleito por Deus o arauto dos princípios civilizatórios cristãos. As palavras do presidente James Buchanan em seu discurso de posse, em 1857, sintetizam bem as ideias contidas nesta doutrina. Segundo ele, a expansão dos Estados Unidos sobre o continente americano, desde o Ártico até a América do Sul, era o destino da raça e nada poderia detê-la.

constituindo-se, pois, em verdadeiros eixos de comunicação e integração, sem concorrência, já que as linhas ferroviárias recém iniciavam seus primeiros quilômetros.

Dessa forma, enquanto arauto da tese da abertura navegacional no Cone Sul, o Brasil, possuidor da foz do Amazonas, viu-se atado a um dilema moral já que vinha paradoxalmente utilizando-se de todos os subterfúgios disponíveis para postergar as tratativas negociais acerca da liberdade de navegação estrangeira em seu trecho do rio, inclusive demonstrando pouco interesse em fazer maiores concessões até mesmo aos ribeirinhos de montante, possuidores das cabeceiras do Amazonas e de alguns de seus mais importantes tributários.

Portanto, seria contraditório o Brasil continuar com os rios amazônicos fechados ao mesmo tempo em que reivindicava, na Bacia do Prata, a abertura à navegação nos trechos paraguaios e argentinos dos rios Paraná e Paraguai. Consciente dos riscos inerentes à manutenção desta política dual, durante mais de uma década o Brasil seguiu conduzindo a questão com extrema cautela sem, contudo, ceder às pressões vicinais ou norte-americanas. Mais especificamente, quanto à maior ameaça aos interesses brasileiros naquele momento, os EUA, esperava-se que nesse interregno a ambição amazônica refluísse no país, como realmente veio a acontecer diante da emergência de assuntos internos mais candentes, como o prelúdio e o desenrolar da Guerra de Secessão (1861-1865).

Enquanto isso, no Brasil, o discurso oficial apresentado em defesa de suas ações protelatórias era de que a razão de assim proceder estava fundamentalmente ligada à segurança da região, escassamente povoada, e à necessidade de fixar com precisão os limites lindeiros do Império com seus vizinhos amazônicos. Por isso, na convicção de que com o transcurso do tempo o ímpeto expansionista norte-americano se amainaria, o Brasil limitou-se à vaga promessa de que se preparava para, breve e oportunamente, atender à solicitação dos Estados Unidos quanto ao exame do pedido de liberação do tráfego fluvial no rio Amazonas.[281]

Em 1855, impaciente com as manobras evasivas e as incessantes protelações do governo imperial em discutir o assunto, William Trousdale

[281] Fatores como a vasta extensão territorial e o escasso povoamento do vale amazônico não recomendavam, por questões de segurança, que se permitisse ali a presença de potências estrangeiras. Por isso, a cautela ante a possibilidade de exploração de riquezas naturais pouco conhecidas e da ádvena colonização da região, objetivos claramente perceptíveis nos planos norte-americanos para a Hileia sendo que, para cumprir este intento, a livre utilização da rede hidroviária amazônica era tida como fator-chave. Iniciativas como a celebração do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre Peru e EUA, em 26 de julho de 1851, permitindo aos cidadãos norte-americanos navegar livremente os rios peruanos em toda sua extensão ressoou como alerta à diplomacia imperial que viu nesta ação o primeiro passo para que os Estados Unidos, assimilados à condição de ribeirinho superior, tentassem forçar passagem ao Atlântico através do território brasileiro. A resposta brasileira não tardou e em 23 de outubro do mesmo ano firmou com os peruanos o Tratado de Comércio, Navegação e Limites ratificando a exclusividade dos ribeirinhos na utilização de rios comuns.

chegou a enviar a José Maria da Silva Paranhos (1819-1880), o visconde do Rio Branco, uma nota redigida em tom assertivamente impositivo, fugidio à prática diplomática rotineira, afirmando que "o Governo dos Estados Unidos estava decidido a conseguir para os seus cidadãos o livre uso do Amazonas para fins comerciais" (PALM, 2009; p.33).[282]

Após várias tentativas e insucessos, Trousdale foi substituído por Richard Meade em 1857. No entanto, o novo encarregado da representação norte-americana no Brasil fora instruído a adiar qualquer tratativa até que houvesse uma definição do posicionamento brasileiro sobre o assunto devendo, portanto, aguardar orientações posteriores da Casa Branca que, saliente-se, jamais chegaram ao seu gabinete, provavelmente devido ao acirramento das tensões que prenunciavam o irromper da guerra civil nos Estados Unidos.

Posteriormente, em 20 de maio de 1862, James Watson Webb, sucessor de Meade, submeteu à apreciação do presidente Abraham Lincoln (1861-1865) um plano que previa a criação de uma companhia concessionária para gerir os negros norte-americanos recém libertados que para a Amazônia se dirigissem. De acordo com a proposta apresentada, depois de três anos de trabalho eles receberiam terras, implementos agrícolas e dinheiro para se manterem. O projeto, como era de se esperar, foi efusivamente recusado pelo chanceler Miguel Calmon du Pin e Almeida (1862-1864), o marquês de Abrantes.

Assim, se por um lado o Brasil resistia às investidas de Washington postergando, como podia, a discussão em torno da livre navegação no Amazonas, por outro, agiu rapidamente para evitar os protestos vicinais e uma provável coalizão de interesses entre os ribeirinhos superiores e as potências extracontinentais (especialmente EUA, mas também Inglaterra e França[283]) e, concomitantemente, alinhar as políticas adotadas para o Prata e para o Amazonas.

Para tanto, como previamente dito, a solução encontrada foi conceder o direito de navegação aos Estados de montante por meio da celebração

[282] Com efeito, esta orientação política encontrou amplo amparo no alto escalão do governo norte-americano. O presidente Franklin Pierce (1853-1857), por exemplo, em seu discurso de posse endossou a política de novas conquistas territoriais, segundo ele necessárias à segurança e ao comércio do país. Para tal, no referido discurso ele defendeu, sem rodeios, a necessidade da abertura do rio Amazonas ao comércio norte-americano.

[283] A Bolívia, por exemplo, celebrou em 1844 um acordo de livre navegação de seus rios com a França, incluindo o Amazonas. Ocorre que para chegar aos rios bolivianos, as embarcações francesas teriam de navegar por águas brasileiras causando, então, embaraços ao governo imperial. Em 1853, os bolivianos ampliaram o escopo desta medida e, tal qual já haviam feito Nova Granada (1852) e Equador (1853), declararam suas águas abertas à navegação e ao comércio de todas as nações admitindo, inclusive, a presença de navios de guerras dos países aliados em seus portos. Neste intervalo temporal, sentindo-se pressionado e já antevendo os possíveis desdobramentos deste tipo de concessão, em 1844 o Brasil enviou um navio de guerra de sua armada imperial, a fragata Guapiassú, para navegar o Amazonas de Belém a Manaus em uma viagem que durou nove dias. Com esta ação, demonstrava estar atento ao que se passava nas imediações de suas fronteiras. Após esta missão, o Guapiassú ainda faria mais duas incursões nas águas do Amazonas, em 1847 e em 1851, com o mesmo objetivo dissuasório.

de tratados bilaterais[284], tal qual buscava fazer em relação ao Paraguai e à Confederação Argentina na Bacia do Prata. Sobre os esforços de aproximação do Brasil com as repúblicas amazônicas disse MAURY (1853, p.37) que:

> Esse empenho do Brasil em negociar com aquellas republicas amazônicas, não se póde considerar debaixo de outra luz, senão de uma tentativa para impedir o progresso da civilização, porque fechar o Amazonas ao commercio e ao vapor é privar aquelles paizes por elle regados, e que jazem em trevas, das luzes da civilização, das bênçãos do christianismo, e de todos os elementos de humana felicidade (sic)...

Contudo, apesar das linhas de ação adotadas pelo Governo surtirem satisfatoriamente os efeitos esperados, as pressões externas, ainda que oscilantes em intensidade, e a crescente tendência liberalizante que se alastrava pelo país, àquela altura já majoritária entre os congressistas brasileiros, eram fatores que não podiam ser ignorados indefinidamente. Aponta GREGÓRIO (2009; p.202) que para a maioria dos deputados gerais, dentre os quais aqueles que compunham a bancada amazônica, os receios de uma ocupação norte-americana da região eram infundados e a abertura do Amazonas e de seus tributários, na verdade, traria incontáveis benefícios para o país. Segundo o deputado paraense Tito Franco de Almeida, uma das vozes mais ativas no parlamento nacional a favor da abertura das águas amazônicas brasileiras:

> [...] temos pedido e com instancia reclamado a livre navegação no Amazonas. Este arrojo de opinião não callou em todos os espíritos; provocou mesmo recommendações reservadas a meu respeito, apontado como perigoso. [...] Não tenho medo de absorpção, de predomínio de estranha raça; não tenho medo que em nossa casa qualquer raça estrangeira possa usurpar ou absorver nossa liberdade e soberania. Eu não quero a liberdade do Amazonas cedendo o mínimo direito de soberania; [...] se houvesse idéa de absorpção, se tivessemos de temer o predominio de qualquer raça estranha, não poderiamos ter hoje no Amazonas? Alguém póde prohibir os estrangeiros de adquirirem terras e fortuna, de navegarem livremente como navegão no Amazonas, de transportarem todos os productos que adquirão? Mas porque não tem havido tal absorpção? Porque não existe tal intenção nem póde existir no século XIX; porque seria irrisória (sic) (ANAIS. Câmara dos Deputados, sessão de 23 de abril de 1864, p.262).

[284] O Brasil firmou tratados em 23 de outubro de 1851 com o Peru; em 14 de junho de 1853 com a Colômbia; em 03 de novembro de 1853 com o Equador; em 1855 novamente com o Peru, desta vez consolidando e ampliando as disposições do tratado anterior; e em 05 de maio de 1859 com a Venezuela.

Em relatório sobre o tema, expedido em janeiro de 1864 pela Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, já percebia-se, claramente, qual a propensão política que se delineava para o futuro próximo. No documento asseverava-se que "o governo, convencido de que convém o quanto antes dar maior desenvolvimento à navegação e ao comércio do Amazonas, tinha resolvido tornar franca essa navegação a todas as bandeiras".

Complementarmente, em parecer de dezembro de 1865, resultado de uma consulta solicitada à Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, advertia-se que a manutenção dessa política antinômica poderia colocar o Brasil em uma situação desconfortável, pois, "na hipótese negativa (de se abrir o rio Amazonas à navegação estrangeira) não haverá comprometimentos de nossa coerência, e lealdade, exigindo do Paraguai concessões da navegação largas e liberais e procedendo diversamente quanto ao Amazonas?" (*apud* PALM, 2009; p.26).

Desta forma, definido o cerne da questão, as divergências que ainda pairavam ficaram restritas a aspectos complementares como a extensão dessa concessão e se ela deveria ou não ser precedida de ajustes, tanto de navegação quanto de limites, com os ribeirinhos superiores.[285] Os debates sobre os aspectos relativos à abertura dos rios amazônicos prosseguiram até 1866, quando, enfim, no dia 07 de dezembro desse mesmo ano, o Brasil, por meio de um ato unilateral e voluntário – o Decreto Imperial nº 3749 – declarou franqueadas as águas brasileiras do Amazonas e de alguns trechos dos principais rios da região – o Tocantins até Cametá, o Tapajós até Santarém, o Madeira até Borba, o Negro até Manaus (art.1) e, também, o São Francisco até Penedo (art.2) – aos navios mercantes de outras bandeiras que quisessem navegá-las.

Vários foram os motivos que levaram o Brasil a tomar esta decisão. Dentre eles, o esforço empreendido pelo país para enquadrar-se na concepção econômica dominante à época, baseada no liberalismo; a crescente demanda internacional de borracha; a eliminação das contradições presentes nas políticas adotadas referentes à navegação nas Bacias Platina e Amazônica; a premente necessidade de recuperação da economia nacional após a dispendiosa Guerra do Paraguai sendo, portanto, a navegação amazônica vista como uma potencial fonte de captação de recursos.

Desta forma – sustentando a tese de que a liberdade de navegação nas partes dos rios que atravessavam o território nacional pertencia-lhe exclusivamente e que somente ao país competia, quando lhe aprouvesse, franqueá-las ao comércio e navegação de outros Estados, o que seria feito

[285] Pouco depois, em 1866, a abertura do rio Amazonas obteria consenso na sessão de 03 de dezembro do Conselho de Estado.

por ato próprio e voluntário – o Brasil abriu sua extensa rede hidrográfica amazônica mantendo incólume sua soberania.

Para ratificar que um ato de tal envergadura só fora possível por conta de sua exclusiva anuência, o governo imperial estabeleceu como data para a entrada em vigor do Decreto o dia 07 setembro de 1867, ocasião em que se comemorou o quadragésimo quinto aniversário da independência do país. A solenidade, repleta de simbolismos, ocorreu no exato ponto em que o Amazonas se encontra com o oceano Atlântico e foi festivamente saudada pelos principais meios de comunicação da região, dentre os quais o jornal Diário do Gram-Pará que, em sua edição daquele dia, publicou alguns efusivos poemas de Joaquim Serra como a "A abertura do Amazonas", cujos trechos seguem abaixo:

> Nações do mundo, várias
> Entrae, sede bem vindas,
> Às plagas amazônicas
> Immensas, ricas, lindas!
>
> Missão audaz e béllica
> Não é que aqui vos traz...
> Vindes saudar o Império,
> Saudar vindes a paz!
>
> Com o vento brincam os rutilos,
> Bizarros pavilhões,
> As variadas flâmulas
> De innúmeras nações!
>
> Recebe-vos com júbilo
> O povo brasileiro:
> Na guerra altivo, indômito,
> Na paz hospitaleiro!
>
> Bem vindos sejam os hóspedes!
> O rio é franco, entrae!
> O collossal mystério
> Abriu-se, admirae! (sic) (SERRA, 1867).

Em suma, até meados de 1850 a política imperial foi relativamente tímida e os esforços da diplomacia concentraram-se em neutralizar a

hipótese de uma coligação antibrasileira, que, sublinhe-se, pelo menos naquele momento era pouco provável de ocorrer dada a instabilidade interna prevalecente em quase todos os países amazônicos (SANTOS, 2001; p.135). Com a intrusão incisiva de potências extracontinentais nos assuntos da região, o Brasil passou a ter uma atitude mais ativa nos vários temas de sua agenda externa amazônica. Afinal, a ameaça do "neocolonialismo expropriatório" assumiu nítidos contornos (CARVALHO, 2001; p.247).

As ações ulteriores a este momento de instabilidade objetivaram, principalmente, definir a fixação de limites territoriais e a navegação fluvial com seus vizinhos para, desta forma, afastá-los de motivos que pudessem conduzir a desavenças indesejadas e à aproximação com as potências ultramarinas. Assim, depois de um prolongado período sob pressão, sobretudo por parte dos EUA, resolvia-se, finalmente, a altercação em torno da navegação amazônica de forma pacífica, um dos grandes legados da política externa imperial da década de 1860.

Em última análise, com o desenlace do imbróglio a Casa Branca convenceu-se de que o Brasil estava certo em sua política a respeito do Amazonas e que só dele dependia a abertura do rio à livre navegação internacional (SOARES, 1971; p.122). Quanto ao cenário sub-regional, apesar de a estabilidade hidropolítica não ser fator por si só bastante para garantir a tranquilidade vicinal, ela foi um importante instrumento no processo de normalização, ou dessecuritização, das relações internacionais no subsistema amazônico.

Outros acontecimentos de vultosa significância, ainda que de curto fôlego, voltariam a permear o cenário amazônico a partir de meados do século XX, como a ideia proposta pelo representante do Brasil na UNESCO, Paulo Berredo Carneiro, de se criar o Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (1948) ou, mais especificamente no campo hidropolítico, o controverso "Projeto Grandes Lagos" proposto em 1967 pelo *Hudson Institute*, organização privada (porém com profundas ligações com o setor governamental, em especial com o Departamento de Defesa e o Pentágono) dedicada à pesquisa de assuntos relacionados com a política internacional e norte-americana.

No caso em comento, em linhas gerais a ideia consistia em erigir um sistema de barragens destinado a formar um enorme complexo lacustre ligando as principais bacias hidrográficas da América do Sul inundando, para tal, mais de 400.000 km^2 só na região amazônica, incluindo parte da cidade de Manaus (CAUBET, 2006; p.168). Com isso, esperava-se que a navegação neste sistema artificial formado por sete grandes lagos fosse quase irrestrita, tal qual no sistema dos Grandes Lagos entre os Estados

Unidos e o Canadá. [286] A atuação do *Hudson Institute* e os detalhes acerca do citado projeto lacustre no contexto da geopolítica amazônica são, doravante, os principais objetos desta análise.

4.2 A geopolítica amazônica e o sistema sul-americano de Grandes Lagos

Se os primeiros estudos geopolíticos realizados no Brasil nos idos da primeira metade do século XX destacavam a importância de se vivificar as fronteiras do Cone Sul, o que foi feito de forma mais incisiva a partir da década de 1960, com a região amazônica – acertadamente rotulada como um vazio cheio de riquezas (REIS, 1968; p.12) – não foi diferente e o domínio demográfico e econômico deste "espaço vital" fora igualmente apontado como medida indispensável à segurança nacional. [287]

Novamente recorrendo aos trabalhos de Mario Travassos, vemos em seus apontamentos, pouco menos de um século após a expedição Herndon-Gibbon, a confirmação da importância hodierna do sistema hidrográfico amazônico para a consecução das pretensões geopolíticas brasileiras no espaço sub-regional andino. Suas palavras, sinteticamente, corroboram aquilo que os fatos anteriormente narrados já demonstravam, ou seja, que "possuímos a maior parte da Bacia Amazônica e com ela o controle de todas as possibilidades de comunicação, ali compreendidas, sobre transporte que vem de outras regiões continentais" (TRAVASSOS, 1947; p.158), como se vê na ilustração abaixo:[288]

[286] Dos sete lagos propostos, equivalentes em extensão ao dobro da superfície dos grandes lagos norte-americanos, três seriam na Colômbia (dois deles para viabilizar a ligação entre o Pacífico e o Atlântico); um no Peru (formado pelo represamento do rio Ucayali); um na fronteira colombo-venezuelana (resultado do represamento dos rios Atabapo e Guainia); um na fronteira brasileiro-boliviana (formado pela junção dos reservatórios projetados para os rios Paraguai e Guaporé) e um inteiramente no Brasil, a partir do represamento do Amazonas. Maiores detalhes na sequência do capítulo.

[287] Para BACKHEUSER (1926; p.9), pioneiro no estudo da geopolítica clássica no Brasil, ela é "a ciência que estuda o papel dos fatores geográficos no desenvolvimento da vida pública e dos Estados". Para ele, na geopolítica as fronteiras exercem papel de suma relevância, pois, tidas como a epiderme do organismo estatal, elas refletem o poder de um Estado devendo, portanto, ser ocupadas por assentamentos humanos cheios de vitalidade e subordinadas ao governo central.

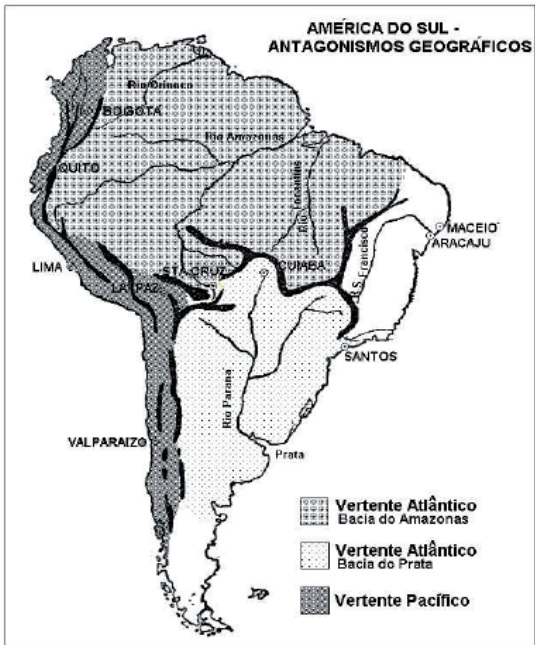
[288] Enquanto o Brasil possui 63% de toda a Bacia Amazônica, o Peru possui 15,9%, a Bolívia 11,9%, a Colômbia 5,8%, o Equador 2,1% e a Venezuela 0,9% (CAUBET, 2006; p.170-1).

Fonte: Modificado a partir de http://pt.wikipedia.org/wiki/Bacia_do_rio_Amazonas

Fig. 4.5: Fluxo fluvial na Bacia Amazônica

Outro aspecto relevante é que apesar das diferenças estruturais entre os subsistemas platino e amazônico, algumas bastante acentuadas como a densidade populacional e o grau de industrialização e urbanização, há pontos de tangência e sobreposição conectando algumas das principais dinâmicas de cada uma destas bacias hidrográficas em torno de questões sensíveis como fronteiras, equilíbrio de poder e, claro, segurança, o foco desta análise.

Ao considerar as peculiaridades do cenário descrito e as três grandes estruturas geográficas do subcontinente – a Cordilheira dos Andes como divisor geopolítico continental entre os oceanos e as Bacias Platina e Amazônica – Travassos propõe a divisão da América do Sul em dois compartimentos ou antagonismos geográficos: a Vertente Pacífico e a Vertente Atlântico, está última se desdobrando em dois outros antagonismos subestruturais: Bacia Platina e Bacia Amazônica, conforme demonstrado na ilustração seguinte:



Fonte: TRAVASSOS (1938; p.21)

Fig. 4.6: Antagonismos geográficos da América do Sul

Assim, quando as águas destas bacias são apartadas pela *divortium aquarium*, a linha de cristas dos divisores, separam-se, também, as vertentes e, com elas, a produção, a riqueza. Observando estas dinâmicas e a importância das duas grandes bacias hidrográficas da América do Sul para as relações internacionais do Brasil, Travassos reputa a este vasto sistema hidrográfico papel central no projeto de construção da hegemonia brasileira no subcontinente. Vejamos, então, uma síntese dos principais postulados hidropolíticos constantes em sua teoria.

Primeiramente, cumpre observar que as duas maiores bacias hidrográficas da América do Sul apresentam-se, tal qual anunciado, como duas vias antagônicas de acesso ao Oceano Atlântico já que:

> seus mais longínquos formadores se opõe sistematicamente. O maior volume de águas de um corre na direção geral do norte; as águas do outro na do sul. Apenas concordam na direção geral do leste o curso inferior de seus caudais. Ainda assim fazem-no após percurso de regiões que se contradizem pelo clima e pela produção (TRAVASSOS, 1938; p.47).

Daí advém sua conclusão de que a Bacia Amazônica ostenta potenciais vantagens em relação à Bacia do Prata. Orientada majoritariamente na direção norte-sul, esta última tem o seu escoamento principal em posição excessivamente austral em relação aos centros europeus. Já a Bacia Amazônica, orientada diretamente no sentido oeste-leste, em direção ao Atlântico, poderia dispor de uma estrutura portuária bem mais próxima dos principais centros econômicos internacionais.

E, como dito, por deter a soberania sobre grande parte da Bacia Amazônica controlando, pois, o seu desaguadouro no Atlântico, o Brasil deveria valer-se desta condição para neutralizar, a seu favor, os desequilíbrios ocasionados pelos antagonismos fisiográficos existentes. Sobretudo porque, no outro extremo deste complexo mosaico, a geopolítica das águas favorecia o domínio regional da Argentina, sobremodo beneficiada pela força centrífuga da imensa Bacia Platina.

Travassos adverte que o padrão de drenagem platino correndo no sentido norte-sul, somado a um eficiente sistema de transportes – incluindo uma ampla rede de ferrovias e hidrovias conectando Buenos Aires a Assunção, La Paz e Santiago – permitiu à Argentina estender sua influência até o Pacífico, inclusive ameaçando ampliá-la até os limites hidrográficos da Bacia Amazônica.

Vê-se, como resultado desta convergência favorável de fatores, que Buenos Aires naturalmente tornara-se, por um longo período, o principal polo de atração econômica do Cone Sul e o único eixo de ligação entre os dois países mediterrâneos do subcontinente com os mercados internacionais já que seu porto servia de entrada e saída ao comércio intrarregional e intercontinental. Na ótica de Travassos delineava-se, então, uma das principais fontes futuras de disputas na América do Sul envolvendo as duas forças do subcontinente (SILVEIRA, 1997; p.68). Em outras palavras, os antagonismos geográficos descritos em sua obra definem o que Quagliotti de Bellis rotulou de a "batalha dos paralelos contra os meridianos", os paralelos favorecendo o Brasil e os meridianos a Argentina (ANDERSEN, s/d; p.06).

A supremacia no subcontinente, conclui o estrategista, seria decidida na mesma medida em que uma das bacias fluviais definitivamente suplantasse a outra como via de acesso da economia sul-americana ao oceano Atlântico, o que traria, como consequência, a atração, por esta mesma via, da Vertente do Pacífico para o leste (SILVEIRA, 1997; p.68-9).[289]

[289] Na visão de Travassos, o Atlântico se sobressai em relação ao Pacífico em diversos aspectos. Dentre suas principais vantagens, ele possui um litoral mais propício ao desenvolvimento portuário; nele deságuam as Bacias Platina e Amazônica e em seus domínios circulam as principais rotas comerciais do ocidente. Neste contexto, a hidropolítica é fator determinante, pois é de interesse geral dos países mediterrâneos do continente (Paraguai e Bolívia) e dos países

Uma das possibilidades aventadas por Travassos para neutralizar o eixo norte-sul, propenso ao domínio da Argentina, estaria em ofertar uma via alternativa para o escoamento da produção mediterrânea do subcontinente, o que se daria por intermédio do eixo amazônico oeste--leste, a ser viabilizado pela estruturação de corredores intermodais ligando o *hinterland* sul-americano ao Atlântico.

A partir destas constatações, Travassos indica a região sobre a qual se decidiria o rumo da economia subcontinental, se em direção ao Prata ou ao Amazonas. Ao aplicar no contexto sul-americano a clássica teoria geopolítica do *heartland* (1904) formulada pelo geógrafo inglês Halford John Mackinder (1861-1947)[290], ele aponta o eixo formado pela região boliviana de Cochabamba-Santa Cruz de la Sierra-Sucre como o *heartland* sul-americano por ser este espaço o único situado no lócus de confluência das três vertentes: Pacífico, Amazonas e Prata.

Em seu entendimento, quem dominasse este triângulo estratégico, dividido pelos sistemas amazônico e platino como eixos de articulação com o Atlântico, alcançaria a supremacia no subcontinente. Por isso, sua admoestação para que o Brasil adotasse o que ele chamou de "ações neutralizantes" – baseadas no desenvolvimento arrojado das comunicações e modais de transporte, dentre eles o hidroviário – como forma de irromper os obstáculos naturais interpostos entre o país e a América mediterrânea. Com estas medidas, o Brasil criaria mecanismos de atração da economia boliviana que, naquele momento, "[...] trabalhada pelas bacias amazônica e platina oscilava, instável, entre a Argentina e o Brasil" (TRAVASSOS, 1938; p. 82-83):

que tem suas costas para o Pacífico (sobretudo Peru e Chile) uma saída para o Atlântico. A esse respeito, é interessante notarmos algumas observações feitas por Euclides da Cunha que foram igualmente utilizadas por Travassos como subsídio à sua tese. Em sua jornada exploratória pelo Alto Purús, Euclides percebera que a anseio expansionista peruano rumo à Amazônia brasileira e ao Atlântico decorria de o país estar confinado entre o Pacífico e os Andes, uma área litorânea estéril. E para irromper as constrições impostas pela natureza, o domínio de certas áreas interpostas entre o Purús e o Juruá, dois importantes tributários do rio Amazonas, era vista como uma possível solução. Nas palavras de Euclides "os destinos do Peru oscilam entre dois extremos invariáveis: ou a extinção completa da nacionalidade suplantada por uma numerosa população adventícia [...] ou um desdobramento heróico para o futuro, uma entrada atrevida na Amazônia, um *rush* salvador às cabeceiras do Purús, visando do mesmo passo uma saída para o Atlântico e um cenário mais fecundo às atividades. [...] A posição prejudicial dos Andes cria ao Peru, como à Bolívia, regimes que se combatem: um litoral estéril que mal se alarga em dunas ondeantes, separado, por uma cordilheira, da porção mais vasta e mais exuberante do país" (CUNHA, 1975; p.88).

[290] Atento ao avanço do imperialismo alemão na Europa do início do século XX, Mackinder confere à região compreendida entre as planícies ucranianas e polonesas um valor estratégico notável ao designá-la como o *heartland* ou coração do mundo. Assim, segundo ele, quem dominasse a Europa Oriental controlaria o coração do mundo *(heartland)*; quem dominasse o coração do mundo controlaria a Ilha Mundial (a Eurásia); quem dominasse a Ilha Mundial controlaria, então, o Mundo.

Fonte: PITTMAN (1986; p.59)

Fig. 4.7: A estratégia de Travassos para o domínio do heartland sul-americano

As ideias dos dois principais teóricos da geopolítica nacional da primeira metade do século XX, Everardo Backheuser e Mário Travassos, foram bem acolhidas pelo *establishment* governamental brasileiro ao longo de sucessivos governos, especialmente nas gestões militares, e logo se traduziram em projetos de infraestrutura objetivando garantir uma sólida presença nacional nas áreas de fronteira[291] e a consolidação da supremacia brasileira na América do Sul.

Dentre os principais empreendimentos realizados com este intuito destacam-se obras como a construção da estrada Brasil-Bolívia no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945); os programas de distribuição de terras e incentivo à migração em áreas lindeiras; a criação de territórios federais em áreas estratégicas para a segurança nacional (Amapá, Rio Branco, Roraima, Rondônia, Fernando de Noronha, Ponta Porã e Foz do

[291] Com quase 13.000 km, a fronteira norte do Brasil constitui-se no mais extenso segmento limítrofe do país, aproximadamente 80% do total de sua fronteira terrestre (RICUPERO, 1984; p.184). Além desta amplitude continental, a distância do centro de poder nacional, as dificuldades de acesso, a atuação de novos atores econômicos e sociais com interesses diversos, a baixa densidade de ocupação, as deficiências dos mecanismos de controle e fiscalização gerando, consequentemente, vulnerabilidade e permeabilidade, são fatores que, segundo BECKER (2004; p.57), contribuem para fazer do imprevisível um aspecto marcante no cenário amazônico. Daí a ativação, ou vivificação, das fronteiras políticas amazônicas assumirem um papel estratégico de suma relevância.

Iguaçu) [292] e; o estabelecimento dos 150 km da faixa de fronteira, paralela à linha divisória do território brasileiro, conforme disposto na Constituição Federal de 1937 (ANDERSEN, s/d; p.03; BECKER, 2004; p.56).

Especificamente quanto à Bacia Amazônica, este período é emblemático, pois, como referenciado, enquanto o Brasil adotava políticas sistemáticas no sentido de promover a ocupação física e demográfica das vastas e despovoadas zonas da região, concomitantemente ressurgiam, ainda que efêmeras, tentativas forâneas de intrusão no espaço amazônico colocando novamente na ordem do dia rumores acerca da internacionalização da Hileia e de intervenções exteriores no âmbito da maior bacia hidrográfica do planeta.

A primeira investida neste sentido foi patrocinada pela UNESCO quando, em 1946, durante a primeira sessão de sua Conferência Geral, a agência instou seu Diretor-Geral para que, em consonância com o governo brasileiro, tomasse todas as medidas necessárias para organizar uma conferência reunindo os países e organizações internacionais interessados em participar da criação de um instituto supranacional voltado para promover a investigação científica dos problemas amazônicos nas áreas da zoologia, botânica, fisiografia, agricultura e ciências sociais (antropologia, etnologia e educação).[293]

Posteriormente, entre 30/04 e 20/05/1948, em conferência realizada em Iquitos, no Peru, houve substantivos avanços no propósito de se criar o Instituto Internacional da Hileia Amazônica (IIHA) uma vez que ali fora apresentado e aprovado seu estatuto que, dentre outras disposições, definiu como área de abrangência da futura organização:

a) a bacia de drenagem do Amazonas, dos Andes ao Atlântico;
b) a bacia drenada pela margem direita do Orenoco;
c) as Guianas Francesa, Britânica e Holandesa;
d) o baixo Tocantins e a costa litorânea do Pará e;
e) a porção noroeste do Maranhão.[294]

[292] Decreto Lei nº. 5.812, de 13 de setembro de 1943. Cumprida a finalidade de povoamento e fortalecimento territorial, Amapá, Roraima, Rondônia e Rio Branco (hoje Acre) foram transformados em Estados enquanto Fernando de Noronha, Ponta Porã e Foz do Iguaçu foram reincorporados aos Estados contíguos.

[293] Vários países e organizações internacionais foram convidados a participar da primeira reunião ocorrida em Belém do Pará, entre os dias 12 e 18 de agosto de 1947. Compareceram ao encontro representantes de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, França, Reino Unido, Países Baixos e Estados Unidos bem como delegados das seguintes organizações internacionais: ONU, UNESCO, FAO, OMS, União Pan-americana e Escritório Sanitário Pan-Americano (Fonte: Documentos UNESCO IIHA/1. Nat.Sci./42. Paris 03 fev./1948 e IIHA/4 Nat.Sci./49. Paris, 03 fev./1948. Disponível em http://unesdoc.unesco.org/. Acesso em novembro de 2010).

[294] Documento UNESCO IIHA/2. Nat.Sci./43, p.01, Paris 03 de fevereiro/1948. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001267/126785eb.pdf. Acesso em novembro de 2010.

De acordo com o estatuto, sobre esta área o IIHA exerceria plena jurisdição territorial. O documento também dispunha, em seu artigo IV(a), que o Instituto estaria aberto à adesão de qualquer Estado-membro da ONU ou de alguma de suas agências especializadas. Tendo sido assinado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), o projeto final foi, então, submetido à apreciação do Congresso Nacional.

No entanto, o amplo interesse demonstrado por parte considerável da região amazônica brasileira, manifestado a princípio sob formas sutis de interesse científico, gerou numerosos protestos.[295] Além da oposição encampada pelos parlamentares, com destaque para a atuação de Bernardo Cabral, deputado federal amazonense e líder do MDB na Câmara[296], houve também uma forte objeção por parte do estamento castrense, o que levou estes dois segmentos a agirem como os principais atores securitizadores e líderes de uma intensa campanha popular contra o projeto.

Entretanto, cabe ressaltar que, antes mesmo de ser apresentada pela UNESCO, a ideia de um instituto amazônico com características de uma fundação supranacional já era conhecida no Brasil. O projeto havia sido originalmente apresentado ao Departamento Administrativo do Serviço Público, em janeiro de 1945, pelo prof. Paulo Estevão de Berredo Carneiro (1901-1982).[297] Tão logo tomou conhecimento do fato, o Ministério da Agricultura (MA) externou um parecer contrário à criação do organismo.

A estrutura sugerida por Berredo foi um dos principais pontos contrapostos pelo parecer. Tal qual concebido, o Instituto da Hileia Amazônica deveria ser constituído de quatro centros de pesquisa, instalados nas cidades de Manaus, Caiena, Rio de Janeiro e Paris. Enquanto os dois primeiros se encarregariam das pesquisas mais simples, os centros do Rio e Paris desenvolveriam os trabalhos mais avançados (NUNES, 2009; p.165-6).

Além disso, argumentava-se que não haveria vantagem na cooperação entre o Brasil e os demais países amazônicos já que estes últimos não dispunham de condições financeiras para o desenvolvimento

[295] Segundo Arthur César Ferreira Reis (1906-1993), governador do Amazonas entre 1964 e 1967 e autor do clássico "Amazônia e a Cobiça Internacional" (1960), na Europa a Convenção do IIHA era vista como algo que em muito ultrapassava a percepção de um mero instrumento de cooperação científica. Ele assinala que em alguns países várias autoridades brasileiras foram contatadas para prover informações sobre determinadas áreas amazônicas para uma eventual exploração comercial e, também, para a fixação de imigrantes (REIS, 1982; p.167).

[296] O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) foi organizado em 1966 para abrigar os opositores à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido criado em 04 de abril de 1966 com a finalidade de dar sustentação política ao governo militar instituído em 1964. Não obstante as muitas divergências partidárias, neste episódio a Amazônia atuou como fator aglutinador ao agregar apartes relevantes de outros "deputados amazônicos", tanto do MDB quanto da ARENA, ante a importância manifesta deste espaço no âmbito da política desenvolvimentista que marcou o período.

[297] Químico industrial formado pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro, Paulo Berredo iniciou sua vida profissional como professor, atividade que exerceu até 1927, quando, então, foi para Paris como bolsista do Instituto Pasteur. Posteriormente, atuou como ministro e embaixador do país na UNESCO até 1965, e como delegado do Brasil nas conferências gerais da organização até 1978.

das atividades de pesquisa do Instituto cabendo, então, ao Brasil, arcar com todo o ônus de financiá-lo. Pouco tempo depois, como resultado da oposição que se avolumava, o protocolo de ratificação acabou sendo arquivado (CARVALHO, 2001; p.252).

Não obstante o revés sofrido, num esforço derradeiro para amainar a desconfiança da opinião pública foi firmado, em 12 de maio de 1950, no Rio de Janeiro, um protocolo adicional à Convenção do IIHA com explicações detalhadas sobre os objetivos do Instituto e uma proposta de ampliação das garantias que interessavam aos países amazônicos. Logo em seguida, o documento foi novamente encaminhado para a apreciação do Congresso que, tal qual houvera feito anteriormente, manteve sua disposição em não ratificá-lo confirmando, assim, o malogro da tentativa de se instituir o IIHA.[298]

Apesar do insucesso, a ideia em torno da criação de um organismo amazônico supranacional global, por um lado despertou apreensão nos países amazônicos e, por outro, abriu espaço para novas investidas como o projeto Grande Lagos – elaborado pelo Instituto Hudson e apresentado ao público durante a primeira Conferência Latino-Americana de Desenvolvimento promovida sob os seus auspícios, entre os dias 16 e 19 de outubro de 1964 – este sim, um empreendimento diretamente ligado à hidropolítica amazônica sendo, por isso, examinado doravante em pormenores.

4.2.1 O Instituto Hudson e o sistema sul-americano de Grandes Lagos

O Instituto Hudson (IH) foi criado em 1961, em Croton-on-Hudson, Nova York, por Herman Kahn, matemático, físico e proeminente estrategista nuclear que se notabilizou com a publicação de "*On Thermonuclear War*" (1960), a primeira obra a analisar sistematicamente os possíveis efeitos de uma guerra nuclear e, por conseguinte, as opções disponíveis diante das várias circunstâncias que se apresentam em uma situação desta natureza.

Aproveitando a luz dos holofotes e sua projeção internacional, Kahn, "o pensador número um do átomo" (CABRAL, 1968; p.150), com

[298] A resposta brasileira, traduzida em ação concreta, veio três anos depois. Em 1953 era criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), posteriormente transformada na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, pela Lei n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966 (extinta em 2001 devido a irregularidades financeiras, a SUDAM foi reativada em 2007). Apesar dos constantes problemas, a SUDAM foi o embrião de ações ulteriores como a criação do Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM; do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM e do Projeto Calha Norte, concebido em 1985 (e praticamente abandonado por muitos anos por falta de recursos financeiros) com o propósito de fortalecer a presença nacional ao longo da fronteira amazônica situada ao norte da calha do Solimões e do Amazonas, tida como ponto vulnerável do território nacional.

o auxílio de Max Singer e Oscar Ruebhausen, lançou as bases do IH, originalmente concebido para ser uma organização de pesquisa para a promoção de estudos interdisciplinares sobre segurança e defesa dos EUA em intersecção com áreas tais como relações internacionais, economia, cultura, ciência e tecnologia.

Nas palavras de seu fundador, a missão do Instituto era "*to think about the future in unconventional ways, which generated several noteworthy accomplishments and reports*".[299] Atualmente, a agenda de pesquisa do IH abarca uma amplitude de temas: fontes de energia, cultura e sociedade, democracia, relações sino-russas, América Latina, Oriente Médio, União Europeia, Leste Europeu, meio ambiente, políticas de comércio, mundo islâmico, diplomacia, religião, direitos humanos, dentre outros tantos.[300]

Como previamente dito, no Brasil o IH assumiu grande notoriedade na década de 1960 quando Herman Kahn e Robert Panero, este último representante do Instituto na Colômbia e no Brasil, tornaram público um projeto que, no mínimo, poderia ser adjetivado como colossal, mas que foi oficialmente apresentado à audiência, sem maiores alardes, como um "agente catalítico" do desenvolvimento econômico e social da América do Sul (PANERO, 1968; p.44): criar sete lagos artificiais que provessem condições de navegabilidade contínua em praticamente toda a extensão hidroviária sul-americana, além de vários outros benefícios secundários.[301]

Para justificar as dimensões do projeto e a investida na Bacia Amazônica, PANERO e KAHN (1968; p.56) apresentaram uma tipologia por eles criada na qual as diferentes regiões e países eram alocados, de acordo com seu grau de desenvolvimento socioeconômico relativo, em três tipos de categorias – A, B ou C. Em suma, na categoria "**A**", beneficiada por altos índices de investimento, encontravam-se as comunidades urbanas e industrializadas onde atuavam empresas comerciais e trabalhadores especializados. Nela havia uma classe dominante em expansão, sofisticada e com crescente interesse pela política, os chamados "técnicos intelectuais". Estavam inseridos nesta categoria cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires.

A categoria "B", integrada por sociedades modernizadas, mas de forte base agrícola, era, essencialmente, constituída por comunidades

[299] Cf. http://www.hudson.org/learn/index.cfm?fuseaction=history

[300] Cf. http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=research_area_list

[301] Em 1952, o Brasil firmou um acordo militar de assistência mútua com os Estados Unidos. O documento previa, entre outras atividades, a cooperação estadunidense no levantamento topográfico e na elaboração de cartas aeronáuticas do território brasileiro. Não obstante a cláusula que proibia terminantemente o repasse do material obtido a outros países, indivíduos ou empresas (art.7, item 2), o governo norte-americano forneceu ao IH o inventário produzido que revelava a localização e extensão de possíveis jazidas minerais na Amazônia, fato este confirmado por um dos engenheiros envolvidos no projeto, o que comprova a estreita ligação do Instituto, apesar de sua natureza privada, com Washington. O material, como esperado, foi amplamente utilizado na elaboração do projeto Grandes Lagos (CABRAL, 1968; p.152; CARVALHO, 2001; p.254).

rurais marginalizadas que, por vezes, atraídos pelo sonho de uma vida melhor e pelas benesses da modernidade, buscavam irromper sua condição campesina por intermédio do êxodo para os grandes centros industriais. O nordeste brasileiro estava enquadrado neste agrupamento.

Por fim, na categoria "**C**" encontravam-se aquelas áreas inexploradas economicamente e, muitas vezes, desconhecidas. Nelas havia pouquíssimo investimento em infraestrutura e o desenvolvimento, quando ocorria, era ocasional. A população nestas áreas era escassa e em certas localidades até inexistente. Dado o desinteresse da iniciativa privada e até mesmo dos governos locais, seu estilo de vida predominante era limitado pela ausência de oportunidades e compreendia apenas o essencial para a subsistência.

Assim, considerando tal distinção, na avaliação de PANERO e KAHN (1968; p.58-9) quase $^{4}/_{5}$ da América do Sul encontravam-se alocados na categoria "C" sendo a maior parte dela constituída pela Bacia Amazônica, incluindo as áreas circundadas pelos seus maiores afluentes. Apesar de "inexplorada, desabitada economicamente, não utilizada e, na verdade, ignorada" (PANERO e KAHN, 1968; p.59) a Bacia Amazônica apresentava um enorme potencial de desenvolvimento e, nesta equação, o projeto dos Grandes Lagos seria o instrumento para viabilizá-lo ao praticamente conectar os principais centros industriais aos produtores de matérias-primas do subcontinente.

Portanto, sob a alegação de que historicamente "um dos grandes sonhos do continente sul-americano tem sido ligar os rios principais, por meio de canais" (PANERO, 1968; p.35), o projeto, tal qual apresentado, permitiria a conexão fluvial entre Belém e Manaus e vários países da América Andina até Buenos Aires.[302] Segundo Panero, os Grandes Lagos artificiais serviriam de ligação entre as bacias dos rios, ao mesmo tempo em que melhorariam o potencial de navegação das próprias bacias. Além disso, eles proveriam um grande número de subprodutos estimuladores do desenvolvimento econômico local, como a produção de energia elétrica e o acesso às partes topograficamente mais altas da Amazônia (ricas em minério de ferro, estanho, manganês e ouro).

As imprecisões constantes no projeto, derivadas da utilização de dados inadequados que, entre outras falhas, ignoravam a presença de obstáculos topográficos naturais que fatalmente inviabilizariam a ideia,[303]

[302] A ideia de se criar grandes lagos artificiais para fomentar o desenvolvimento da América do Sul e da região amazônica já havia sido previamente apresentada por Robert Panero ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 06 de novembro de 1964.

[303] Por exemplo, a omissão de quaisquer referências às cachoeiras que interrompem a navegação no rio Negro, na região de São Miguel, e no Madeira-Mamoré, no trecho compreendido entre Porto Velho e Guajará-Mirim.

não impediram a ampla divulgação do que seriam os sete grandes lagos, projetados para transformar a maior bacia hidrográfica do mundo em uma espécie de "mar mediterrâneo amazônico". Estava lançada a ideia e, de acordo a proposta apresentada pelo IH, seriam estes os empreendimentos (PANERO, 1968; p.36-44):

(01) O projeto do Chocó: aproveitando a topografia predominantemente plana da região de Chocó, no nordeste da Colômbia, este amplo projeto previa, além de instituir um sistema de vias navegáveis em terras interiores, uma passagem de 402,5 km entre os oceanos Atlântico e Pacífico e a construção de uma hidrelétrica com capacidade inicial instalada de 2.000.000 kW. Em essência, seriam erigidas duas barragens baixas (cerca de 30 metros acima do nível do mar) formando dois lagos artificiais estreitos que, ligados entre si por um sistema de canais, tornar-se-iam, então, uma passagem interoceânica. Para tal, seria inundado um espaço de 8.000 km^2 dando vida, assim, aos novos lagos que teriam uma superfície estimada de 40.000 km^2 (equivalente à área da Holanda).[304] Segundo o relatório técnico do IH, uma das características mais interessantes do projeto de Chocó é que os lagos seriam criados em áreas de baixa densidade demográfica e pouco valor econômico.

(02) O projeto do Caquetá: este projeto previa o represamento do rio Caquetá, um afluente colombiano do Amazonas, criando, desta forma, um lago artificial com comprimento estimado entre 100 e 300 km, dependendo da altura da barragem (10 ou 30 metros). Além de ligar três zonas distintas: a floresta, as planícies e as encostas montanhosas, ele atuaria de forma complementar ao projeto de Chocó, ou seja, provendo os elementos necessários para viabilizar: uma passagem combinada interoceânica; a exploração hidrelétrica, não obstante ser o Caquetá um rio caracteristicamente plano; e a criação de um sistema de vias navegáveis interiores.

(03) O projeto do Pimichim: aqui a ideia consistia em criar um lago com aproximadamente 200 km de extensão vertical na região do Pimichim, fronteira da Colômbia com a Venezuela, a partir do represamento dos rios Atabapo e Guainia por meio da construção de duas barragens. Os custos financeiros seriam relativamente baixos, pois, além de ser a zona localizada entre o Atabapo e o Guainia favorecida por uma topografia plana, alagada e pantanosa, o que facilitaria o encontro entre os dois cursos fluviais represados, as barragens naturais existentes entre o Orenoco e o rio Negro também seriam aproveitadas. Segundo os argumentos apresentados, o projeto navegacional resultante de um lago assim criado

[304] Projeto Hudson Institute 735-RR, de 1° de agosto de 1966.

constituiria uma excelente alternativa ao Canal de Casiquiare, uma via de comunicação natural já existente entre as Bacias do Amazonas e do Orenoco, favorecendo, então, além da Venezuela e Colômbia, o Brasil.

(04) O projeto do Amazonas peruano: No Peru, onde nascem os principais rios que formam a Bacia Amazônica, existem cursos fluviais que correm através de áreas permanentemente inundadas, planas e bem definidas, sobretudo naquelas regiões em que as altitudes são inferiores a 200 metros acima do nível do mar. Este é o caso da "garganta de Orellana", local ideal para uma barragem baixa (de 1 a 10 km de largura) que poderia ser aproveitada para criar uma via navegável longa aproveitando o percurso do Ucayali até o Amazonas. Desenhava-se, assim, a ideia de se criar outro grande lago, desta vez abrindo as zonas altas das regiões orientais pouco exploradas de Peru e Brasil. Outra alternativa aventada seria criar um lago artificial ao longo do rio Napo, na fronteira entre o Peru e o Equador, por oferecer condições semelhantes e, portanto, adequadas ao desenvolvimento de vias navegáveis artificiais.

(05) O projeto do leste boliviano: fato referenciado por diversas vezes ao longo desse capítulo, a mediterraneidade boliviana levou o país a procurar, desde a derrota na Guerra do Pacífico, um escoadouro para o mar.[305] O Instituto Hudson, valendo-se desta situação, apresentou então um projeto de criação de lagos artificiais que, se levados a efeito, proveriam a Bolívia com a tão almejada saída para o oceano, o que seria feito por meio do represamento de alguns dos principais rios localizados no leste andino, como o Madre de Dios e o Beni, ligando, como resultado, a Bolívia ao Peru. Outra possibilidade seria represar o Mamoré e o Guaporé, na fronteira brasileiro-boliviana, por serem vias fluviais adequadas à construção de barragens baixas, o que permitiria a criação de um grande lago conectando as bacias dos dois rios e, consequentemente, provendo a Bolívia de uma costa interior. Este projeto chama-nos a atenção, pois, além do que fora mencionado, como a Bacia do Guaporé-Mamoré deságua no Atlântico, seria formada uma via fluvial entre Buenos Aires e Belém através da Bolívia.[306]

[305] Quando o Chile venceu a coalizão formada por Bolívia e Peru na chamada Guerra do Pacífico (1879-1883), deflagrada após os desentendimentos provocados pelo aumento de taxas sobre as companhias chilenas que exploravam as minas de salitre do litoral boliviano, Santiago não hesitou em anexar territórios estratégicos dos dois derrotados, inclusive a saída para o mar da Bolívia ao subtrair-lhe a província de Antafogasta, problema político-diplomático que tem repercussões importantes até os dias atuais, mais de um século após esta que foi a segunda maior confrontação armada já ocorrida na América do Sul (só superada pela Guerra do Paraguai).

[306] A Bacia do Guaporé fica a apenas alguns poucos quilômetros da Bacia do rio Paraguai que, por sua vez, segue para o sul até desaguar em Buenos Aires. Este projeto, de certa forma, vai de encontro às ponderações feitas por Mário Travassos acerca do papel estratégico da Bolívia na geopolítica sul-americana.

(06) O projeto do Grande Lago Amazônico:[307] o Amazonas, maior e mais plano rio existente na face do planeta, aquele que possui a maior área de drenagem; a floresta tropical por ele cortada, pouco conhecida, um dos maiores desafios do mundo ao desenvolvimento econômico. Foi assim, destacando a grandiosidade deste cenário, seus velhos e conhecidos problemas e, também, seu potencial de desenvolvimento, que o IH apresentou o projeto para a construção de uma barragem na margem norte do Amazonas, nas cercanias de Monte Alegre (no Estado do Pará), onde então o rio seria represado a uma altura média de trinta metros acima do nível baixo de suas águas.[308] O enorme lago formado, ou mar interior, termo que melhor lhe descreve, ligaria o Brasil, a Venezuela, a Colômbia, o Peru, a Bolívia, o Paraguai e a Argentina pelo centro do subcontinente pressupondo, para tal, a inundação de nada menos do que 400.000 km^2, o que certamente fazia desta a maior e mais desafiadora de todas as sete propostas de criação de lagos artificiais na América do Sul.[309]

O lago seguiria o curso dos rios Tapajós, Madeira e Negro se estendendo para além de Manaus formando, assim, algumas grandes ilhas e uma "nova costa". Suplantados os percalços naturais identificados, como resultado as distâncias de navegação ficariam reduzidas; muitos dos rápidos afluentes do Amazonas que impedem a passagem para o interior do Brasil seriam inundados permitindo o acesso, por navios de grande calado[310], às terras interiores; toda a região do delta amazônico, de Monte Alegre a Belém, se tornaria uma área estável e de grande fertilidade agrícola; haveria uma significativa redução na quantidade de sedimentos despejados no Atlântico e um enorme potencial hidrelétrico a ser explorado.[311]

---

[307] Paralelo ao projeto do IH, Eudes Prado Lopes, geólogo e geofísico da Petrobrás, desenvolveu um trabalho independente com relação à criação de um lago, ou mar interior, ao longo da própria corrente amazônica. Em abril de 1967, o IH, tomando conhecimento do trabalho de Prado Lopes, convidou-o para integrar seu grupo de peritos e para participar das principais pesquisas sobre o sistema sul-americano de grandes lagos, em especial sobre o Lago Amazônico. Nos meses seguintes, os dois projetos foram unificados e transformados, então, no desenho teórico ora descrito.

[308] Um estudo gravimétrico (conjunto dos métodos e das técnicas empregados no exame e na medida do campo gravitacional) da Bacia Amazônica elaborado à época pela Petrobrás para avaliar a amplitude dos efeitos de um lago no médio Amazonas revelou, em seu prognóstico mais pessimista (para a cota acima de 50 metros acima do nível de suas águas) que, contrariamente às afirmações do IH, 40% de Manaus seria inundada enquanto a cidade de Itacoatiara desapareceria do mapa. Já na cota intermediária, acima de 40 metros, entre 5% e 10% de Manaus, Itacoatiara e Manacapuru seriam submersas. Portanto, para LOPES (1968; p.78), o grau de inundação dependeria de um estudo comparativo detalhado entre as vantagens de obter centenas de quilômetros de estradas líquidas permanentes, acrescidas de milhares de KW de potência, e as desvantagens da perda de edificações das cidades diretamente impactadas a fim de verificar se, realmente, a execução do projeto proporcionaria a transformação da infraestrutura econômica e social da Amazônia.

[309] A ideia foi inicialmente apresentada a Roberto de Oliveira Campos, então Ministro do Planejamento do Brasil, em Washington, em 08 de fevereiro de 1967 e, um mês depois, em 08 de março de 1967, no Rio de Janeiro, a um grupo de planejadores técnicos e especialistas de vários ministérios.

[310] Calado é a distância vertical entre a parte inferior da quilha (peça da estrutura da embarcação à qual se prendem todas as grandes peças verticais da ossada que estruturam o casco) e a linha de flutuação de uma embarcação.

[311] Se represado o Amazonas tal qual planejado, a trinta metros acima do nível normal, por exemplo, à altura de Santarém, o potencial hidrelétrico previsto seria da ordem de 100.000 MW, o equivalente a $^1/_4$ da capacidade instalada dos Estados Unidos à época.

Portanto, conclui PANERO (1968; p.43), as vantagens obtidas pelos países diretamente implicados no projeto de inundar parte significativa da Amazônia compensariam os custos de sua execução na proporção de 20 para 01.[312] Mais do que qualquer outra alternativa de desenvolvimento, o projeto dos Grandes Lagos, além do propósito precípuo de abrir uma rota fluvial contínua de dimensões continentais, estimularia, como subprodutos, o comércio entre os complexos industriais de Buenos Aires, Montevidéu e São Paulo e os produtores de matéria-prima do Norte e do Oeste (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia); o surgimento de novas atividades produtivas em larga escala no campo energético, madeireiro e petrolífero; a maciça ocupação populacional das cercanias em torno destes novos centros comerciais e a exploração mineral em áreas até então inacessíveis.

No entanto, apesar destas colocações assertivas, o próprio Panero reconhece que as variações topográficas da região eram muitas e que, fosse ao nível do solo, fosse ao nível dos próprios rios, elas provavelmente passariam despercebidas, sobretudo devido à densidade e altura da vegetação. A única possibilidade de realmente vê-las seria sobrevoando os cursos dos rios a uma altitude apenas levemente superior à do topo da própria floresta para, então, munido de barômetro, inspecionar a pé os pontos mais altos. Por isso, não constitui tarefa difícil verificar que a incerteza e a imprecisão eram variáveis bem presentes no projeto dos Grandes Lagos, principalmente no caso do Lago Amazônico. Como esperado, as prováveis consequências de projetos desta envergadura geraram apreensões, sobretudo no Brasil, e provocaram, por conseguinte, muitas manifestações por parte de setores do alto escalão político, diplomático e militar (FREGAPANI, 2000), algumas delas doravante analisadas.

4.2.2 O Lago Amazônico e os movimentos de securitização

Apesar de naquele momento não ser clara a exata vinculação entre a finalidade precípua do IH – segurança dos Estados Unidos – e a criação de um sistema integrado de grandes lagos na América do Sul, no calor das discussões sobre as motivações que o teriam levado a planejar uma ação direta na Bacia Amazônica, palavras como as proferidas pelo estadista prussiano Otto von Bismarck em que ele dizia que "recursos naturais nas

[312] As estimativas dos gastos necessários para a criação do Lago Amazônico não eram precisas. Numa avaliação inicial, Panero projetou custos entre US$ 50 e 200 milhões. Já em uma segunda avaliação esta cifra saltou para US$ 1,5 bilhão (CABRAL, 1968; p.150-1), e sem que nenhuma menção tenha sido feita quanto às fontes financiadoras.

mãos de nações que não os querem ou não os podem explorar, deixam de constituir bens e passam a ser ameaças aos povos que os possuem" (*apud* FREGAPANI, 2000; p.46) ressoavam, para muitos, com notável atualidade e, com elas, cresciam os protestos que iam se solidificando como o corolário de vários movimentos de securitização subsequentes.

Se, pois, para este grupo ainda pairavam muitas dúvidas sobre os reais propósitos do IH, eram lícitas e normais as suspeições de que o projeto dos Grandes Lagos, de alguma forma, estivesse associado aos interesses norte-americanos. Pelo menos esta era a percepção externada por importantes vozes de oposição como Osório Nunes e Cosme Ferreira Filho, influentes amazonistas; Hermano Alves e Gastone Righi, deputados pelo MDB; Bernardo Cabral, líder do MDB na Câmara dos Deputados; e Arthur Cezar Ferreira Reis, então governador do Amazonas.

Temia-se que a concepção deste sistema hidroviário, uma vez levado a cabo sob a direção exclusiva dos Estados Unidos ou de organismos internacionais, pudesse assumir feições supranacionais, tal qual se tentara fazer duas décadas antes com a ideia do Instituto Internacional da Hileia Amazônica. Segundo REIS (1968; p.15-16), o interesse suspeito do Instituto Hudson e de outros organismos estrangeiros por áreas amazônicas constituíam motivo real de preocupação e, portanto, cabia ao Brasil empreender ações efetivas e urgentes no sentido de integrar a vasta bacia à dinâmica desenvolvimentista nacional, até mesmo como parte da política de segurança do país. [313]

E, de fato, prossegue REIS (1968; p.14), a Bacia Amazônica tinha um grande papel a exercer na ascensão brasileira e nesta assertiva não havia ufanismo ou quixotismo, muito pelo contrário. Os dados apontavam-na como "disponibilidade espacial, área de recursos naturais, vegetais e minerais, necessários aos parques industriais que o país vem montando, no interesse de sua prosperidade e de sua segurança".

Nesta mesma direção, em conferência intitulada "A Conquista e o Desenvolvimento da Amazônia", as palavras proferidas pelo então Ministro do Interior, General Albuquerque Lima, fizeram coro aos principais pontos levantados por Arthur Cezar Ferreira Reis. Para ele, estava bem clara a aceitação do princípio de que à política de segurança nacional era essencial o desenvolvimento ao assinalar que:

> o Governo está na obrigação de considerar altamente prioritário o assunto da ocupação efetiva dos espaços vazios da Amazônia, que nenhum plano

[313] Com os lagos efetivamente constituídos, havia a apreensão de que avançasse a ideia em se criar um organismo de gestão supranacional do qual participariam, além dos países amazônicos, os Estados Unidos (CABRAL, 1968; p.154).

> de ocupação terá validade se não contar com o apoio decisivo das Forças Armadas, em conjunto, mas que elas deverão compreender que se trata de uma operação de interesse econômico e social, segundo os conceitos de desenvolvimento. [...] O esvaziamento da Amazônia [...], de fato, implica no comprometimento da segurança nacional, pois os seus efeitos afetariam a própria Federação Brasileira, despertando cada vez mais a cobiça internacional para tão vasta área (RBPI, 1968; p.106).

Sinalizando a resultante para a qual se encaminhava a percepção dos principais *policy-makers/decision-makers* nacionais, assim como seu colega, o Ministro do Exército, General Aurélio de Lyra Tavares, em entrevista coletiva concedida à imprensa em 20 de outubro de 1967 e publicada no jornal "O Globo", no dia seguinte, declarou que "as nações do continente estão todas empenhadas, solidariamente, numa corrida desenvolvimentista, até mesmo como sábia política de segurança. E esse é o grande sentido das diretrizes traçadas pelo Governo Costa e Silva no caso particular do Brasil" (RBPI, 1968; p.109).[314] Neste intento, construir as bases para uma (re)formulação da política de desenvolvimento e segurança para a Bacia Amazônica constituía uma das metas prioritárias.

Além de revelar a orientação determinante da política nacional de então – a inter-relação entre desenvolvimento e segurança – na avaliação de CABRAL (1968; p.149; 160) os vários discursos proferidos pelos Ministros de Costa e Silva eram uníssonos na afirmação de que na busca destes objetivos conjugados o projeto do Lago Amazônico não teria nenhuma participação, o que o levou a supor que a iniciativa do IH fora, então, tomada à revelia do governo brasileiro.

Essa inferência era confirmada por notícias como a publicada pelo Jornal do Comércio de Recife, em sua edição de 22 de dezembro de 1968, quando dizia que "exército apura quem deixou Hudson Institute planejar Lago Amazônico", um empreendimento tão amplo que, tal qual estampado na primeira página da edição de 06 de setembro de 1967 do Correio Braziliense, mudaria a feição da Amazônia e o aspecto do continente.

Os protestos dessas lideranças públicas não tardaram em surtir efeito. Tão logo soube das contundentes manifestações contrárias à atuação do IH na Bacia Amazônica brasileira, Robert Panero – muito apreensivo

[314] A política externa do Governo Costa e Silva (1967-1969), intitulada "Diplomacia da Prosperidade", baseava-se na convicção de que o desenvolvimento era uma responsabilidade nacional a ser executada utilizando-se de instrumentos domésticos. Contudo, reconhecia a importância estratégica do setor externo, sobretudo, como fonte de recursos financeiros e cooperação técnica. Outro ponto relevante é que o alinhamento automático com os EUA, uma característica marcante do Governo Castelo Branco, seu predecessor, deixou de ser o vetor orientador da política externa brasileira que, então, retomava a aproximação com os países em desenvolvimento ao deslocar-se do eixo ideológico Leste-Oeste para o Norte-Sul o que, em contrapartida, gerou muitos desentendimentos com Washington.

com as notícias que lhe chegavam de que o projeto do Lago Amazônico estava seriamente ameaçado e, com ele, todo o complexo sul-americano dos Grandes Lagos – deslocou-se imediatamente dos Estados Unidos para o Brasil para acompanhar pessoalmente o desenrolar do assunto.

Note-se também que estas colocações provocaram igualmente a resposta daqueles que no Brasil demonstravam simpatia pelo projeto. Em uma das declarações mais polêmicas, Felisberto Camargo, diretor do Instituto Agronômico do Norte (IAN)[315] e uma das pessoas com quem o IH mantinha estreitas relações, rotulou de "burrice" a intenção do Ministro Albuquerque Lima em ocupar a região com as forças armadas e que, o que os tranquilizava (a ele, Felisberto Camargo, e a Robert Panero) era que "felizmente havia homens na Marinha com muito mais credencial, mais linhagem e mais categoria intelectual do que o Exército, o que permitiria, então, fazer-se o Lago Amazônico" (CABRAL, 1968; p.152).

A ideia de um Lago Amazônico também encontrou amparo no parlamento, apesar de minoritário. Um de seus defensores, o deputado Nosser Almeida (ARENA-AC), embora sem abordar questões pontuais atinentes ao projeto, na sessão parlamentar de 14 de junho de 1968, utilizando um tom mais moderado em seu discurso, não hesitou em defendê-lo perante seus pares ao afirmar que:

> [...] a ideia suscitada pelo Instituto Hudson, objetivando a construção de um lago em território amazônico, ganhou feição polêmica e os mais desencontrados pontos de vista se levantam sobre o tema, que, na verdade, interessa aos setores de liderança no País. Percebo, a despeito, que há sectarismo na forma como a questão vem sendo conduzida. Trata-se de problema que não pode ser analisado em circunstâncias emocionais. Representante do Estado do Acre nesta Casa do Congresso, exatamente a região de que se cogita para a formação desse pequeno mar, entendo que o assunto é passível do mais sereno exame. Há, na questão, uma duplicidade de aspectos. Se o lago viria ocupar uma área vital em que o sociólogo levantasse a tese de que o sacrifício de considerável área (quadrada) - atualmente integrando imenso território ocioso - viria constituir gesto de desatenção ao fatalismo da proliferação humana, a considerar-se a expansão dos núcleos demográficos já populosos, concentrados em algumas áreas da terra, então seria desaconselhável a providência. Se a construção do lago vem consolidar a unidade nacional, facilitando ou criando válido sistema

[315] O Instituto Agronômico do Norte foi fundado em 1939 e transformado em 1962 no Instituto de Pesquisa e Experimentação Agropecuária do Norte (IPEAN). Com a criação da Embrapa, em 1976 passou a denominar-se Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Úmido (CPATU) e, posteriormente, Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Oriental. Hoje, atua com o nome síntese de Embrapa Amazônia Oriental. Agrônomo, Felisberto Camargo defendia a ideia de drenagem das águas do Amazonas para o Lago Grande de Monte Alegre através de canais artificiais para, dessa maneira, fazer com que os sedimentos transportados em suspensão pelo rio fossem se depositando nesse local, criando assim um solo de excepcional fertilidade.

> de comunicações na Hiléia, ensejando inclusive a colonização mais racional da grande região sem que venha a caracterizar-se em atentado - salvo suposição de alcance remoto - ao espaço vital do país, então procede a iniciativa. Não podemos, na verdade, ceder às paixões de grupos que se radicalizam. Se há interesses estrangeiros, inconfessáveis, devemos combatê-los. Mas não podemos, às cegas, voltar-nos contra os nossos irmãos norte-americanos, enquadrando-os como eternos sabotadores de nossa grandeza, ou simples responsáveis por eventuais frustrações ou fracassos na História. Lembremo-nos de que integramos o Continente, e que o sistema defensivo da Bacia do Atlântico abrange a nossa Pátria. Leis e tratados nos incorporaram ao grupo ocidental, e nos impõem um comportamento de fidelidade aos sentimentos democráticos. Resguardada a soberania brasileira, não posso deixar de atender a imperativos inerentes à sobrevivência da dignidade ocidental. Ao Conselho de Segurança Nacional compete o exercício de permanente vigilância da nossa integridade geográfica. Também não podemos subestimar que o Instituto Hudson, sendo uma entidade científica, da qual o atual dirigente é um brasileiro, o Professor Felisberto Camargo, não deseja a alienação de nosso País.[316]

As palavras de Nosser Almeida buscavam, de alguma forma, contrabalancear o impacto causado pelo pronunciamento de outro destacado opositor do projeto, o deputado Bernardo Cabral, que, em um emblemático discurso proferido no Congresso Nacional em 12 de fevereiro de 1968, fez coro aos protestos de Arthur Cezar Ferreira Reis e outros ao também denunciar as investidas do IH e solicitar a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigá-lo.[317]

Outros temas sensíveis aos interesses nacionais que, em alguma medida, encontravam-se vinculados ao projeto, foram igualmente abordados por Cabral como a compra de terras naquela região por norte--americanos[318] e a suposta complacência com o projeto por membros do

[316] Diário do Congresso Nacional, 15 de junho de 1968, p.3441-3442. Disponível em http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&txPagina=3456&Datain=15/06/1968

[317] O discurso de Bernardo Cabral encontra-se disponível no Diário da Câmara dos Deputados, p.812-16 em: http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&txPagina=812&Datain=13/02/1968. Também pode ser encontrado, na íntegra, na edição n.º 41/42, Mar./Jun. 1968, p.148-165, da Revista Brasileira de Política Internacional.

[318] Sobre a aquisição de terras amazônicas, a ação mais notável foi protagonizada em 1967 pelo industrial norte-americano Daniel Keith Ludwig, à época um dos cinco homens mais ricos do mundo. Na ocasião ele comprou uma área quase do tamanho de Sergipe localizada entre os rios Peru, Jarí e Amazonas e ali começou a explorar, naquela que foi então considerada a maior propriedade privada do planeta, a produção de celulose e energia elétrica e, em menor escala, a rizicultura, a pecuária e a extração de bauxita no vale do rio Trombetas. Para dar vida ao "Projeto Jarí", Ludwig deslocou para a região nada menos do que três mil homens, de 23 nacionalidades diferentes, a um custo estimado de US$ 269 milhões. Frequentemente acusado de estar construindo um enclave na Amazônia, Ludwig acabou vendendo seu empreendimento em 1982 a um grupo de empresas brasileiras sob a alegação de que o Governo não autorizou a construção de uma usina hidrelétrica em suas terras. No relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito instalada na Câmara dos Deputados em 1968 para apurar a venda de terras a pessoas físicas e/ou jurídicas de nacionalidade estrangeira, o relator, deputado Haroldo Veloso, concluiu que em torno da região amazônica estava se formando um cinturão constituído por propriedades de norte-americanos, "atingindo principalmente as áreas de importância econômica, inclusive com jazidas minerais desconhecidas das autoridades brasileiras, no que poderia ser um plano de colonização orientado por uma potência estrangeira" (Fonte: Correio da Manhã, 31 de agosto de 1968).

governo brasileiro que, como dizia Arthur Reis, ironicamente tinham por base ideológica a segurança nacional. Neste último aspecto, quanto aos que simpatizavam com as investidas forâneas em domínios amazônicos, as críticas de Cabral foram duras, muitas delas carregadas em tom passional.[319] Para ele:

> [...] há por aí os chamados pragmáticos, os realistas, que mais poderíamos denominar os vendidos, os alugados, os que se deixaram corromper. [...] Esses que são, graças a Deus, em número escasso, mas dispõem dos recursos financeiros para a propaganda, para a divulgação de uma falsa ciência ou de uma cínica proposição de ideias e de fatos mentirosos, ou distorcidamente propostos, insultam os que vivem os problemas nacionais, desejando, para eles, as soluções que sirvam realmente ao Brasil, e não aos interesses dos países a que se alugaram, ou em cujo prato sujo comem diariamente, falsos brasileiros, mesmo que tenham ascendido a postos ministeriais ou chefiado serviços de responsabilidade nas áreas governamentais (REIS, 1968; p.13).

Quanto ao tema propriamente dito, em uma de suas ponderações mais incisivas CABRAL (1968, p.157-8) rebate as principais justificativas levantadas pelo IH em defesa do Lago Amazônico. Contrariando as previsões de Panero e Kahn, primeiramente ele contra-argumenta que a área a ser inundada seria transformada em um grande vazio demográfico. Como base de sua asserção, ele cita que as cidades diretamente impactadas como Itacoatiara, Parintins, Barreirinhas, Maués, Manacapuru, Tefé e Manaus, no estado do Amazonas, e Faro, Oriximiná, Óbidos, Alenquer e Santarém, no Pará, correspondiam a mais da metade da região povoada da Amazônia Ocidental. Portanto, neste aspecto as suposições do IH eram ilógicas e infundadas.

Ademais, complementando este argumento, Cabral cita que o IH em nenhum momento considerou os imensos custos envolvidos com o transporte das populações deslocadas, sobretudo das comunidades indígenas e, tampouco, as vultosas indenizações a serem pagas pela desocupação, custos estes que em muito ultrapassariam o próprio valor de execução do projeto. E quem os pagaria? Um grupo de investidores? Os Estados Unidos? Nas exatas palavras de CABRAL (1968, p.151), diante de tantas dúvidas, "quem faria chegar à mente de cada um que não haveria, além do que se pode supor, um termo de dependência para que se fizesse isso?"

[319] Os principais alvos de suas críticas eram Roberto Campos, acusado de ser uma das cabeças pensantes por detrás do plano do Grande Lago Amazônico e de manobras que objetivavam garantir seu êxito, e Felisberto Camargo que, inclusive, integrou o grupo exploratório que investigou as áreas a serem inundadas no Brasil e foi indicado pelo próprio Roberto Campos tanto para integrar o IH (do qual se tornaria diretor) como para ocupar o Ministério do Planejamento como seu sucessor ao fim do Governo Castelo Branco.

Outro ponto controverso referia-se à inundação da área em que ficava localizada a maior jazida de sal-gema do mundo – cerca de 750 km de comprimento por 200 km de largura – o que equivalia a uma produção estimada na ordem de 10 trilhões de toneladas de sal e derivados. Como compensação para a perda, Felisberto Camargo, na condição de porta-voz do IH, citou o potencial energético a ser gerado, cerca de 70 milhões de kW.[320] E, daí, advém outra crítica de Cabral.

A região, por suas características tão conhecidas, inclusive pelo IH (baixa concentração populacional, industrial e agrícola), não seria capaz de absorver tamanha quantidade de energia. Além disso, seria igualmente impraticável, por exemplo, a construção de uma extensa rede de mais de 5000 km de linhas de transmissão para que a energia produzida chegasse até os grandes centros urbano-industriais do país como São Paulo e Rio de Janeiro. Portanto, conclui o parlamentar amazonense, em termos econômicos a proposta era inviável.

Além da oposição majoritária encampada por parlamentares, sobretudo do MDB, pelo alto escalão do Governo e pelas forças armadas (apesar das suspeitas levantadas após as controversas declarações de Camargo quanto à simpatia pelo projeto por parte de alguns setores da Marinha), cumpre-nos, por fim, verificar a atuação do Ministério das Relações Exteriores nesse episódio.

Ator protagonista na resistência ao empreendimento do Lago Amazônico, o Itamaraty, em 15 de setembro de 1967, enviou três diplomatas à sede do IH a fim de recolher informações que permitissem avaliar, com maior precisão, as implicações do projeto dos grandes lagos sul-americanos para os interesses nacionais. Desse contato, resultou um minucioso relatório que, apenas três dias depois, foi encaminhado em caráter de urgência ao Presidente da República com várias sugestões acautelatórias – algumas delas analisadas a seguir – baseadas nas inconsistências identificadas no projeto (CABRAL, 1968; p.149-50).[321]

Primeiramente, o relatório tece uma série de considerações de natureza geral acerca do IH chamando a atenção para um fato relevante neste contexto e, aqui, já referenciado: sua ligação com o governo norte-americano, observação esta depreendida dos indícios de que mais

[320] Ainda de acordo com CAMARGO (1968; p.93-4), as jazidas de sal-gema eram o testemunho geológico de que a região amazônica um dia foi mar e que, portanto, a obra do lago amazônico nada mais seria do que a reconstrução do velhíssimo "Mar Amazônico" de 200 milhões de anos atrás. E, com ele, novas cidades também seriam erguidas, abrindo espaço para rotas comerciais estratégicas inéditas.

[321] Quase um ano após a missão diplomática, o jornal Correio da Manhã, em sua edição de 14 de julho de 1968, publicou na íntegra o referido relatório sob o título "A verdade sobre o Instituto Hudson", igualmente reproduzido na edição n.º 41/42, Mar./Jun. 1968, p.138-147, da Revista Brasileira de Política Internacional, aqui utilizada como fonte das remissões a ele feitas (ressalte-se que no documento publicado não havia qualquer menção aos nomes dos três diplomatas designados para a missão).

de 85% de seu orçamento provinha de contratos com agências oficiais, especialmente com o Departamento de Defesa. Daí o questionamento levantado pela comissão investigadora: o que teria levado o IH a orientar suas ações, no sentido de uma ocupação efetiva da região amazônica?

Uma das hipóteses aventadas no relatório como resposta a tal indagação era de que a preocupação estratégico-militar dos EUA com um sistema regional integrado de vias de acesso ao Panamá e à costa ocidental da América do Sul poderia ser sanada com a criação de hidrovias que conduzissem ao Amazonas através do rio Negro e do Orenoco (RBPI, 1968; p.140).

E, na busca deste propósito, prossegue o diagnóstico, os EUA não estariam sozinhos. Quanto ao cenário projetado para o entorno amazônico andino, as informações transcritas no documento apontavam a Colômbia, o Peru e a Bolívia claramente propensos à ideia já tendo, inclusive, constituído comitês nacionais para apreciar o mérito dos projetos situados em seus respectivos territórios por oferecerem, à primeira vista, muitos atrativos e poucos inconvenientes.

Destes, a Colômbia era quem demonstrava maior interesse. O empreendimento representava a oportunidade de deslocar para seu território parte do tráfego marítimo interoceânico, então conduzido exclusivamente pelo Canal de Panamá. Por isso, o incentivo de Bogotá aos levantamentos preliminares realizados na região do Chocó.

Diante desta situação, os autores do relatório advertiram que a omissão do Itamaraty nesta fase do projeto, ainda que no nascedouro, equivaleria a permitir que governos outros, como os da Colômbia e Peru, ou os aspectos mais gerais referentes à agenda de segurança dos EUA, viessem perigosamente orientar a elaboração dos estudos em detrimento dos interesses brasileiros. Por outro lado, apontaram também que o projeto poderia oferecer o efeito benéfico de despertar a América do Sul para a potencialidade hidroviária da Bacia Amazônica.

Considerando, então, os fatos narrados, quanto ao quadro geral acima descrito sugeriu-se como medidas emergenciais a serem tomadas pelo Brasil:

a) uma investigação detalhada conduzida pela chancelaria e pelos serviços de informação sobre a real extensão dos vínculos entre o IH e Washington, principalmente com o Departamento de Estado e de Defesa;
b) levantamento pelas embaixadas em Bogotá, Lima, Quito e La Paz dos contatos feitos entre o IH e os governos locais;

c) definição de um plano hidroviário que contemplasse a Bacia Amazônica sob o ângulo dos interesses nacionais; e
d) designação de técnicos especializados no assunto para acompanhar os trabalhos desenvolvidos no IH (RBPI, 1968; p.141).

Por fim, a última parte do relatório dedicou especial atenção ao projeto do Grande Lago do Amazonas por ser, logicamente, aquele que sobremodo afetaria ao Brasil.[322] De acordo com a avaliação apresentada, as premissas em que se baseava o IH para justificá-lo foram consideradas insustentáveis. A primeira e mais importante delas, a de que as terras baixas da Amazônia eram inaproveitáveis e, portanto, passíveis de serem inundadas sem maiores problemas, foi prontamente rechaçada já que estes solos estavam sujeitos a um processo contínuo de colmatagem[323] e, por isso, contrariamente à afirmação do IH, constituíam as melhores áreas para a produção agrícola.

Desta forma, limitada a capacidade de fertilização do vale amazônico e alterado o ciclo natural das cheias, além dos prejuízos sensíveis à fauna e flora da Hileia, concomitantemente haveria o comprometimento substancial de importantes atividades como o cultivo de juta e borracha, uma das poucas que ainda ofereciam algum sustento à débil economia da Amazônia (RBPI, 1968; p.147).

Quanto à argumentação de que a navegabilidade dos rios da região, incluindo o Amazonas e seus afluentes, seria notavelmente melhorada com o sistema de represamento, o relatório contra-argumenta que, após a inundação, de fato seriam constituídas extensas áreas alagadas, entretanto, com reduzida profundidade e pouco mais largas que os atuais leitos dos rios. Isso quando a navegação não fosse prejudicada ou totalmente inviabilizada pela vegetação submersa (que somente a um custo muito oneroso poderia ser eliminada) e/ou pelos empecilhos localizados na faixa de transição entre a planície amazônica e o planalto central brasileiro, como cachoeiras e corredeiras.

Em suma, o relatório concluiu ser o projeto um grande inconveniente afirmando que "de todo o esquema do grande lago do Amazonas, pairava mal disfarçada a ideia de uma internacionalização da Amazônia" (RBPI, 1968; p.147). Portanto, em meio à polêmica causada pelo projeto do IH, ante a protestos e manifestações de apoio acabou prevalecendo a corrente

[322] Projeto Hudson Institute III-788/3RR.
[323] Colmatagem é o processo de condução de águas que contêm detritos minerais e orgânicos para terras baixas, com o fim de aumentar a fertilidade destas.

que apresentara a integridade territorial como um objeto referente ameaçado pela ideia de se constituir um sistema integrado de grandes lagos na América do Sul.

Como resultado, em 1968 a Escola Superior de Guerra publicou um estudo especial estabelecendo as diretrizes de uma política de segurança para a região amazônica que contemplava desde melhorias nos meios de transporte e comunicações até o desenvolvimento de núcleos populacionais nos trechos de fronteira destacando, mais uma vez, a inter-relação entre segurança e desenvolvimento.

Para tal, propôs como alternativas a serem consideradas:

a) a instituição da "Operação Amazônia" para atualizar e dar novas prioridades a programas de desenvolvimento e de ocupação do território amazônico;
b) a criação de zonas francas na região com o objetivo de estimular a industrialização;
c) regulamentação para a concessão de isenções fiscais e outros estímulos a investimentos destinados ao desenvolvimento da Amazônia.

Neste mesmo ano também foi criado o Comitê Organizador dos Estudos Energéticos da Amazônia para supervisionar pesquisas referentes ao aproveitamento de seu potencial hidrelétrico. Com estas medidas reativas constituía-se, tal qual recomendado pelo relatório da missão diplomática enviada ao IH, um plano para a Bacia Amazônica sob o ângulo dos interesses nacionais pondo-se fim, por conseguinte, a qualquer possibilidade de constituição do Lago Amazônico e, conseqeentemente, do projeto dos Grandes Lagos sul-americanos.

Finalmente, um olhar sintético sobre o cenário hidropolítico amazônico construído ao longo do intervalo temporal até aqui investigado, ou seja, da expedição Herndon-Gibbon ao projeto dos Grandes Lagos capitaneado pelo Instituto Hudson, revela-nos que, diferentemente do ocorrido na Bacia do Prata, a principal fonte de ameaças provinha de fora das fronteiras da Hileia. Tal situação, por sua vez, despertou no Brasil a necessidade de coordenar, junto aos demais países amazônicos, esforços coletivos em nome de um imperativo político comum: afirmar a soberania sobre este espaço estratégico (MEDINA, 1983; p.261; CAUBET, 1984; p.804).

Assim, por iniciativa de Brasília, foi concebida a ideia de se institucionalizar, sob a forma de um tratado, o processo de cooperação

regional em benefício dos territórios abrangidos pela Bacia Amazônica, incluindo aqueles que pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas estivessem estreitamente vinculados à mesma (desde que fossem soberanos). Na avaliação de RICUPERO (1984, p.186), dada a própria natureza transnacional da Bacia, nada mais justo que reservar aos países amazônicos a responsabilidade exclusiva pelo destino da área ao circunscrever à esfera regional o tratamento da questão amazônica.

Ademais, esta proposta também servia a outro intento: arrefecer as desconfianças vicinais quanto a supostas intenções expansionistas brasileiras (CAUBET, 2006; p.171), um quadro que, como visto no capítulo terceiro, também se repetia na Bacia do Prata gerando ao país muitos contratempos. Por isso, a cautela na condução das negociações no caso da Bacia Amazônica para se maximizar o aproveitamento do potencial de cooperação com o mínimo de riscos e embaraços, sobretudo com relação à Venezuela que observava com muita reserva a crescente participação do Brasil no norte da América do Sul, região em que Caracas nutria pretensões de uma possível liderança (CERVO, 2001; p.08).[324]

Inicialmente, em março de 1977, o Brasil verificou junto às chancelarias de cada país amazônico a reação que despertaria a celebração de um acordo desse tipo. Demonstrada a receptividade pela ideia, as negociações seguiram desenvolvendo-se de acordo com um cuidadoso cronograma para que as objeções e sugestões levantadas pelos partícipes fossem analisadas e, na medida do possível, incorporadas ao anteprojeto. Para tal, três encontros foram programados: em novembro de 1977 e março e maio de 1978, os dois primeiros em Brasília e o último em Caracas onde, enfim, o texto final foi aprovado (RICUPERO, 1984; p.185).

Com a resultante afirmação da autonomia de cada uma das partes signatárias em relação ao desenvolvimento de seus respectivos territórios amazônicos por meio de um arranjo cooperativo endêmico, esperava-se afastar a ameaça de uma internacionalização exógena estimulada pelo vazio demográfico amazônico, experiência ainda bem presente no imaginário daqueles que tinham vívidas em suas memórias as reminiscências de iniciativas como os projetos do Instituto Internacional da Hileia Amazônica e dos Grandes Lagos.

[324] Comenta CAUBET (2006, p.172-3) que outros temores quanto ao Brasil também ladeavam temerosamente o processo de negociação. Primeiramente, com a celebração de um documento desta natureza e alcance levantaram-se várias reticências de que, na verdade, ele pudesse servir como um instrumento que permitiria ao Brasil interferir no sistema comercial criado em 1969 pelo Pacto Andino já que todos os seis signatários do Acordo de Cartagena também o seriam no tratado amazônico. Somava-se a esse quadro o receio publicizado pela Venezuela de compartilhar suas fronteiras com um "gigante atômico" (tal desconforto decorria do novo acordo de cooperação nuclear celebrado entre o Brasil e a República Federal da Alemanha em 1975). Tais barreiras só foram transpostas depois que a Venezuela acenou positivamente em participar das negociações do tratado amazônico. Essa atitude foi decisiva, pois, quando Caracas entrou em cena como contrapeso à influência brasileira, os demais países andinos se sentiram mais confortáveis e seguros para participar da fase negociadora.

Alcançado o consenso após 15 meses de negociação – tempo recorde para a conclusão de um acordo sobre tema tão complexo (RICUPERO, 1984; p.185) – a assinatura em 03 de julho de 1978 do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) ou Pacto Amazônico, como também é conhecido, representou, portanto, o prelúdio desta nova etapa nas relações internacionais da região, objeto de análise do próximo tópico no que tange à sua contribuição para a gestão compartilhada dos recursos hídricos transfronteiriços do maior sistema fluvial do mundo. [325]

4.3 O nascente multilateralismo regional amazônico: prenúncio de um regime hidropolítico no Subcomplexo de Segurança Andino?

Composto de 28 artigos em sua versão definitiva, quanto à essência do texto o TCA pode ser adequadamente qualificado como um Acordo-Quadro, aquela modalidade de tratado que estabelece diretivas gerais para que, a partir de então, se construam os mecanismos adicionais necessários para que os objetivos traçados sejam alcançados.[326] Analisando-o desde seu preâmbulo, é possível identificar os princípios fundamentais que deram forma ao corolário norteador da cooperação regional amazônica tal como concebida. São eles:

1) a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento da Bacia Amazônica (preâmbulo);
2) o direito soberano de cada Estado na utilização e preservação dos recursos naturais e na política de desenvolvimento das áreas amazônicas em seus territórios, sem interferências de terceiros, ainda que membros do Tratado (preâmbulo; art. IV; XVI);
3) a cooperação regional como facilitador da consecução desses dois objetivos (preâmbulo, art. XI);
4) o equilíbrio e a harmonia entre desenvolvimento e proteção ecológica (preâmbulo; art. I e VII), um dos aspectos originais do documento que, dessa forma, incorporava explicitamente

[325] A Guiana Francesa foi excluída do Tratado, ainda que geograficamente situada na zona de influência direta da Bacia Amazônica. Na avaliação de CALASANS (1996, p.343) esta manobra teve nitidamente como objetivo excluir a França de qualquer participação neste processo, reflexo de uma preocupação político-estratégica contraditória com a moderna doutrina jurídica sobre rios transfronteiriços que concebe a bacia hidrográfica como uma unidade holística, integrada não apenas pelos ribeirinhos, mas também por aqueles territórios que de alguma forma se encontrem ligados a ela, casos de Guiana, Suriname (ambos partes do TCA) e da própria Guiana Francesa (excluída uma vez que aceitá-la equivaleria a reconhecer a França, sua metrópole, como país amazônico acarretando, consequentemente, uma série de implicações políticas).

[326] Conforme disposto em seu artigo XXVIII, §1, o Tratado de Cooperação Amazônica entrou em vigor em 02/10/1980, 30 dias após o depósito do último instrumento de ratificação, feito pela Venezuela.

como meta a necessidade de buscar o ponto de equilíbrio entre preservação ambiental e progresso, um tema ainda debutante nas relações internacionais de então;

5) a igualdade absoluta, garantida pela regra da unanimidade para todas as decisões importantes a serem tomadas pelos Estados-Membros (art. XXV);
6) o intercâmbio de informações, a colaboração em pesquisas científicas e tecnológicas (inclusive com a participação de organismos internacionais desde que se julgasse necessário e conveniente) e o compartilhamento das experiências nacionais em matéria de desenvolvimento regional e preservação ambiental (preâmbulo, artigo VII e IX).

Considerando, pois, tais princípios, vê-se como um aspecto relevante do TCA a forma como foi estabelecido seu *modus operandi*, ou seja, com a afirmação da soberania precedendo a cooperação: enquanto por um lado assegurou-se aos oito signatários a responsabilidade exclusiva sobre as zonas amazônicas localizadas em seus respectivos territórios, por outro, relegou-se à seara da cooperação regional a realização de medidas de complementação que reforçassem as ações de interesse comum (e mesmo assim limitadas a um grupo restrito de assuntos) a serem executadas em seus territórios, uma confirmação de que os planos nacionais de desenvolvimento eram a prioridade.

Em parte, esta perspectiva é resultado das significativas alterações realizadas no anteprojeto do TCA tal qual concebido pelo Itamaraty, uma indicação clara de que um estreito comprometimento entre as partes em áreas sensíveis como, por exemplo, segurança e defesa, não era visto com bons olhos, provavelmente pelo temor da ingerência vicinal (sobretudo do Brasil) em temas intrinsecamente ligados à estabilidade política e à integridade territorial. Por isso, textos como "a colaboração para a defesa e desenvolvimento dos respectivos territórios amazônicos" e "a preservação das condições de segurança e prosperidade destes territórios", alvos de objeções que poderiam comprometer o desfecho das negociações, foram suprimidos.[327]

Depois de aceitar, ainda que a contragosto, a rejeição da proposta de uma cooperação para a defesa regional, o esforço do Itamaraty direcionou-se

[327] Embora concebido e conduzido pelo Itamaraty, e não pelas Forças Armadas, o anteprojeto apresentava preocupações bem definidas do ponto de vista da segurança. Além do já citado esforço para abrandar o receio e, até mesmo, o sentimento de antipatia nutrido pelos governos vizinhos com relação ao Brasil, evitando, assim, que se criasse um bloco andino excludente, também é perceptível que neste contexto marcado pela primeira grande escalada dos preços internacionais do petróleo (1973) havia a preocupação em buscar uma aproximação mais estreita com possíveis fornecedores de energia como Bolívia (gás), Venezuela (petróleo) e Colômbia (carvão) (ANTIQUERA, 2009; p.5-6).

para outro tema igualmente sensível: a integração física amazônica. Em discurso proferido na abertura da segunda reunião preparatória do Pacto Amazônico, o chanceler Azeredo da Silveira afirmou que "o que se deseja é preencher as lacunas e mobilizar a cooperação numa área até agora sem aproveitamento: a da integração física" (SILVEIRA, 1978; p.54). De acordo com Silveira, a ausência de uma infraestrutura adequada era o grande motivo que impunha à região tantas dificuldades para desenvolver-se (ANTIQUERA, 2009; p.07).

Como esperado, esse tema, por sua amplitude e potenciais implicações, também foi motivo de objeções, principalmente por parte de Peru e Bolívia, os primeiros a se manifestarem contrariamente à plena vinculação a um compromisso tão inclusivo. A prioridade destes países, apoiados pela Venezuela, estava em promover a integração física dos territórios amazônicos às respectivas economias antes de integrá-los ao Brasil, país mais desenvolvido e, ainda, visto como uma ameaça (COSTA, 1987; p.28).

Portanto, textos que pressupunham metas ambiciosas e, igualmente, vinculativas como "o reconhecimento das partes de que a integração física é um requisito indispensável ao processo de desenvolvimento regional" foram substituídos, neste caso específico pela sentença de que "as Partes Contratantes coincidem na conveniência de criar uma infraestrutura física adequada" (art. X), dispositivo jurídico menos cobiçoso (ainda que complexo) e que, concomitantemente, demandava menor grau de comprometimento (CAUBET, 2006; p.173).

A análise do cenário descrito permite-nos inferir que o Brasil priorizou a adesão dos países amazônicos ao TCA à defesa enfática de sua proposta original, o que significou abrir mão de temas que eram considerados basilares para as pretensões do país como a cooperação para a defesa e para a integração. As palavras do presidente Ernesto Geisel a esse respeito são esclarecedoras. No discurso proferido durante a solenidade de assinatura do TCA, disse ele que:

> A soberania que se valoriza e reforça no Tratado não é, contudo, apenas ou principalmente a regional, mas antes dela, a nacional, que constitui sua fonte primária e intocável. A ocupação da Amazônia e a definição da política interna de desenvolvimento permanecerão, como agora, assuntos da exclusiva competência da esfera nacional de cada país (GEISEL, 1978; p.10).

De igual maneira, Azeredo da Silveira procurou reforçar a intenção da proposta brasileira como desprovida de qualquer tentativa velada

de imperialismo ou intrusão nos assuntos internos de seus vizinhos amazônicos. Para tal, ele afirmou que:

> Por uma parte, consagramos com claridade meridiana que o Tratado não interfere de nenhuma maneira na jurisdição soberana que a cada país corresponde em seus próprios territórios amazônicos. Não pretendemos de maneira alguma substituir o direito e a responsabilidade exclusivos de cada Estado em assegurar o desenvolvimento de sua própria Amazônia como uma parte importante e integrada de seu conjunto nacional. (SILVEIRA, 1978; p.12).

Os fatos elencados são relevantes, pois a natureza generalista que assumiu o projeto final; a consequente ausência de uma abordagem unitária da bacia condizente, por exemplo, com o moderno conceito de bacia de drenagem internacional; a constante afirmação da soberania absoluta dos Estados-membros[328] e a admoestação para o uso racional dos recursos naturais são alguns dos aspectos que produziram reflexos consideráveis nas poucas cláusulas do TCA relativas à utilização dos recursos hídricos amazônicos.

Primeiramente, em seu artigo III, dispõe o texto que as Partes Contratantes assegurem a mais ampla liberdade de navegação comercial no curso do Amazonas e demais rios amazônicos internacionais, observando os regulamentos fiscais e de polícia estabelecidos ou que se estabelecerem no território de cada uma delas. Aqui, apesar da preocupação com uma atividade vital para a região, não há nenhuma novidade, especialmente para o Brasil que tem a navegação de suas águas amazônicas franqueadas a outras bandeiras desde 1866. Não passou, portanto, de uma confirmação de compromissos precedentes de mesmo teor, como previamente visto, celebrados em sua grande maioria ainda no século XIX, sobretudo no âmbito bilateral cabendo, então, regulamentá-los em escala mais ampla.

Já o artigo V, considerando "a importância e a multiplicidade de funções que os rios amazônicos desempenham no processo de desenvolvimento econômico e social da região", insta as Partes Contratantes a procurarem envidar esforços com vistas à utilização racional dos recursos hídricos. Entretanto, embora incorpore o princípio

[328] O anteprojeto do TCA reproduziu, na íntegra, as normas de direito fluvial consagradas na Bacia do Prata pela Declaração de Assunção (1971), segundo a qual: 1) nos cursos d'água internacionais contíguos, sujeitos à soberania simultânea de dois Estados, um acordo bilateral prévio deve ser concluído entre os Estados ribeirinhos antes que qualquer utilização das águas seja feita; 2) nos cursos d'água internacionais sucessivos, que não estão sujeitos à soberania simultânea de dois Estados, cada Estado pode utilizar as águas conforme suas necessidades, sob condição de não causar prejuízos consideráveis a qualquer outro Estado da bacia. Entretanto, da mesma forma que outros artigos vinculativos, esses também foram excluídos do texto definitivo. Como observa CAUBET (2006; p.179), para o Brasil a supressão dessas cláusulas foi um revés já que no caso da Bacia Amazônica, por sua condição de ribeirinho de jusante, a incorporação do conceito de bacia integrada lhe era conveniente (cf. cap.2, seção 2.4).

do uso equilibrado das águas amazônicas quanto aos seus diversos empregos, além da navegação, referendada no artigo seguinte, ao longo do Tratado não são especificados quaisquer outros usos.

Com o objetivo de que os rios amazônicos constituam um vínculo eficaz de comunicação com o Oceano Atlântico (curiosamente, muito semelhante ao propósito do IH), o artigo VI, mais incisivo, propõe que os Estados ribeirinhos interessados num determinado problema que afete a navegação livre e desimpedida empreendam, conforme for o caso, ações nacionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habilitação dessas vias.

Para tal, o parágrafo único do artigo orienta que estudos sejam realizados para identificar formas de eliminar os obstáculos físicos que dificultam ou impedem a referida navegação, assim como os aspectos econômicos e financeiros correspondentes, a fim de concretizar os meios operativos mais adequados.

Por fim, o artigo X, esse indiretamente vinculado à hidropolítica, cita a conveniência de se criar uma infraestrutura física adequada entre os signatários por meio do estabelecimento e/ou aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações, tendo em conta os planos e programas de cada país para lograr o objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais.

Esse mosaico jurídico revela-nos, outrossim, que, no ambiente amazônico, no qual as identidades iam se moldando e os interesses compartilhados se cristalizando como princípios normativos, abriu-se espaço para um quadro propenso à cooperação ou, em outras palavras, para a construção de uma estrutura social kantiana, ainda que frágil.

Significa dizer que, mesmo com as ambiguidades e fragilidades identificadas, em geral as relações entre os Estados amazônicos, percebidas como suficientemente positivas, promoviam situações de vantagens mútuas capazes de arrefecer desconfianças vicinais e minimizar os riscos de um jogo de soma zero,[329] mesmo com o TCA consagrando como regra basilar o exercício do direito soberano como precedente da cooperação.[330]

[329] Lembremo-nos que no cenário amazônico havia, e ainda há, questões latentes relacionadas a disputas fronteiriças capazes de irromper o tênue equilíbrio regional andino e conduzir à indesejada lógica anárquica hobbesiana como a reivindicação venezuelana junto à Guiana do território do Essequibo (130.000 km^2), garantido aos guianenses por força do imperialismo inglês, e do Equador junto ao Peru sobre parte da Cordilheira de Condor (175.000 km^2), além, claro, da incessante busca boliviana por um acesso ao Pacífico. Uma das exigências da delegação venezuelana durante as negociações do TCA residia justamente aí: que o Pacto Amazônico não fosse utilizado, em nenhuma hipótese, como critério ou argumento em caso de litígio fronteiriço (CAUBET, 2006; p.171) e assim foi feito ao incluir-se no texto tal garantia (art.XIX).

[330] Talvez porque naquele primeiro momento interessasse mais afastar a ameaça da internacionalização do que promover, de fato, uma cooperação regional profunda. Esta é a avaliação que faz MEDINA (1983; p.261) ao afirmar que não foram o espírito de colaboração e a cooperação que motivaram os países da região a assinarem o Pacto Amazônico, mas, antes, a

Quanto à hidropolítica propriamente dita, a já citada ausência de uma visão integrada da Bacia Amazônica – fruto de uma perspectiva fragmentada, apesar do inegável viés transnacional que assume qualquer assunto relacionado a um sistema tão vasto de águas comunais – bem como de ações concretas para viabilizar o cumprimento das metas projetadas faziam do TCA, pelo menos naquele momento, um instrumento muito limitado na promoção de uma cooperação realmente eficiente no que tange à gestão compartilhada dos recursos hídricos.

Crítico da inação prevalecente nesse campo, PROCÓPIO (2007, p.151; 317) entende que, diante dos vários obstáculos políticos interpostos, a hidropolítica acabou excluída do vocabulário dos oito amazônicos. Observa que, ainda hoje, pouco se fez na Bacia, por exemplo, pela urgente necessidade de integração de sua estrutura física fluvial, o principal canal de comunicação entre a vizinhança amazônica.

Essa é uma dentre outras tantas fragilidades que subsidiam sua alegação de que em várias diplomacias da Hileia prevalecia o chamado pragmatismo circunstancial, casuístico e acomodado a ambivalências decorrentes da sobreposição dos interesses particulares à integração da Bacia como um todo, contribuindo, pois, para relegar o TCA à preocupante condição de letra morta, incapaz de impedir o continuísmo das desigualdades estruturais e de inseguranças que obstavam os avanços tão necessários para a construção de um rosto político amazônico (PROCÓPIO, 2005*b*; p.67-71).

Não obstante as críticas elencadas, todas elas providas de fundamento, o fato é que esse arcabouço normativo, moldado a partir das imagens que os atores constroem de si mesmos e daqueles com os quais se relacionam, deu forma à estrutura cooperativa amazônica a intermediar suas mútuas interações, o que certamente representou um passo importante, ainda que limitado quanto ao seu alcance e resultados.

Portanto, para alinhavar os esforços empreendidos e consolidar os resultados alcançados definiu-se a Reunião de Ministros das Relações Exteriores (RMRE) como instância superior deste mecanismo institucional. Sem periodicidade fixa, a reunião de Chanceleres deve realizar-se sempre que as Partes julgarem necessário ou oportuno "fixar diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de

intenção de reafirmar a soberania de cada signatário sobre seu território amazônico impedindo, assim, qualquer tentativa de internacionalização. Por isso, complementa FILHO (2005; p.07), não havendo tal ameaça provavelmente a proposta brasileira de um tratado amazônico seria rejeitada. Por outro lado, quanto ao Brasil, ROMÁN (1998; p.154) entende que a defesa enfática da soberania nacional na proposta do TCA era muito mais um esforço para convencer os outros países amazônicos de que os projetos de colonização na Amazônia brasileira estavam apenas voltados para o desenvolvimento interno. Concomitantemente, uma nova imagem do Brasil não apenas facilitaria o objetivo de reforçar a presença nacional na faixa lindeira, mas também abriria novas perspectivas para atividades como o comércio.

cooperação amazônica e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos no Tratado" (art. XX). [331]

Outro órgão central nessa estrutura, o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA) é uma instância composta por representantes diplomáticos de alto nível que tem como algumas de suas funções: velar pelo cumprimento dos objetivos do TCA e pelas decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores, recomendar a realização de reuniões de Chanceleres, considerar iniciativas e projetos, decidir sobre a execução de estudos e avaliar o cumprimento dos projetos (art. XXI). Em ambos os casos determinou-se que o país sede obedeceria ao critério de rodízio por ordem alfabética.

Por fim, entre 1988 e 1990, foram criadas seis Comissões Especiais para tratar dos seguintes temas: Meio Ambiente (CEMAA); Ciência e Tecnologia (CECTA); Saúde (CESAM); Assuntos Indígenas (CEAIA); Transportes, Infraestrutura e Comunicações (CETICAM); Turismo (CETURA).[332] Como perceptível, não há nada voltado especificamente para a gestão dos recursos hídricos, o que faz do tema um assunto transversal, ou seja, que poder ser abordado, de acordo com a necessidade, por exemplo, no âmbito da CEMAA ou da CETICAM, contudo, sem a regularidade que lhe propiciaria uma estrutura própria tal como uma Comissão Especial.

Outro fato que chama-nos a atenção é que diferentemente do sistema platino que tem no Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) sua entidade central de coordenação, um órgão permanente que o tempo e a experiência demonstraram ser indispensável, no TCA optou-se por uma estrutura em que as funções de secretariado fossem exercidas *pro tempore*, pela Parte em cujo território devesse celebrar-se a reunião ordinária seguinte do Conselho de Cooperação Amazônica (art. XXII), um ponto comumente apontado como uma das razões de sua fragilidade institucional (CAUBET, 2006; p.181; ANTIQUERA, 2006, p.4-5; PROCÓPIO, 2007; p.238).

Destarte, a resultante debilidade das estruturas de implementação do TCA (como a transitoriedade da secretaria e a falta de recursos) e o

[331] As reuniões podem ser convocadas por iniciativa de qualquer Parte desde que haja a anuência de pelo menos outros quatro membros (art.XX §1). A primeira Reunião de Chanceleres ocorreu nos dias 23 e 24 de outubro de 1980 em Belém, no Pará. Na ocasião foi celebrado um documento programático, intitulado "Declaração de Belém", buscando traduzir em iniciativas concretas os objetivos gerais do Pacto Amazônico. Nele, os Chanceleres renovaram o empenho de seus países com a proteção da ecologia amazônica, através da criação de parques nacionais e unidades de conservação, do combate ao comércio ilegal de peles e espécimes vivos de animais selvagens, do uso racional das florestas tropicais. Quanto aos recursos hídricos recomendou-se o estudo do potencial dos rios amazônicos em matéria de navegabilidade e de energia hidrelétrica. No entanto, a principal decisão emanada de Belém consistiu na definição dos quatro eixos estratégicos prioritários nos quais os esforços voltados para a promoção da cooperação amazônica deveriam concentrar-se: 1) cooperação técnica para o desenvolvimento regional; 2) cooperação científica e tecnológica; 3) estudos para a criação de um Fundo de Investimentos para financiamento de projetos; 4) planejamento de infraestrutura de transportes e telecomunicações (RICUPERO, 1984; p.191).

[332] Posteriormente, em 1995, foi criada a Comissão Especial para a Educação da Amazônia (CEEDA).

multilateralismo de parcos resultados fizeram dos anos 1980, na avaliação de PROCÓPIO (2005*b*, p.71) e ANTIQUERA (2006, p.107-135), a década perdida da cooperação amazônica em todos os aspectos, inclusive na hidropolítica.

Somente no início dos anos 1990, com a questão ecológico-ambiental tornando-se uma das mais poderosas dimensões da globalização, a Amazônia ressurgiria ocupando papel de destaque no contorno andino, especialmente por despontar como um promissor meio de atração de recursos financeiros internacionais para projetos voltados para o desenvolvimento da Bacia e de suas adjacências circundantes, o que ajuda a compreender a revalorização pela qual passou o TCA no período.

Após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992 no Rio de Janeiro, aponta ROMÁN (1998, p.274) que:

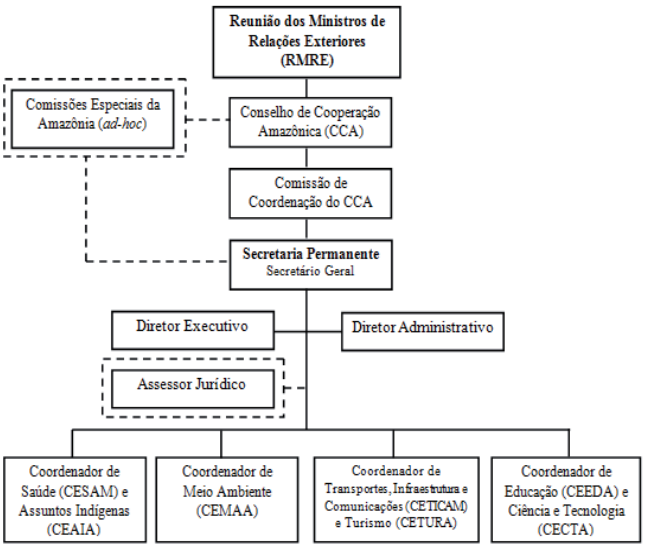
> The fact that the preservation of Amazonia now emerged as a new means to obtain external funding indicated, however, that the role of the Amazon Cooperation Treaty changed. It was in this setting increasingly clear that the Treaty, apart from its original function as an institutional framework protecting the Amazon countries' sovereign right to economic development, also could serve as a platform in the global negotiations on environment and development. The apparent effort to extend regional cooperation would in this case give the Amazon countries an opportunity to appear as environmentally concerned and dedicated.

Aproveitando, então, o contexto favorável que se apresentava para colocar em pauta a discussão sobre o aumento do grau de institucionalização e o fortalecimento do TCA de forma a torná-lo operacional e mais eficaz na captação e aplicação desses potenciais recursos, a diplomacia brasileira agiu rapidamente e propôs, em 1993, a criação de uma organização internacional dotada de sede permanente, orçamento próprio e personalidade jurídica internacional.[333]

Estava lançada a ideia que mais tarde, em 14 de dezembro de 1998, culminaria na assinatura de um Protocolo de Emenda ao TCA convertendo-o, então, na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), segundo LAFER (2003, p.131) uma institucionalização que tem significado econômico, ambiental e político e se insere na visão voltada para conferir um novo patamar à organização do espaço sul-americano.

[333] Apesar de formalizado oficialmente na proposta brasileira, o tema do fortalecimento institucional do TCA apareceu pela primeira vez na pauta de assuntos da III Reunião de Ministros das Relações Exteriores, realizada em 1989, em Quito, no Equador.

Vigendo desde 2002, quando então todos os países signatários depositaram o instrumento de ratificação da emenda junto ao governo brasileiro, a OTCA passou a contar com uma estrutura mais robusta, dotada de mecanismos operacionais definidos, a começar pela sede de sua secretaria, instalada de forma definitiva em março de 2003, em Brasília. Suas atividades foram planejadas com base na seguinte estrutura institucional, aprovada pelos chanceleres dos oito Estados-membros:



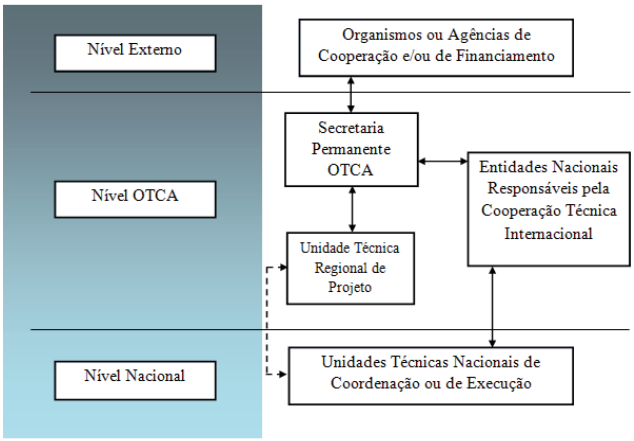
Fonte: OTCA (2004; p.66)

Fig. 4.8: Organograma da OTCA

Como veremos adiante, com a transformação do TCA em uma organização internacional provida de personalidade jurídica própria e dotada de uma estrutura permanente de articulação entre os oito países amazônicos, houve a superação de alguns antigos receios (existentes tanto entre os países signatários como com relação a atores extrarregionais) e, consequentemente, a abertura de um espaço inédito para a construção de um ambiente político idealmente menos vulnerável às instabilidades e variações conjunturais tão comuns neste rincão subcontinental.

Em decorrência desse amadurecimento institucional, a OTCA fortaleceu-se como um instrumento para a consolidação de um espaço amazônico integrado (o que não significa a garantia de resultados efetivos) e, para tanto, passou a atuar pragmaticamente como um foro permanente de articulação entre organismos de cooperação e financiamento internacionais

e as agências e órgãos responsáveis pela coordenação, implementação e acompanhamento de programas e projetos de cooperação técnica dos países membros que, por sua vez, interagem com as unidades executoras ou coordenadoras nacionais (OTCA, 2004; p.13), tal como demonstra o fluxograma a seguir:



Fonte: OTCA (2004; p.14)

Fig. 4.9: Fluxograma da OTCA como foro de articulação

Ao analisar a evolução política e institucional do Pacto Amazônico, da sua assinatura à criação da OTCA, ARANIBAR (2003) identificou três momentos distintos neste processo. O primeiro deles, chamado de defensivo--protecionista (1978-1989), é marcado pela busca dos países signatários em expressar, junto à comunidade internacional, seu pleno e inquestionável direito soberano sobre o destino do espaço amazônico localizado em seus respectivos territórios. Paradoxalmente, este é um período notadamente marcado pela inatividade do TCA, resultado direto de sua debilidade institucional.

A segunda fase, de incentivo e fortalecimento político, tem início em maio de 1989, com a realização em Manaus da Primeira Reunião de Presidentes dos países amazônicos, ocasião em que houve a renovação do compromisso político dos Estados amazônicos com os objetivos e princípios do TCA, esforço este traduzido na ativação das primeiras Comissões Especiais referentes às áreas de interesse do Tratado. Contudo, o fato paradigmático deste período foi a participação conjunta dos membros do TCA como uma voz una na CNUMAD/1992 estabelecendo, então, um marco no diálogo com os países desenvolvidos e reforçando, outrossim, a necessidade de uma revitalização do Pacto Amazônico.

Por fim, a terceira e última fase, dita de amadurecimento institucional, inicia-se em 1994, quando em sua VI reunião o Conselho de Cooperação Amazônica determina a constituição de um comitê para estudar as implicações técnicas, administrativas, jurídicas e financeiras da instalação de uma Secretaria Permanente (SP)[334], e vai até 2002 quando se completam os estudos sobre a transição do TCA para a OTCA garantindo assim, à nova entidade, um nível operacional mais eficiente[335], capaz de dinamizar as atividades conduzidas em suas diferentes áreas de atuação.

Como resultado, desde o estabelecimento da SP em Brasília foram assinados vários acordos de cooperação e memorandos de entendimento com organismos intergovernamentais, países terceiros e outros atores em áreas como: biodiversidade – OTCA/Holanda (DGIS)/Alemanha (BMZ/GTZ); vigilância sanitária em saúde ambiental – OTCA/BID/OPAS/OMS/UNAMAZ; monitoramento do desflorestamento, aproveitamento florestal e mudanças de uso do solo na floresta – OTCA/OIMT/ABC; mudanças climáticas e recursos hídricos – OTCA/PNUMA/OEA.[336]

Ao analisarmos a evolução do multilateralismo amazônico a partir da perspectiva teórica de ROMÁN (1998) sobre a construção de regimes internacionais[337]contando, para isso, com o auxílio da tipologia apresentada por ARANIBAR (2003), é possível qualificarmos o TCA como tal, apesar de suas conhecidas e criticadas fragilidades. Isso porque, segundo a proposta conceitual de Mikael Román, um regime deve ser entendido como um processo gradual, sujeito ao que ele chamou de "*formative moments*", ou seja, aqueles eventos necessários para que uma mudança qualitativa ocorra, seja ela imediata ou a longo prazo.

Logo, de acordo com esta abordagem, é possível termos um regime de cooperação mesmo que os resultados esperados não tenham sido plenamente alcançados, o que de fato aconteceu com o TCA durante um longo decurso temporal de mais de duas décadas, ou seja, até a criação da OTCA. Considerando, portanto, a sua definição de regime – instituições sociais compostas de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, previamente acordados, que governam ou pretendem

[334] A proposta resultante deste estudo foi finalmente aprovada em dezembro de 1995 durante a V RMRE, realizada no Peru. A partir de então, as reuniões subsequentes voltaram-se para o objetivo precípuo de viabilizar sua execução.

[335] A OTCA adquiriu personalidade jurídica internacional no dia 2 de agosto de 2002 ao ser efetuado pela Colômbia o depósito do último instrumento de ratificação da emenda ao TCA determinando Brasília como sede da OTCA. Com este ato, finalmente completava-se o processo iniciado em 1998.

[336] DGIS - Direção Geral da Cooperação para o Desenvolvimento; BMZ - Ministério Federal Alemão para Cooperação Econômica e Desenvolvimento; GTZ - Agência Alemã de Cooperação Técnica; BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento; OPAS - Organização Pan-Americana de Saúde; /OMS - Organização Mundial da Saúde; UNAMAZ - Associação de Universidades Amazônicas; OIMT - Organização Internacional de Madeiras Tropicais; ABC - Agência Brasileira de Cooperação; PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente; OEA - Organização dos Estados Americanos.

[337] *Cf.* cap. 01, seção 1.1.4.

governar a interação dos atores em áreas temáticas específicas (ROMÁN, 1998; p.65) – quanto aos recursos hídricos amazônicos, poderíamos constatar a validade empírica dessa definição?

Em outras palavras, houve avanços na elaboração de arranjos normativos complementares ao Pacto Amazônico quanto à hidropolítica *stricto sensu*? Complementarmente, em que medida os recursos hídricos amazônicos e seus múltiplos usos estariam associados à agenda regional de segurança a ponto de podermos identificar a formação de um CH/CHS? Essas são algumas das questões exploradas nos tópicos seguintes.

4.3.1 A OTCA, as fronteiras da segurança amazônica e a hidropolítica

A primeira cúpula ministerial realizada após a instalação da Secretaria Permanente da OTCA em Brasília, a oitava desde a celebração do Pacto Amazônico, foi emblemática por uma série de razões. Na Declaração de Manaus – um dos documentos resultantes da VIII RMRE – os oito países membros, reunidos na capital amazonense em 14 de setembro de 2004, reafirmaram o compromisso e o respaldo político de seus Governos à OTCA reconhecendo, pois, sua importância como o principal instrumento de harmonização e execução de políticas de desenvolvimento sustentável para a região.

Para tanto, como manifestação concreta deste apoio foram aprovadas diversas resoluções, dentre as quais a que delega à SP a incumbência de articular a participação da OTCA como observadora ante organismos internacionais, regionais e sub-regionais; a que homologa o instrumento de gestão administrativa e financeira da SP; e a mais importante para os fins desse trabalho, aquela que valida o Plano Estratégico de Ação (PEA) da OTCA para o período 2004-2012.

O PEA foi concebido como um instrumento de planejamento para orientar o trabalho da SP na formulação, execução e acompanhamento de projetos, programas e iniciativas de abrangência regional. Para cumprir tal intento, nele foi apresentado o que poderíamos chamar de "carta de orientação da cooperação amazônica", uma matriz composta de quatro eixos estratégicos ou setores de coordenação[338] e seis áreas programáticas de caráter transversal[339] com o propósito

[338] Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis; Gestão do conhecimento e transferência tecnológica; Integração e competitividade regional; Fortalecimento institucional.

[339] Água; Florestas, solos e áreas naturais protegidas; Diversidade biológica, biotecnologia e biocomércio; Ordenamento territorial, assentamentos humanos e assuntos indígenas; Infraestrutura social: saúde e educação; Infraestrutura de

primeiro de ordenar e dar coerência aos trabalhos desenvolvidos pela OTCA (OTCA, 2004; p.24).

Se por um lado o documento evidenciou a urgente preocupação em alinhar sinérgica e organizadamente as principais ações da OTCA, por outro, quanto à hidropolítica, o que vemos é que o tema continuou como antes: um elemento transversal, desprovido de uma comissão própria, apesar de em 2002, durante as reuniões preparatórias para a instalação da SP, ter sido apresentada proposta para se criar uma Comissão Especial de Hidrologia, Climatologia e Gerenciamento dos Recursos Hídricos, medida então identificada como uma prioridade, mas que, até o momento, não saiu do campo das intenções.

Entretanto, mesmo com alguns reveses, o tema não deixou de ocupar papel relevante na agenda diplomática sub-regional. Na Declaração de Manaus os chanceleres manifestaram sua decisão de intensificar a cooperação relativa à gestão adequada dos recursos hídricos da Amazônia (OTCA, 2004*b*; p.03). Para tal, ressaltando seu caráter finito e seus aspectos econômicos, recomendaram a criação de um grupo de trabalho especial para examinar os diferentes aspectos do uso responsável e soberano dos recursos hídricos da Bacia Amazônica.

Também se destacou como um dos principais resultados alcançados na VIII RMRE a inclusão do tema "segurança e defesa" no âmbito do multilateralismo amazônico com a recomendação expressa para que se realizasse um encontro entre os Ministros da Defesa dos oito países membros da OTCA para discutir os problemas que ameaçavam a estabilidade na vasta área de abrangência da Bacia Amazônica. Com efeito, esta decisão revestiu-se de um forte simbolismo já que refletia uma nova realidade, bem diferente daquela reinante durante o período defensivo-protecionista do TCA, notadamente marcado por desconfianças vicinais que, como dito, impediram a inclusão de temas sensíveis no processo de negociação.

Na RMRE seguinte, ocorrida em 25 de novembro de 2005, em Iquitos, Peru, os Ministros das Relações Exteriores reiteraram a intenção de abrir espaço para discutir a inserção do tema como um dos vetores da cooperação amazônica. Assim, no dia 13 de julho de 2006, por iniciativa da Colômbia, realizou-se na cidade de Bogotá a primeira (e até o momento a única) Reunião Ministerial sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia.

Os Ministros da Defesa e as delegações dos países da OTCA ali reunidos promoveram uma série de conversações voltadas para a construção de mecanismos de cooperação que contribuíssem para solucionar, ou ao menos mitigar, os problemas capazes de comprometer a segurança

transporte, energia e comunicações.

dos Estados amazônicos. Neste sentido, duas ações destacaram-se em maior medida: a proposta feita pela delegação peruana para se criar uma Comissão Especial sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia com o objetivo de apoiar as políticas setoriais dos eixos estratégicos da OTCA e, paralelamente, a identificação das principais fontes de ameaças que acometem a região.

Quanto a esse último aspecto, devido à sua natureza diversa e alcance multidimensional, os ilícitos transnacionais foram apontados pelos atores securitizadores como a grande ameaça que atualmente afeta o espaço amazônico e que, por isso, justificaria a adoção de ações emergenciais ou medidas especiais para resolver os problemas decorrentes. Como declarou Camilo Ospina Bernal, então Ministro da Defesa da Colômbia, neste contexto as forças armadas deveriam estar preparadas para desempenhar um papel protagônico na garantia da integridade amazônica, especialmente nas extensas zonas fronteiriças onde a ação das forças de segurança é limitada pelas singularidades geopolíticas da região (OTCA, 2006; p.01).

Como resultado, na ata final da conferência estabeleceu-se como base referencial para a construção de uma agenda multilateral de ação na área da segurança e defesa três temas prioritários:

1) combate ao crime transnacional organizado, mormente o tráfico ilegal de armas e drogas;
2) desenvolvimento de um amplo sistema de vigilância e proteção da Amazônia nos moldes do sistema brasileiro do SIVAM/SIPAM;
3) combate ao tráfico ilícito de espécies da flora e fauna amazônicas (OTCA, 2006).[340]

Ademais, ainda que implicitamente, a ata deixou claro que na Bacia Amazônica a hidropolítica não era percebida como um assunto que devesse figurar no rol dos temas "securitizáveis" da agenda sub-regional de segurança (o que é desejável). Esta foi a percepção prevalecente, mesmo depois dos alertas recentes que antecederam a Conferência, como os feitos nas RMRE de Santa Cruz de la Sierra (2002) e de Iquitos (2005), para que medidas urgentes fossem adotadas para reverter os problemas derivados das mudanças climáticas como o degelo progressivo dos glaciares andinos,

[340] Não obstante a designação desses três eixos temáticos, a delegação venezuelana admoestou os países amazônicos a não se esquecerem do motivo precípuo que os levou à ratificação do TCA e que ainda constituía, no entendimento de Caracas, a real ameaça a ser combatida: o risco de ingerência extrarregional sobre a Hileia. Para justificar sua posição a delegação citou declarações e pronunciamentos de importantes lideranças internacionais que defendiam a criação de uma entidade supranacional para gerir os recursos naturais da Bacia Amazônica (OTCA, 2006; p.6-7).

segundo os documentos firmados pelos chanceleres uma ameaça que poderia trazer graves implicações para o ciclo hidrológico amazônico.[341]

Por fim, um olhar panorâmico sobre o multilateralismo amazônico recente leva-nos a concluir que a condição institucional da hidropolítica como um assunto transversal não é, necessariamente, um fator impeditivo para a construção de uma agenda cooperativa efetiva, mesmo quando ela trata de questões difusas como os efeitos do aquecimento global.

Em novembro de 2002, durante a XI Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica em Santa Cruz de la Sierra, a delegação brasileira apresentou um anteprojeto visando a criação de um programa sub-regional para o manejo sustentável dos recursos hídricos na Bacia do rio Amazonas, iniciativa esta prontamente referendada pelos Ministros das Relações Exteriores dos países amazônicos durante a VII RMRE que acontecia paralelamente.

Pouco depois, em julho de 2003, realizou-se em Brasília a I Reunião de Trabalho das instituições responsáveis pela elaboração do estudo preparatório resultando, pois, em um documento preliminar com as diretrizes básicas do projeto definitivo. Aprovado em 12 de novembro, ele foi oficialmente intitulado "Gerenciamento Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas Considerando a Variabilidade e as Mudanças Climáticas" e, então, submetido à apreciação do GEF, uma das fontes financiadoras.[342]

Também conhecido como "GEF Amazonas OTCA/PNUMA/OEA", o projeto foi enfim aprovado em 25 de junho de 2005 com um fundo inicial de US$ 1,45 milhão para a execução de sua fase preparatória (maio/2005 - março/2007), designada de "*Project Development Facility*" ou PDF bloco B, como é comumente referenciado.[343] Em suma, este amplo

[341] Um estudo realizado em 2007 pelo Banco Mundial corrobora as preocupações prenunciadas nas RMRE de Santa Cruz de la Sierra e Iquitos. Os dados coletados apontam que o aquecimento global está secando lagos montanhosos e pântanos nos Andes (especialmente o habitat úmido conhecido como páramo, responsável, por exemplo, por 80% do fornecimento de água a Bogotá) colocando em risco o fornecimento de água a grandes cidades latino-americanas como La Paz, Bogotá e Quito. Para Walter Vergara, especialista do Banco Mundial em aquecimento global e o principal autor do estudo, o derretimento das geleiras, também provocado pelas alterações climáticas, pode prejudicar o fornecimento de água para Quito e a geração de energia hidrelétrica no Peru. Suas estimativas projetam que o Equador terá que gastar cerca de US$ 100 milhões nas próximas duas décadas para compensar o recuo das geleiras que funcionam como uma espécie de regulador, fornecendo água nos períodos de seca, quando derretem, e absorvendo-a nos períodos de umidade (WYNN, 2007). Consequentemente, a importância das negociações sobre o tema e o papel da OTCA como ator articulador e de apoio neste processo foram novamente registrados na Declaração de Lima (2010, p.03), o principal documento resultante da última RMRE, realizada em novembro de 2010, no Peru. Neste cenário que se projeta para o futuro próximo, vale relembrar o alerta feito por ELHANCE (1999, p.230) de que numa situação de acentuada escassez de água, as interdependências altamente complexas e multidimensionais criadas pelos recursos naturais transfronteiriços são capazes de conduzir a quadros marcados por elevada tensão entre aqueles que os compartilham.

[342] O GEF (*Global Environmental Facility*/Fundo Mundial para o Meio Ambiente) é um mecanismo financeiro internacional formado por 176 países e administrado por três organismos: PNUD, Banco Mundial e PNUMA. Ele se dedica a apoiar os países em desenvolvimento na execução de iniciativas voltadas à preservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável nas áreas de biodiversidade, mudanças climáticas, águas internacionais, degradação do solo e da camada de ozônio.

[343] Deste montante, US$ 700 mil (48%) foram doados pelo GEF. O valor restante, US$ 750 mil (52%), foi obtido da seguinte forma: US$ 600 mil (42%) das contribuições de cada país membro da OTCA, US$ 75 mil (5%) da OEA e outros US$ 75

projeto multilateral foi concebido com o propósito de desenvolver um plano estratégico de ação para coordenar a gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos amazônicos em uma perspectiva temporal de longo prazo, inclusive considerando os possíveis efeitos ocasionados pelas mudanças climáticas. Para tanto, concluída a fase preparatória, ele foi dividido em três etapas, cada uma com duração de quatro anos.

A primeira etapa refere-se à elaboração de um diagnóstico transfronteiriço em nível de bacia e de um programa-marco de ações estratégicas em nível de sub-bacias para lidar com os problemas (atuais e potenciais) identificados. A segunda fase tem como objetivo implementar as ações estratégicas definidas e consolidar seu fortalecimento institucional. E a terceira e última etapa visa fortalecer a sustentabilidade das ações empreendidas e o gerenciamento integrado dos recursos hídricos amazônicos levando em conta os possíveis efeitos das mudanças climáticas (OTCA, 2004; p.38-41). Assim, cumprido tal cronograma, espera-se que se alcancem os seguintes objetivos:

1) Melhorar o gerenciamento dos recursos hídricos e do solo, incorporando o planejamento voltado à adaptação às variações e mudanças climáticas através de processos de tomada de decisão mais efetivos com base tanto em prognósticos dos impactos de tais variações e mudanças climáticas sobre os recursos hídricos e os solos, como também na determinação da vulnerabilidade de populações humanas e ecossistemas às consequentes mudanças nos ecossistemas aquáticos e terrestres, modos de produção e transporte e oportunidades de desenvolvimento econômico e social;
2) Fortalecer a visão estratégica compartilhada sobre a Bacia para, então, formar a base para o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos e do solo, para a adaptação às mudanças climáticas e para o desenvolvimento sustentável;
3) Fortalecer a estrutura técnica e institucional para a identificação dos recursos hídricos e do solo sob risco ambiental e propor medidas, planos e projetos de proteção e/ou reabilitação dessas áreas;
4) Gerar informações sobre os tipos e fontes de poluição dos recursos hídricos amazônicos, criar os meios para monitorá-los e os mecanismos para combater as suas causas;
5) Avaliar a vulnerabilidade de ecossistemas e populações humanas às consequentes variações climáticas, particularmente

mil (5%) do PNUMA. A OTCA foi designada pelos oito países membros como o executor local do Projeto. Para desenvolver e implementá-lo, a OTCA terá o apoio técnico e administrativo da Secretaria Geral da OEA, designada como a agência de execução do GEF, e do PNUMA, a agência de implementação do GEF.

aquelas que resultam em secas e enchentes, através da análise de opções de adaptação em relação às alterações de fluxos nas áreas de glaciares e em outras regiões vulneráveis;

6) Melhorar a harmonização do marco legal para o desenvolvimento e o gerenciamento sustentável da Bacia, a elaboração de instrumentos econômicos, o fortalecimento de capacidades técnicas e institucionais no gerenciamento dos recursos hídricos e do solo na Bacia para combater de forma efetiva e adequada as ameaças aos ecossistemas e as variações climáticas;
7) Fortalecer a Secretaria da OTCA como uma agência de coordenação efetiva dos países da Bacia a curto, médio e longo prazos.[344]

As iniciativas listadas demonstram que os países amazônicos, por meio da OTCA, têm envidado esforços na implementação de um plano de gerenciamento compartilhado dos recursos hídricos deste que é o maior reservatório de água doce do mundo. E, neste processo, o Brasil, por meio de suas burocracias especializadas – a Agência Nacional de águas (ANA) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA)[345] – vem se destacando como um ator proativo entre os países mais interessados numa gestão eficiente do conjunto da Bacia, não somente porque possui a maior parte dela (63%), mas, também, por sua condição de ribeirinho de jusante estando, portanto, em uma situação vulnerável em relação às ações empreendidas pelos vizinhos superiores.

Contudo, apesar dos avanços alcançados nos últimos anos, como a parceria que resultou no projeto "GEF Amazonas OTCA/PNUMA/OEA" – até o momento a mais importante iniciativa no campo da hidropolítica amazônica – também é fato que a cooperação nesta área tem sido, por vezes, um processo demasiadamente lento quando circunscrita à esfera exclusiva de atuação dos oito países da OTCA. Vejamos algumas evidências que sustentam esta hipótese.

Com base nos artigos III, VI e X do TCA, a Declaração de Lima, subscrita pelos Ministros das Relações Exteriores ainda em 1995, durante a V RMRE, designou a CETICAM como responsável pela condução de um estudo sobre a navegabilidade dos rios amazônicos.[346] Diante dos tímidos resultados depois de quase uma década desde o encontro em Lima, na

[344] Fonte: Projeto "Gerenciamento Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas Considerando a Variabilidade e as Mudanças Climáticas" - PDF bloco B (2005; p.09-10). Disponível em http://www.otca.info/gefam/index.php?page=HomePage&cat=29. Acesso em dezembro de 2010.

[345] O MMA foi instituído em 1992 e a ANA - entidade federal vinculada ao MMA e responsável pela implementação da Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - foi criada por meio da Lei 9.984, de 17.07.2000. No Brasil, a ANA e o MMA foram designados como as agências executoras do Projeto. Elas devem coordenar o envolvimento ativo de setores do governo com mandatos e interesses voltados ao gerenciamento de recursos hídricos e do solo e de respostas às mudanças climáticas na bacia do rio Amazonas.

[346] Resolução RES/V MRE-TCA/10.

reunião de Manaus (2004) os chanceleres decidiram dinamizar este processo encomendando à OTCA um projeto normativo pragmático, ou seja, que orientasse e regulamentasse a navegação comercial no sistema fluvial da Bacia do rio Amazonas em consonância com os Eixos de Integração e a carteira de projetos já estabelecida pela IIRSA (OTCA, 2004*b*; p.04).[347]

Nesse sentido, vale lembrar que a IIRSA – empreendimento cujo objetivo consiste em promover a integração física da América do Sul nas áreas de transporte, energia e telecomunicações – identificou dez eixos de integração (ou espaços territoriais multinacionais onde se concentram áreas naturais, assentamentos humanos, zonas de produção e fluxos comerciais) para a execução de seus projetos. Como demonstra a ilustração seguinte, desse total, quatro eixos englobam diretamente a área de abrangência da Bacia Amazônica: o Eixo Andino (1), o Eixo Peru-Brasil-Bolívia (2), o Eixo do Amazonas (9) e o Eixo do Escudo Guianense (10).[348]

Fonte: http://www.iirsa.org

Fig. 4.10: Perfil geográfico dos Eixos de Integração da IIRSA

[347] Já em novembro de 2002, poucos meses após o início dos trabalhos da OTCA, houve a recomendação expressa na Declaração de Santa Cruz de la Sierra para que a SP coordenasse ações juntamente com o Comitê Executivo da IIRSA com vistas a viabilizar o estabelecimento de uma rede de transportes para facilitar a navegação na Bacia Amazônica. Entre os sistemas intermodais previstos pela IIRSA para a região destaca-se o eixo entre Belém e os portos de Paita (Peru) e Guayaquil (Equador), na costa do Pacífico, passando ainda pelo porto fluvial peruano de Sarameriza, no rio Marañón, até Iquitos.

[348] Até 2010, os investimentos da IIRSA por Eixo de Integração estavam assim alocados: Andino - 10,5%; Peru-Brasil-Bolívia - 19,8%; Hidrovia Paraguai-Paraná - 4,8%; Capricórnio - 9,8%; Sul - 3,8%; Mercosul-Chile - 36%; Interoceânico - 6,4%; Amazonas - 7,3%; Escudo Guianense - 1,6% (ARAÚJO, 2010; p.38).

Com esta iniciativa, além de reafirmar a perspectiva da OTCA quanto à importância do transporte fluvial como um instrumento eficiente para a promoção da integração das estruturas produtivas amazônicas com a América do Sul, esperava-se que na RMRE seguinte o assunto fosse efetivamente retomado e um programa de trabalho elaborado para restabelecer o diálogo sobre a regulamentação da navegação comercial amazônica.

Entretanto, na reunião ministerial de Iquitos (2005) os *policy-makers* limitaram-se a aprovar uma resolução solicitando reuniões técnicas para a formulação de um anteprojeto do Regulamento Geral de Navegação Comercial no rio Amazonas[349] cabendo, então, aos países amazônicos decidirem a melhor oportunidade para convocá-las futuramente.

Passados mais cinco anos, o quadro praticamente manteve-se inalterado. Na RMRE de Lima (2010) os chanceleres reafirmaram, mais uma vez, a prioridade que atribuem às negociações em curso para dar às partes um regulamento relativo à navegação comercial como uma forma de incrementar o comércio intrarregional e conectar os diversos territórios nacionais da Amazônia (OTCA, 2010; p.03). Além deste registro formal na declaração resultante do encontro, foi aprovada uma resolução que solicitava ao Grupo de Trabalho de Navegação Comercial que apresentasse uma proposta final de regulamentação da navegação comercial nos rios da Amazônia.[350]

Assim, transcorridos 15 anos desde que a proposta foi apresentada pela primeira vez, vê-se que foram exíguos os resultados perlocucionários obtidos quanto à normatização da navegação amazônica, apesar de sua vinculação com os propósitos da IIRSA (simbolicamente outro evento emblemático já que a integração física também foi um dos temas rechaçados no texto original do TCA) e do reconhecimento externado no campo ilocucionário quanto à necessidade de um arcabouço normativo na área.

Considerando-se, então, as tratativas quanto aos recursos hídricos da Bacia, apesar da inegável letargia que marcou boa parte do multilateralismo amazônico desde a celebração de seu instrumento basilar, o TCA, é importante frisar que houve e há espaço para ações concretas no campo da hidropolítica. Entretanto, mesmo sendo uma questão altamente politizada e notoriamente reconhecida em todas as declarações emanadas das RMRE quanto à sua importância no processo de desenvolvimento da região, a realidade prática observada poucas vezes coincide com a retórica dos projetos oficiais (CAUBET, 2006; p.185). [351]

[349] Resolução RES/ IX MRE-OTCA/6.

[350] Resolução RES/X MRE-OTCA/8.

[351] Em concordância com o Artigo V do TCA, na I RMRE, em 1980, os Ministros das Relações Exteriores recomendaram que fossem conduzidos estudos sobre os recursos hídricos da Amazônia levando-se em consideração a multiplicidade de funções

4.3.2 O Complexo Hidroenergético Amazônico

Se a produção energética hidráulica, com suas consequências multissetoriais, foi o grande ponto sensível da hidropolítica platina contemporânea quando, então, a utilização dos trechos internacionais da Bacia do Prata ganhou contornos de discordância frontal entre os principais atores do Subcomplexo de Segurança do Cone Sul, no caso da região hidrográfica do Amazonas o tema passou ao largo de assumir o mesmo papel protagônico, tampouco tais feições de dramaticidade e tensão.

As diferenças geográficas e geopolíticas entre as duas bacias explicam por quê. Vimos que, historicamente, a principal referência da hidropolítica amazônica foi e tem sido a navegação fluvial, hodiernamente reconhecida como um dos potenciais fatores indutores da integração e do desenvolvimento na Bacia. Isso se deve ao fato de o Amazonas e seus afluentes serem típicos rios de planície, por isso, navegáveis ao longo de boa parte de sua extensão, algo em torno de 25.000 km (ou 60% da rede navegável no Brasil).

Consequentemente, por serem as vias fluviais importantes meios de comunicação, desde o TCA os esforços do sistema amazônico de cooperação concentraram-se no aperfeiçoamento das condições de navegabilidade, na realização de estudos hidrológicos e climatológicos e no planejamento integrado da infraestrutura de transportes.

Ainda com relação a esta peculiaridade fisionômica, vê-se que na Bacia do Prata são muitas as possibilidades de aproveitamento hidrelétrico entre dois ou mais países (Itaipu, entre Brasil e Paraguai; Salto Grande, entre Argentina e Uruguai; Yacyretá e Corpus entre Argentina e Paraguai; Garabi, entre Brasil e Argentina), em grande medida devido à ocorrência de muitos encachoeirados, próprios de rios de planalto. Já na Bacia Amazônica, os trechos fluviais transfronteiriços, ao cruzarem os limites lindeiros, não apresentam os mesmos desníveis de relevo comumente encontrados nos rios platinos sendo, portanto, menores as possibilidades efetivas de grandes empreendimentos multinacionais.[352]

Outra diferença relevante entre os dois sistemas é que, na Bacia Amazônica, a preocupação com a balança de poder, ainda que existente,

---

que os mesmos desempenham no processo de desenvolvimento da região (OTCA, 1980; p.03). A partir de então, em todas as reuniões ministeriais subsequentes foi destacada a importância de ações conjuntas na área do gerenciamento dos recursos hídricos amazônicos (só que, como dito, sem que muitos resultados palpáveis tenham sido produzidos antes da criação da OTCA).

[352] Ressalte-se que as características de rios de planície e planalto podem estar presentes em um mesmo trecho hidrográfico. No rio Paraná, por exemplo, viu-se no capítulo terceiro que há um grande potencial hidráulico, intensamente utilizado para geração de energia, mormente no Brasil. Entretanto, ao adentrar em território argentino depois de receber as águas do rio Paraguai, o Paraná torna-se totalmente navegável, constituindo-se uma importante via de transporte e comunicação.

não era significativa a ponto de tensionar as relações internacionais da região com ameaças capazes de irromper o seu equilíbrio, apesar de alguns reveses envolvendo o Brasil e seu contrapeso natural neste espaço, a Venezuela.[353]

Ainda assim, mesmo com suas aspirações de liderança, não havia nas ações venezuelanas qualquer conotação de enfrentamento ou utilização de projetos hidráulicos como instrumento de pressão política, tal qual entre o Brasil e a Argentina na Bacia Platina, tampouco intenções veladas que impedissem Caracas de fazer da aproximação diplomática e econômica com o Brasil, país com o qual nunca tivera qualquer tipo de conflito, um dos pilares de sua política externa a partir do fim dos anos 1970.

Como consequencia, a imagem de um Brasil expansionista, hegemônico e dominador foi logo superada criando-se, progressivamente, um ambiente favorável para o incremento das relações bilaterais entre Caracas e Brasília (CERVO, 2001; p.09; CERVO, 2007; p.203). Portanto, na história recente das relações entre os dois principais atores do subsistema amazônico a hidropolítica não foi uma variável relevante.

Em síntese, enquanto na Bacia Platina florescia o polo produtivo mais dinâmico do subcontinente tendo como pano de fundo uma intrincada disputa pela hegemonia no Cone Sul com a exploração energética exercendo papel de destaque nesta equação, tanto para o desentendimento quanto para a cooperação, a Bacia Amazônica, por sua vez, conheceu um longevo período de estagnação produtiva e contatos pouco substanciosos entre os ribeirinhos quanto aos assuntos tangentes à hidropolítica.[354]

Ademais, no Cone Sul as fronteiras haviam sido vivificadas (e, mais uma vez, tendo nos recursos hídricos uma importante variável), enquanto que na Bacia Amazônica, onde o tempo parecia sem pressa, a ausência de uma ocupação contínua, sua imensidão e o muito que se desconhecia dela

[353] Desde a década de 1950 a política externa venezuelana flutuou entre dois extremos que dificultavam as relações com os vizinhos sul-americanos: a busca pela liderança regional e, uma vez não alcançada, o isolacionismo (patrocinado pela pujança de sua economia, fruto das divisas do petróleo, e pela institucionalização da democracia em 1959). Após a malograda tentativa de hegemonia regional dos anos cinquenta durante o governo do ditador Marcos Pérez Jimenez (1952-1958), a Venezuela refluiu para o isolacionismo nas décadas seguintes (CERVO, 2001; p.06). Nesse ínterim, afastou-se de vários países amparada na Doutrina Betancourt. Formulada em 1959 por Rómulo Ernesto Betancourt Bello, presidente da Venezuela entre 1945 e 1948 e entre 1959 e 1964, ela pressupunha o rompimento de relações diplomáticas com países cujos governos tivessem sido originados em golpes. E assim o fez a Venezuela com Cuba em 1959, com o Peru em 1962 e com o Brasil em 1964 (neste último caso reatando-as em julho de 1967). A retomada da política de aproximação com a América Latina viria com o primeiro governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1977) depois de a Venezuela progressivamente decair do posto de interlocutor privilegiado dos EUA na região quando, então, passou a criticar abertamente a conivência da OEA com os interesses norte-americanos e as deficiências da cooperação norte-sul. Sem abandonar o sonho da liderança pretendida sobre a América Central, Caribe e países bolivarianos, o Governo de Pérez encampou, nas palavras de CERVO (2007, p.203), uma audaz diplomacia de projeção.

[354] Segundo RICUPERO (1984, p.193-4), antes do TCA os países amazônicos praticamente se ignoravam e seus representantes se encontravam, vez por outra, nos corredores da ONU e da OEA, ocasiões estas em que aproveitavam para tratar de assuntos de interesse comum.

ainda justificavam o rótulo de "a última grande fronteira do homem". Por isso, escrever o capítulo inacabado do Gênesis, como dizia Euclides da Cunha, continuava sendo um grande desafio, e não apenas no sentido morfológico da acepção. Havia de fato muito a se fazer para engendrar uma cooperação qualitativamente mais ampla entre os oito ribeirinhos amazônicos.

Considerando, então, as peculiaridades da Bacia Amazônica e os mecanismos de gestão dos recursos hídricos disponíveis, em que medida os grandes projetos hidroenergéticos ora em curso poderiam influenciar na construção de um espaço hidropolítico amazônico?

Para responder a essa pergunta, devemos levar em consideração uma conjunção de fatores utilizados na projeção de cenários hidropolíticos como a multiplicidade de atores e contextos nacionais envolvidos e os possíveis impactos de variáveis críticas como: a composição e o comportamento das principais atividades econômicas dos ribeirinhos (por exemplo, padrão tecnológico e ritmo da expansão industrial); a demanda por energia para atender a estas atividades; o peso da hidroenergia na composição das matrizes energéticas nacionais; os efeitos transfronteiriços dos projetos hidráulicos planejados.

E, de fato, uma antevisão do futuro próximo coloca a produção hidroenergética como tema capaz de trazer novas nuances para as relações internacionais amazônicas, cenário no qual o Brasil aparece, tal qual na Bacia do Prata, como um grande protagonista ou, mais apropriadamente, como define GIDDENS (2010; p.251), um "Estado axial"[355]. Em grande medida, esse quadro resulta da urgente necessidade de expansão da matriz energética brasileira. Vejamos por quê.

Apesar de no Brasil a hidroeletricidade responder por aproximadamente 73,4% de sua produção energética total, somente 30% (ou 78 GW) da capacidade hidrelétrica estimada do país (260 GW) foi explorada. O montante a aproveitar-se, cerca de 182 GW, representa mais do que o dobro da soma de toda a energia hoje produzida pelas usinas hidrelétricas existentes em território nacional (AMADO, 2010; p.02). Dessa maneira, com as possibilidades de exploração energética nas principais bacias das regiões Sul e Sudeste praticamente esgotadas, a Amazônia, concentrando mais de 50% do potencial remanescente, torna-se o grande espaço para a expansão da matriz hidrelétrica brasileira (CASTRO e BUENO, 2006).

[355] Anthony Giddens qualifica como Estado axial aquele capaz de exercer influência significativa sobre toda uma região. Significa dizer que quando são estáveis e bem-sucedidos, tendem a exercer um efeito pacificador em sua área circunjacente. Contrariamente, quando enfrentam dificuldades, seus efeitos diruptivos podem ultrapassar fronteiras e afetá-la seriamente.

Portanto, não surpreende que os estudos de planejamento formulados no Brasil qualifiquem como estratégica a expansão do setor hidrelétrico no atendimento da demanda projetada até meados da década.[356] Entre as obras anunciadas, estão os empreendimentos do Complexo Hidrelétrico do rio Madeira que, uma vez concluídos, constituirão o maior projeto de infraestrutura da América Latina.

Nesse sentido, vale lembrar que não se trata de tarefa das mais simples, pois o Madeira, principal afluente do Amazonas e um dos cinco rios mais caudalosos do mundo, drena porções dos territórios do Brasil (50%), Bolívia (40%), onde tem suas nascentes, e Peru (10%). Logo, como veremos adiante, qualquer obra, seja nos países de montante ou jusante, tem o potencial de produzir externalidades multisetoriais naqueles que compartilham suas águas, sobretudo em termos ambientais, econômicos e sociais.

4.3.3 O Complexo Hidrelétrico do rio Madeira e a "Síndrome de Itaipu"

Entre os rios amazônicos com maior potencial de geração de energia destacam-se o Xingu onde se desenvolverá o projeto da UHE de Belo Monte (11.182 MW) que, construída nos moldes que vem sendo discutida, passará a ser a terceira maior hidrelétrica do mundo, e o Madeira, foco de análise desse tópico, que conta com três grandes projetos: as usinas de Santo Antônio (3.150 MW), Jirau (3.300 MW) e Guajará-Mirim (3.000 MW), esta última em parceria com a Bolívia (EPE/MME, 2007; p.37; ALMEIDA e BASTOS, 2010; p.70).

Como demonstra a ilustração abaixo, as duas hidrelétricas brasileiras no rio Madeira estarão bem próximas uma da outra, respectivamente, a 25 km e 115 km da cidade de Porto Velho/RO, no chamado "trecho das cachoeiras", como diz o nome, um local marcado pela presença de desníveis naturais. Ainda assim, nas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau os reservatórios serão do tipo "fio d'água"[357] e as

[356] Desde agosto de 2004, o planejamento energético brasileiro é função da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), agência subordinada ao Ministério de Minas e Energia. Em 2006, a EPE concluiu o novo planejamento para o setor até 2015, o Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2006-2015. Este documento concluiu ser necessária a produção adicional de 4.000 MW de energia a cada ano para sustentar o crescimento previsto do PIB de 4,2% ao ano. Para tanto, prevê que por volta de 2016, cerca de 40% da capacidade de geração de eletricidade no país virá das futuras barragens nos rios Madeira e Xingu. Ainda segundo o Plano, a prioridade conferida à expansão da energia hidráulica é justificável, pois ela constitui uma das maiores vantagens competitivas do país por ser produzida a partir de um recurso renovável e com possibilidade de ser implementado pelo parque industrial brasileiro com mais de 90% de bens e serviços nacionais (EPE/MME, 2006; p.74).

[357] Existem dois tipos de reservatórios: acumulação e fio d'água. Enquanto os primeiros geralmente se localizam na cabeceira dos rios, em locais de altas quedas d'água permitindo, desea maneira, um grande acúmulo, as unidades a fio d'água não requerem grandes quedas d'água, mas sim, volume e velocidade.

turbinas usadas do tipo Bulbo[358], próprias para rios caudalosos, porém com pequenas quedas d'água, como é o caso do Madeira:

Fonte: SWITKES (2008, p.52)

Fig. 4.11: O Complexo hidrelétrico do rio Madeira

É importante destacar que, nesse cenário, o objetivo das obras hidrelétricas vai muito além da geração de energia. Elas são consideradas peças-chave para viabilizar a construção de uma grande hidrovia integrando a planície amazônica brasileira à costa peruana, o projeto angular da IIRSA para o eixo Peru-Brasil-Bolívia.[359] Para tal, numa perspectiva mais ampla, além das três UHE citadas, está prevista uma quarta usina a ser construída na Bolívia (Cachuela Esperanza, com início de operação estimado para 2020), o que fará do rio Madeira não apenas um complexo energético, mas também hidroviário.

[358] Esse tipo de turbina opera com a correnteza, e não com a queda d'água, o que mantém a operação constante.

[359] O Complexo Hidrelétrico do rio Madeira é o maior e mais caro projeto da IIRSA. O orçamento final previsto gira em torno de US$ 20 bilhões. Para se ter uma dimensão desse montante, o PIB boliviano em 2007 foi de US$ 27 bilhões (SWITKES, 2008; p.26).

Isso porque, concluído, o conjunto projetado de hidrelétricas inundará as corredeiras do rio Madeira em território brasileiro, cerca de dezoito, além de outros obstáculos na faixa de fronteira com a Bolívia criando, então, um grande canal com possíveis desdobramentos em direção ao Pacífico ao tornar totalmente navegáveis os 4.155 km até o Peru, como nos mostra a tabela abaixo:

Tabela 4.1: Complexo hidroviário após a construção das hidrelétricas no Madeira

Empreendimento	Países Envolvidos	Rio	Trecho incorporado às Vias já Navegáveis	Km	Abrangência/ Impacto
Santo Antônio e Jirau (rio Madeira)	Brasil	Madeira	Abunã-Porto Velho	270	Porto Velho
Cachoeira Ribeirão (rio Mamoré)	Brasil Bolívia	Mamoré/ Guaporé	Vila Bela SS Trindade-Abunã	1.565	Porto Velho, Mato Grosso e Fronteira Brasil-Bolívia
		Mamoré	Puerto Grether-Costa Marques	780	Interior da Bolívia
Cachoera Esperanza (rio Beni)	Brasil Bolívia Peru	Beni	Puerto Rurrenabaque-Mamoré	710	Interior da Bolívia
		Orthon	Puerto Rico-Beni	200	Interior da Bolívia
		Madre de Dios	Puerto Maldonado-Beni	630	Fronteira Bolívia-Peru
Total				**4.155**	

Elaboração: Arcadis Tetraplan

Fonte: EIA Santo Antônio/Jirau - Tomo B, volume 1/8 (2007; p.II-70).

Daí, a assertiva do Conselho Mundial de Energia (CME) de que a integração energética da região constituir-se-á num instrumento fundamental para que se dêem passos mais ambiciosos rumo à integração econômica dos países envolvidos (CASTRO e SANTORO, 2009; p.07). Entretanto, os citados benefícios potenciais decorrentes dessa ideia, tais como o preenchimento de vazios da Amazônia e da Cordilheira dos Andes com atividades econômicas de grande porte, não foram suficientes para evitar que La Paz externasse todo seu descontentamento com as hidrelétricas no trecho brasileiro do rio Madeira, sobretudo com o fato de Brasília não ter se preocupado em consultá-la previamente ignorando, dessa forma, normas internacionais que disciplinam o uso de águas que são de curso internacional.

Assim, mal tendo tempo de se refazer das duras críticas feitas por setores da opinião pública nacional que exigiam uma posição mais firme do Brasil em resposta aos transtornos causados pelo decreto boliviano que determinou o aumento do preço do gás natural acima do previsto nos contratos firmados e a nacionalização de multinacionais que atuavam no país, entre elas duas refinarias da Petrobrás (inclusive sendo ocupadas por tropas militares)[360], o Itamaraty se viu envolto em mais

[360] No dia 1° de maio de 2006, o presidente Evo Morales anunciou o decreto que determinava a nacionalização das reservas de petróleo e gás natural exploradas por empresas estrangeiras, medida esta já ocorrida na Bolívia em duas outras

um contratempo com o vizinho andino ao receber do Palácio Quemados queixas formais contra as obras de Santo Antônio e Jirau.

A carta enviada ao chanceler Celso Amorim, no dia 7 de novembro de 2006, por seu equivalente boliviano, o Ministro David Choquehuanca, mencionava a preocupação que tomava conta do país devido aos prováveis impactos econômicos e ambientais das hidrelétricas do rio Madeira. Na carta Choquehuanca afirmava que:

> considera-se, entre os impactos prováveis, a inundação do território boliviano como efeito dos reservatórios, o que afeta, por um lado, a existência do bosque amazônico da bacia do Madeira, da alta riqueza em castanha e, por outro lado, as possibilidades de construção de hidrelétricas para satisfazer as demandas regionais e locais de energia (apud SWITKES, 2008; p.39).

Especificamente quanto ao último ponto citado, tido como questão de soberania nacional, a preocupação referia-se à possibilidade das barragens brasileiras (em especial a de Jirau), tal como originalmente concebidas, submergirem a área destinada para a construção da represa boliviana de Cachuela Esperanza no rio Beni, um dos formadores do Madeira[361], tema este que já havia sido objeto de acordos bilaterais de cooperação econômica e técnica entre os dois ribeirinhos em 1984 e 1988.

Os protestos se adensaram em fevereiro de 2007 quando grupos de oposição à construção das barragens, de ambos os países, reuniram-se na cidade boliviana de Cobija, na fronteira com o Acre, para redigir uma carta endereçada aos presidentes Lula e Evo Morales criticando a dificuldade de participação das populações afetadas no processo de tomada de decisões e, também, reiterando os possíveis impactos transfronteiriços do Complexo Hidrelétrico do rio Madeira. O documento assinado por trinta e oito representantes de comunidades e sindicatos das potenciais regiões impactadas qualificou como sendo uma grave ameaça o projeto uma vez que:

> ... os impactos mencionados incluem a inundação de extensos territórios dos quais sobrevivemos realizando atividades de uso sustentável, como a coleta de castanha da floresta Amazônica, a pesca e a agricultura sazonal nas margens; também incluem o aumento da incidência de enfermidades, como a malária, o paludismo, dengue, dengue hemorrágica, etc.; o desaparecimento de espécies;

ocasiões anteriores: 1937 e 1969. O decreto afetou cerca de 20 empresas multinacionais, entre elas a Petrobras (Brasil), a Repsol YPF (Espanha e Argentina), a British Gas e British Petroleum (Reino Unido) e a Total (França).

[361] Os rios Madre de Dios e Beni descem juntos ate Riberalta, na Bolívia, onde então, um pouco abaixo de Guajará-Mirim, se encontram tornando-se o grande rio Madeira (*Cf.* Fig. 4.11).

> a extinção da pesca comercial; e a expulsão das populações localizadas nos territórios inundados... (apud SWITKES, 2008; p.39).

Apesar do anúncio de Lula de que os dois governos estudavam a construção de uma UHE binacional no rio Madeira, Evo Morales, demonstrando solicitude ao pleito que lhe chegara às mãos, durante sua visita a Brasília, em fevereiro de 2007, insistiu para que o mandatário brasileiro suspendesse os projetos de Santo Antonio e Jirau até que estudos adicionais mais aprofundados fossem realizados.

Para agravar a situação, a aprovação pelo IBAMA do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) das usinas de Santo Antônio e Jirau[362] gerou muitas críticas por parte dos movimentos de oposição, sobretudo porque os próprios documentos reconheciam que o trecho do rio Madeira onde estão sendo instaladas as usinas apresenta notória biodiversidade e que a construção de empreendimentos de grande porte em ambientes como este acarreta modificações significativas.[363] De forma semelhante, soma-se aos fatos citados o reconhecimento previamente externado nos pareces oficiais do órgão, datados de março de 2007, acerca da possibilidade de inundações na província boliviana de Pando, inclusive com impactos sobre a Reserva Natural de Bruno Racua.[364]

Não obstante a previsão no EIA/RIMA de investimentos em melhorias para as comunidades que habitam as áreas de influência indireta dos projetos e em programas ambientais de controle, mitigação, compensação de impactos e de monitoramento das áreas diretamente afetadas, o episódio soou como um profundo descaso, o que serviu para aguçar ainda mais os ânimos já exaltados.

Para amenizar os descontentamentos vicinais construídos sob o argumento de que os Estados devem garantir que atividades desenvolvidas em suas jurisdições não causem danos a outros, em agosto de 2007 o Brasil concordou em iniciar as negociações para a formação de grupos de trabalho binacionais com o objetivo de estudar os potenciais impactos de Santo Antônio e Jirau em território boliviano.

---

[362] O licenciamento para obras dessa magnitude passa por várias etapas até que o processo seja concluído, o que pode levar um longo tempo: a primeira é a concessão da licença prévia (LP) que aprova a viabilidade ambiental do empreendimento e estabelece as condicionantes a serem cumpridas nas próximas etapas; depois, da licença de instalação (LI) que autoriza o início das obras; e, por fim, da licença de operação (LO) que, atendidas as condições exigidas nas fases anteriores (LP e LI), autoriza, enfim, o início das atividades.

[363] Fonte: http://www.uhesantoantonio.com/files/eia/EIATomoBVolume1A.pdf.

[364] Em 21 de marco de 2007, oito especialistas do IBAMA, incumbidos de avaliar as informações técnicas disponibilizadas no EIA/RIMA de Santo Antônio e Jirau, apresentaram um parecer de 221 páginas onde apontavam a insuficiência dos dados. Diante das falhas e inconsistências identificadas, o grupo recomendou a realização de um novo EIA. Entretanto, sob forte pressão de setores do Governo Federal - entre eles a Casa Civil e o Ministério de Minas e Energia - o órgão aprovou o EIA/RIMA concedendo, então, no dia 9 de julho de 2007, a Licença Prévia ao Consórcio Furnas-Odebrecht, responsável pela execução da obra.

Diante dos fatos narrados, uma questão que vem à tona, consideradas as devidas peculiaridades de cada caso, é se os potenciais imbróglios referentes ao Complexo do rio Madeira poderiam levar o Brasil a enfrentar problemas com a Bolívia semelhantes aos que o país já teve com seus vizinhos platinos em relação à Itaipu. Quando perguntado sobre o assunto, Glenn Switkes, diretor do escritório latino-americano da ONGAT "*International Rivers*" e uma das vozes mais ativas no estudo dos impactos das UHE no rio Madeira, avaliou que:

> Given that Bolivia has already registered official protests at Itamaraty regarding the potential transboundary impacts of the Madeira River dams, and that an interchange on technical issues has taken place, I am sure there would be repercussions if Bolivia´s concerns were not adequately addressed by Brazil. Of course, like any geopolitical issue, this is subject to negotiation and trade-offs, including those concerning natural gas prices and exports. At this point, there are additional complications involving the internal relations of the central Bolivian government with the provincial governments, and there is evidence that the position of Evo Morales regarding protesting the Madeira dams has softened somewhat. Bolivian scientists are currently carrying out sophisticated sedimentation and hydrology studies (much more sophisticated than those required by IBAMA, which let these issues pass through licensing without adequate resolution), so (…) there may be additional technical data to support the thesis of the projects´ flooding Bolivia.[365]

Se, pois, para os grupos opositores, as hidrelétricas do rio Madeira são apresentadas como ameaças capazes de provocar impactos drásticos na vida das populações ribeirinhas (sobretudo nas comunidades indígenas), além de alterações sensíveis no ciclo hidrológico e na integridade biológica da região, por outro lado, para o governo brasileiro, elas são consideradas os pilares do projeto de expansão da oferta de energia planejada para os próximos anos, portanto, peças fundamentais no esforço para se evitar uma crise energética em um futuro muito próximo. Não à toa Santo Antonio e Jirau fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. [366]

[365] Entrevista concedida ao autor em 1/7/2008. Glenn Switkes (1951-2009) foi coordenador do estudo "*Muddy Waters: Impacts of Damming the Amazon's Principal Tributary*", publicado em 2008.

[366] A importância destas usinas é destacada nos estudos da Empresa de Pesquisa Energética. Eles apontam que o equilíbrio do sistema elétrico nacional só estará garantido com as obras de Jirau e Santo Antônio e que, mantido o ritmo de crescimento da economia nacional, há o iminente risco de uma grande pressão sobre a oferta de energia caso ocorram atrasos no cronograma de execução das obras. Concretizados os vários projetos hidrelétricos em território nacional, em especial nas Bacias do Amazonas e Tocantins/Araguaia, estima-se que o Brasil passará dos atuais 30% de utilização de seu potencial hidráulico para mais de 70% até 2030. Ainda assim, apesar de sua centralidade no sistema energético brasileiro, a construção de hidrelétricas não significa a garantia de segurança energética. De acordo com o "Plano de Energia 2030"

Outro ponto usualmente lembrado como uma vantagem comparativa a favor das duas hidrelétricas são os benefícios que a tecnologia de fio d'água traz ao reduzir sensivelmente a necessidade de grandes reservatórios e, consequentemente, os impactos ambientais.[367] Por isso, seus defensores as qualificam como projetos estruturantes ou, em outras palavras, empreendimentos capazes de proporcionar a expansão significativa da infraestrutura na Amazônia produzindo, no médio e longo prazo, benefícios como desenvolvimento econômico, social e tecnológico a custos aceitáveis. Dessa maneira, dadas as cartas, eis os cenários que se projetam para os principais atores da hidropolítica amazônica.

Muito embora La Paz tenha demonstrado seu descontentamento com os projetos brasileiros evocando, em seu pleito, a bandeira do ambientalismo como arma política, PROCÓPIO (2007; p.57) ressalta que, paradoxalmente, setores do legislativo e executivo bolivianos visualizam a possibilidade de um empreendimento binacional (mesmo gerando externalidades semelhantes) como uma grande oportunidade. Nesta parceria, o Brasil seria o comprador da quota boliviana excedente, a exemplo do que acontece com Itaipu, entre Brasil e Paraguai. Desenha-se então, como descreve o autor, um cenário de dependência energética que além do gás natural, conta com a energia hidrelétrica como importante variável.

Lembremo-nos, outrossim, que no jogo hidropolítico amazônico o Brasil é um ribeirinho de jusante. Portanto, embora em regra esta condição lhe confira vantagens no que se refere ao regime de navegação, quanto ao aproveitamento energético a situação é inversa, pois os impactos produzidos pelas barragens a montante, desde as nascentes, repercutirão com maior densidade na quantidade, qualidade e regularidade das águas utilizadas pelos ribeirinhos de jusante.

Considerando tais fatos, uma hidrelétrica binacional representaria mais do que o ingresso adicional de energia, mas, antes, a geração de dividendos estratégicos de suma importância, como a garantia de que o Brasil poderá minimizar sensivelmente as vulnerabilidades impostas pela geopolítica das águas.

Com efeito, a UHE binacional de Guajará-Mirim estabelecerá uma estreita interdependência técnica entre Cachuela Esperanza e Santo Antônio e Jirau, de forma a garantir que a exploração hidráulica nos dois

(EPE/MME, 2007), após 2030 a expansão da oferta de eletricidade não mais poderá ser atendida por hidrelétricas, daí já se projetar a ampliação do uso de fontes alternativas de energia como complemento à base da matriz hidrelétrica brasileira, como, por exemplo, a energia nuclear e eólica.

[367] A título de comparação, Santo Antônio, com um reservatório de apenas 270 km^2, gerará 3.300 MW. Já a usina de Serra da Mesa, na Bacia do Alto Tocantins, com um reservatório de 1.784 km^2 e volume de água de 54,4 bilhões m^3, gera 1.275 MW.

lados da fronteira ocorra, necessariamente, em coordenação funcional com o empreendimento brasileiro-boliviano que, em essência, funcionará como um regulador da vazão do Madeira na faixa limítrofe. Assim, reduzir-se-ia a suscetibilidade brasileira a manobras inesperadas de La Paz e, por conseguinte, o risco de que os recursos hídricos sejam utilizados como moeda política, tal qual ocorrido em 2006 com o gás natural.

Nesses termos, uma usina binacional aumentaria concretamente a margem de segurança e manobra do governo brasileiro. Tendo como referência o cenário descrito, o histórico dos fatos recentes recomenda cautela, especialmente se considerarmos o risco de potencialização das tensões vicinais e do dilema da insegurança em decorrência das debilidades político-institucionais que marcam o espaço andino, sobretudo a Bolívia, país mais pobre e politicamente um dos mais instáveis da América do Sul, mas que, mesmo diante de suas limitações, não viu constrangimentos em medir forças com o Brasil no episódio da nacionalização das refinarias da Petrobrás.

Quanto ao Peru, outro ribeirinho de montante capaz de alterar o equilíbrio no Complexo Hidrelétrico do rio Madeira, o Brasil, optando em fazer uso de seus recursos de *soft-power*, antecipou-se em propor-lhe uma parceria estratégica para a construção de seis usinas hidrelétricas, especialmente no rio Madre de Dios, um dos formadores do Madeira, a fim de aproveitar o potencial energético oferecido pela Cordilheira dos Andes, ainda pouco explorado pelo país andino.

Vale lembrar que a oportunidade de estreitar consistentemente a cooperação energética com Lima é vislumbrada desde o início da década de 1990. Em 1991, o embaixador Raul Fernando Belford Roxo Leite Ribeiro endereçou ao Itamaraty um ofício com detalhes sobre os planos de expansão do setor elétrico no país. Ressaltava que, na busca desse intento, o Governo pretendia conduzir, em parceria com o setor privado, sete projetos: as centrais hidrelétricas de Gallito Ciego, Jicamarca, El Platanal, Mayua, Huaura, San Gabán e Cayacuyan.

Apesar da iniciativa de abrir espaço para o capital privado, o embaixador Leite Ribeiro avaliou como sendo pouco provável haver qualquer interesse do empresariado local nos projetos, ainda que com suporte financeiro internacional. Isso porque o país vinha atravessando uma crise no consumo de energia que repercutiu negativamente em toda a cadeia produtiva.

Como dissera à época o então Ministro de Minas e Energia do Peru, Fernando Sánchez Albavera, era muito preocupante o fato de que o consumo energético no país fosse de apenas 512 quilowatts/hora *per capita*, praticamente o mesmo nível registrado dezessete anos antes, em

1974. Destarte, vislumbrando um terreno fértil para a consecução dos interesses nacionais, Leite Ribeiro solicitou ao MRE que divulgasse estas notícias a potenciais interessados no Brasil, sobretudo a empresas como Mendes Júnior, Geotécnica e Odebrecht.[368]

Voltando ao quadro atual, vê-se que, essencialmente, pouco mudou quanto à situação descrita por Leite Ribeiro. O Peru não dispõe dos recursos financeiros necessários para executar grandes projetos hidrelétricos sozinho e sua atual demanda por energia – 4.200 MW no ano de 2010 – ainda é insuficiente para consumir no curto e médio prazo os cerca de 7.000 MW iniciais a serem gerados a partir das hidrelétricas aventadas.

O Brasil, por sua vez, disponibilizará apoio técnico e linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em contrapartida, terá garantida a compra da energia excedente – o que lhe servirá como uma reserva energética (CASTRO e SANTORO, 2009; p.07) – e, por conseguinte, um importante ator gravitando em sua órbita direta de influência, fatos que reiteram seu protagonismo como Estado axial.[369]

Soma-se sinergicamente às ações empreendidas pelo Brasil em seu entorno amazônico a criação, em abril de 2007, do Conselho Energético Sul-Americano, o órgão de coordenação da UNASUL para assuntos relacionados à energia. Apesar de ser debutante no cenário sul-americano e ainda pairarem muitas dúvidas quanto à sua capacidade de transformar proximidade geográfica em concertação política e cooperação,[370] para AMADO (2010, p.11), com a UNASUL em cena, espera-se que o processo de integração energética proporcione ganhos reais ao conferir maior previsibilidade e segurança às relações hidropolíticas sul-americanas. Por si só um grande desafio já que as evidências empíricas demonstraram tratar-se de um tema sensível e, raramente, isento de divergências.

Por fim, voltando às relações de interdependência hidrológica do espaço amazônico, os fatos apontam, portanto, o eixo formado por Peru, Brasil e Bolívia como aquele que provavelmente concentrará os principais eventos hidropolíticos no âmbito da maior bacia hidrográfica do mundo. Além do que

[368] Ofício ostensivo expedido pela Embaixada em Lima em 13/2/1991: MRE/AH, doc. n.º 220, ENER-F06; DIC/DOC/DAM-II.

[369] Em maio de 2010, o Ministro de Minas e Energia do Peru, Pedro Sánchez, anunciou que havia chegado a uma proposta de acordo com o Brasil sobre a interconexão elétrica entre os dois países. Pelo o que fora acertado, o Peru ficaria com até 80% da energia gerada pelas hidrelétricas cobertas pelo acordo. A quota remanescente seria vendida ao Brasil. Acordou-se também que as centrais elétricas e as linhas de transmissão construídas no Peru, ao término do período de concessão (30 anos), seriam transferidas sem qualquer custo ao país andino (Fonte: http://www.observatoriobrasil.com/2010/05/peru-y-brasil-llegan-a-un-acuerdo-de-interconexion-electrica/#more-283).

[370] O Tratado Constitutivo da UNASUL, aprovado durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008, determinou ser necessária a ratificação por pelo menos nove dos doze Estados-membros para conferir-lhe personalidade jurídica própria, o que aconteceu no dia 1º de dezembro de 2010, quando então o Uruguai depositou seu instrumento de ratificação. Assim, ao fim de 2010, eram nove os países que haviam externado definitivamente seu consentimento: Argentina, Bolívia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela, Chile, Suriname e Uruguai.

já fora até aqui citado, projetos de natureza transnacional como a "Iniciativa MAP" (Madre de Dios, Acre e Pando), ao refletir as preocupações externadas pelas populações ribeirinhas desses três países quanto aos possíveis impactos causados por grandes empreendimentos hidráulicos, acabam confirmando o papel protagônico a ser exercido por este espaço estratégico na conformação das relações hidropolíticas amazônicas.[371]

4.4 A hidropolítica amazônica na escala BAR

Os eventos aqui narrados denotam uma importante diferença entre as duas principais bacias hidrográficas sul-americanas, distinção essa fundamental para compreendermos a evolução do cenário hidropolítico no universo de pesquisa analisado. Enquanto na Bacia do Prata as relações entre os ribeirinhos eram muito intensas e constituíam a principal força motriz a moldar a construção de um espaço hidropolítico no Cone Sul, na Bacia Amazônica, de meados do século XIX até os anos 70 do século XX, em um contexto marcado por contatos esparsos e irregulares entre os países amazônicos, a intrusão de atores exógenos foi considerada a principal ameaça ao equilíbrio e à segurança da sub-região.

E foi em torno dessa constatação que surgiu a maior parte dos movimentos de securitização referentes à hidropolítica durante este recorte temporal. Viu-se que, a partir de 1850, com as investidas de Matthew F. Maury, intensificou-se a campanha nos EUA pressionando o Brasil pela abertura do Amazonas à navegação. Paralelamente, as legações norte--americanas no Rio de Janeiro, enviadas especialmente para tratar do assunto, reforçavam sê-la uma medida vital para os interesses de Washington.

Ainda assim, para efeitos de ilustração, ao alocarmos na escala BAR[372] os acontecimentos ocorridos na Bacia Amazônica no período, verificamos que os episódios envolvendo brasileiros e norte-americanos, como a troca de declarações entre os principais atores securitizadores, encontram-se no nível de intensidade -1 (demonstração de discordância por meio de expressões verbais moderadas), quando muito no nível -2 (demonstração de hostilidade por meio de fortes expressões verbais, mormente por parte dos EUA), mas, em ambos os casos, sem maiores repercussões.

[371] Reunindo representantes da comunidade epistêmica, da sociedade civil organizada, de ONGs e de instâncias governamentais de diversas esferas administrativas desde 1999, a Iniciativa MAP tem como um de seus objetivos promover a gestão eficiente dos recursos hídricos transfronteiriços da Amazônia Sul-Ocidental, região formada pelo Acre e pelos departamentos de Madre de Dios, no Peru, e Pando, na Bolívia.

[372] Cf. quadro 2.4.

Uma explicação para que esse quadro, ao longo de 16 anos (1850-1866), não tenha desencadeado ações hostis mais intensas é apresentada por BUENO e CERVO (2002; p.115). Eles avaliam que os desentendimentos eram ocasionais, "pelos quais tinham maior responsabilidade certos agentes insolentes", e faziam parte de um jogo político que não apresentava grandes riscos. Isso porque era de bom alvitre superá-los por uma série de motivos, dentre os quais, o fato de que o comércio bilateral era o maior no continente e a *entente cordiale* Brasil-Estados Unidos fortalecia o equilíbrio de poder Europa-América, uma das metas externas comuns.

Se os argumentos citados relativizam os acontecimentos, por outro lado, não nos esqueçamos que o irromper da Guerra de Secessão foi determinante para tal, pois os esforços antes concentrados na abertura do Amazonas e na colonização da Hileia deslocaram seu foco, como era esperado, para o candente conflito político interno. Seria, então, possível que a situação tivesse outro desfecho caso a guerra civil nos EUA houvesse sido postergada? Seja como for, o emblemático decreto imperial de 1866 promoveu a dessecuritização do tema agradando tanto a brasileiros como a americanos e, se alocado na escala BAR, estaria no nível 4, aquele que melhor lhe descreve (fim à imposição de restrições econômicas; estabelecimento de redes comuns de transporte ou de comunicação).

Passadas pouco mais de oito décadas desde que o imbróglio fora superado, chegamos à primeira metade do século XX testemunhando que o transcurso do tempo não havia alterado a natureza das ameaças e, tampouco, as relações entre os países amazônicos que, tal como antes, continuavam tímidas e episódicas, em boa medida devido às peculiaridades do espaço circunscrito pela grande Bacia - imenso, escassamente povoado e economicamente atrasado - o que muito contribuiu para a perpetuação de um quadro de fragmentação (RICUPERO, 1984; p.185).

Soma-se a isso o fato de que o Brasil, buscando consolidar-se como o grande Estado axial sul-americano, ainda que reconhecesse o significado da Bacia Amazônica para sua segurança, tinha como principal preocupação a relação com a Argentina, com quem se adensava perigosamente a disputa pela hegemonia no Cone Sul, situação esta não replicada com nenhum ribeirinho no âmbito do Subcomplexo de Segurança Andino. A Bacia Amazônica só viria a figurar novamente na agenda externa sub--regional (e nacional) quando a UNESCO propôs a criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica em 1948 e, mais especificamente quanto à hidropolítica, em 1967, com o Instituo Hudson e o projeto dos Grandes Lagos Amazônicos.

Assim sendo, observa-se que, quanto ao caso do IH, o Brasil atuou como a principal voz de oposição ao alvitrado projeto enquanto Colômbia, Peru e Bolívia, contrariamente, demonstravam simpatia pela ideia já que, uma vez consumada, lhes ofereceria muitos benefícios e, comparativamente, poucos inconvenientes. Por fim, acabou prevalecendo a posição brasileira com a destacada atuação do parlamento (sobretudo da bancada do MDB), das Forças Armadas, do Ministério do Interior e do Ministério das Relações Exteriores, principais atores securitizadores no episódio. Em geral, o teor das declarações proferidas era marcado por um tom notadamente assertivo, o que as coloca no nível de intensidade -2 da escala BAR (demonstração de hostilidade por meio de fortes expressões verbais).[373]

Embora a questão tenha sido resolvida sem maiores alardes, ela trouxe implicações paradigmáticas. Ao longo do período descrito, o "inferno verde", recortado pelo maior sistema fluvial do planeta, teve mais força para dividir e isolar do que para integrar. Cientes da necessidade de adotar uma nova abordagem que lhes permitissem afirmar sua soberania sobre este espaço e, concomitantemente, tratar dos problemas que surgissem de maneira continuada e integrada, os países amazônicos, sob a liderança brasileira, estabeleceram as coordenadas de um processo de cooperação sem precedentes na sub-região. Tivemos, então, o resultante desenlace de dois eventos alocados no nível de intensidade 6 da escala BAR (formação de grandes alianças estratégicas): a assinatura do TCA e, vinte e quatro anos depois, a criação da OTCA.

No entanto, embora identifiquemos nessas iniciativas o corolário de um regime de cooperação, no que tange especificamente aos recursos hídricos pouco foi feito, apesar de sua importância ser reiteradamente lembrada nas declarações formais produzidas pelas instâncias criadas no âmbito do multilateralismo amazônico. E aqui se vê outra grande diferença em relação ao subsistema platino.

Tanto o Tratado da Bacia do Prata (1969) como o Pacto Amazônico (1978) foram concebidos como acordos-quadro ou, em outras palavras, bases instrumentais a partir das quais seriam criados mecanismos jurídicos mais elaborados. No entanto, quando comparamos a evolução dos dois subsistemas, observamos que no Cone Sul se desenvolveu uma sistematização normativa com densidade própria, voltada exclusivamente para tratar de questões ligadas aos recursos hídricos platinos.

[373] É interessante notar que apesar do período compreendido entre 1850 e 1967 abrigar os principais eventos ligados aos usos dos recursos hídricos amazônicos como uma questão de segurança, nenhum deles encontra-se alocado no eixo mais conflitivo da escala BAR (-3 a -7).

Por sua vez, no cenário hidropolítico amazônico não houve um processo evolutivo semelhante, seja em quantidade, seja em qualidade. Mesmo diante da reconhecida necessidade de se promover uma institucionalização legal capaz de orientar ações em favor da gestão dos recursos hídricos compartilhados, o quadro manteve-se praticamente inerte, limitado aos cinco artigos do TCA que deliberam sobre o tema (art. II; III; V; VI e X), reflexo da persistente modorra que marcou boa parte do multilateralismo amazônico.

A par dessas constatações e antes de definirmos o status "taxonômico" da Bacia Amazônica, lembremo-nos que, tal qual em um Complexo Regional de Segurança, um CH/CHS é definido pela intensidade das ações e relações entre suas unidades integrantes. Dentre outras características, significa dizer que ainda que haja uma interdependência derivada das conexões estabelecidas entre aqueles que compartilham os recursos hídricos de um sistema hidrográfico, nem sempre as dinâmicas resultantes convergirão na formação de um CH/CHS. E é nessa situação que se enquadra a maior bacia hidrográfica do mundo.

Isso porque, considerados esses adendos conceituais e os principais eventos que marcaram a hidropolítica amazônica, sobretudo a partir da celebração de seu acordo marco, o TCA, as inferências obtidas nos levam a concluir que apesar de haver relações de interdependência que permitem ao observador visualizar uma potencial região hidropolítica, especialmente quanto à exploração hidroenergética e hidroviária, ainda assim não há nelas densidade suficiente para se pensar nessa região como um CH/CHS plenamente constituído. Portanto, aplicando analogicamente a tipologia criada por BUZAN e WÆVER (2003; p.491) temos, no caso da Bacia Amazônica, um arranjo estrutural definível como sendo um protocomplexo hidropolítico.[374]

[374] *Cf.* cap. 1, seção 1.3.1.

Considerações Finais

Os argumentos discorridos ao longo destas páginas ratificaram a premissa apresentada logo na introdução do livro, ou seja, de que a relação hidropolítica/segurança encontra-se fortemente associada aos vínculos de interdependência que se estabelecem entre aqueles atores que compartilham os recursos de um sistema hidrográfico e/ou são impactados pelas externalidades resultantes de seu uso, constatação que fortalece, igualmente, a referenciada ligação com a adjacência (territorialidade) e, logo, com a ideia dos CRS/CH/CHS.

Rememorando, então, a observação feita por BUZAN e WÆVER (1998; p.199) de que a lógica da hidropolítica "*is largely about subsets of actors that are highly interdependent in the face of one river system*", os estudos de caso propostos demonstraram a aplicabilidade neste campo de estudo da premissa construtivista de que a identificação de ameaças bem como a construção de identidades entre os atores que integram estes espaços comunais resultam de interações sociais contínuas baseadas em estímulos cognitivos originados, mormente, das relações de amizade/inimizade estabelecidas entre eles.

Por conseguinte, sendo a hidropolítica um processo social cognitivo e multissetorial, exatamente como a natureza das interações que surgem na área da segurança em sua abordagem mais abrangente, o instrumental teórico-conceitual fornecido pela Escola de Copenhague apresentou-se adequadamente para descrever como as relações binomiais água-segurança/conflito-cooperação ocorridas nas Bacias Platina e Amazônica foram e são percebidas no contexto do CRS da América do Sul.

Ainda com base nas contribuições da Escola de Copenhague vê-se, pois, o CRS da América do Sul como o nível subsistêmico internacional (uma região territorialmente coerente formada por dois ou mais Estados); as Bacias Platina e Amazônica como sub-regiões (espaços constituídos por mais de um Estado, porém por um número menor do que o total de Estados da região do qual são partes); os Estados ribeirinhos como as unidades e as ONGATs e OIs, as comunidades ripárias, as burocracias especializadas, *lobbies*, grupos de pressão e comunidades epistêmicas na condição de subunidades (grupos organizados capazes de influenciar o comportamento das unidades).

Como resultado, o quadro conceitual utilizado permitiu-nos verificar: o papel das ideias compartilhadas como guia para a agência de importantes atores, como *policy-makers* e *decision-makers*; o arranjo entre as unidades integrantes das bacias hidrográficas a partir dos processos interativos de formação de identidades, sobretudo entre os Estados ribeirinhos, comprovadamente os principais atores da hidropolítica platina e amazônica; a influência da hidropolítica na distribuição de poder entre eles; a extensão da influência exercida pelas subunidades e, por conseguinte; a maneira como os movimentos de securitização/dessecuritização atinentes ao tema foram concebidos e apresentados ao público-alvo.

Munido dessas informações retomemos, então, o problema de pesquisa para o qual o estudo buscou respostas. Considerando-se a hipótese relacional direta de que quanto maior for o grau de interdependência hidrológica entre os atores que compartilham as águas de um sistema hidrográfico tanto maior será a probabilidade de formação de CH/CHS, houve no âmbito das duas principais bacias hidrográficas sul-americanas dinâmicas hidropolíticas intensas a ponto de poder-se vislumbrar a constituição de tais estruturas? A resposta é sim e não!

No caso da Bacia do Prata as inferências demonstraram haver uma profunda interdependência hidrológica que remonta ao século XIX e que, indiscutivelmente, conecta os cinco ribeirinhos em um enredo multissetorial altamente politizado. Tomando como referência um recorte temporal mais recente vê-se que, se o período crítico compreendido entre 1960 e 1978 foi marcado por um contexto de potencial conflito e desconfianças mútuas, cenário que indicou haver no Cone Sul um CHS ligado, sobretudo, ao (des)equilíbrio de poder sub-regional, a partir dos anos 1980, após o entendimento tripartite em torno dos projetos de Corpus e Itaipu, ocorreu uma significativa remoção desses constrangimentos e antagonismos, fazendo da hidropolítica – antes o pivô de controvérsias – um importante fator agregador.

Em outras palavras, significa dizer que houve uma lenta, porém progressiva, e bem-vinda, dessecuritização de um tema notadamente sensível nas relações internacionais da América do Sul. Como resultado, o que era um CHS transformou-se em um CH estável, ainda constituído por relações de intrínseca interdependência, tal como antes, mas, desta vez, administradas por mecanismos de gestão compartilhada que tem propiciado resultados positivos.

A partir de então, reconhecida a existência do Complexo Hidropolítico do Prata, vê-se que nesta anarquia estruturacionista socialmente construída temos uma lógica kantiana a guiar as interações entre suas unidades constituintes, ou seja, com o comportamento dominante sendo moldado pela cooperação e com os eventuais desentendimentos que surgem sendo resolvidos por meio dos mecanismos usuais de negociação da esfera política. Logo, a institucionalização normativa destas práticas e ideias resultou em um jogo de soma positiva, em que os benefícios da cooperação influenciaram diretamente a forma como os ribeirinhos se percebiam em um contexto em que agentes e estrutura se constituem mutuamente.

Comprovam essa mudança perceptiva em meio a um quadro prevalecente de profunda interdependência fatos como as negociações entre os outrora rivais Brasil e Argentina para a construção das UHE binacionais de Garabi e Panambi, na fronteira entre o Rio Grande do Sul e as províncias de Misiones e Corrientes, ou o acordo de intercâmbio energético entre os dois países, instrumento que já viabilizou a cessão de energia brasileira por empréstimo ao vizinho platino (devolvida sem prejuízo ao sistema elétrico brasileiro) (AMADO, 2010; p.10).

Por sua vez, quanto à Bacia Amazônica, mesmo com todos os superlativos que costumam qualificá-la, as inferências demonstraram não haver, até o momento, uma estrutura descritiva análoga à identificada na Bacia do Prata mas, sim, uma espécie de arranjo antepositivo definível como sendo um proto-complexo hidropolítico: região com relações de interdependência hidrológica visíveis, contudo, ainda sem densidade forte o suficiente para que se possa visualizá-la como um CH/CHS plenamente constituído.

Em síntese, a demora em cristalizar-se na Bacia Amazônica um processo semelhante ao observado no Prata se deve a uma combinação de circunstâncias, dentre as quais: a descontínua e esparsa ocupação humana/econômica deste espaço; os contatos, via de regra, episódicos e pouco substanciosos entre os ribeirinhos amazônicos; a origem majoritariamente exógena das ameaças hidropolíticas; os descompassos

de um multilateralismo frágil e letárgico e a consequente apatia no desenvolvimento de um arcabouço normativo próprio para a gestão dos recursos hídricos compartilhados.[375]

Temos, então, o Complexo Hidropolítico do Prata e o Protocomplexo Hidropolítico Amazônico como estruturas integrantes do CRS da América do Sul, contudo, com ontologias distintas já que, diferentemente dos Complexos e Subcomplexos de Segurança, que são mutuamente excludentes, os arranjos hidropolíticos, por suas características geográficas singulares, não o são. Por isso, termos, por exemplo, o Brasil sendo parte integrante tanto do Complexo Hidropolítico do Prata como do Proto--complexo Hidropolítico Amazônico.

Por fim, dado o exposto, faz-se necessário abrir espaço para um breve adendo de ordem metodológica. A imprevisibilidade presente em análises essencialmente conjunturais, tal qual a proposta desse livro, pode conduzir a dificuldades inerentes à própria natureza desse tipo de abordagem, como não conseguir apontar tendências de longa duração, o que exige que o pesquisador exerça permanente papel de observador das forças que movem e dão forma às relações internacionais.

Dito isto, dois fatores se sobressaem como variáveis que podem agregar novas nuances ao estudo da hidropolítica, mas que, nessa investigação, não foram abordados por questões metodológicas e operacionais: os efeitos das mudanças climáticas sobre a quantidade e a qualidade dos recursos hídricos e a atribuição de valor à água utilizada na produção de bens para exportação: a chamada "água virtual". Vamos, então, a algumas sucintas considerações acerca dos temas citados.

Primeiramente, é uníssona a assertiva de que compreender os riscos inerentes às mudanças climáticas constitui um dos eixos permanentes da agenda temática do século XXI e, igualmente, um dos assuntos mais complexos pelos quais perpassam as relações internacionais contemporâneas. Contudo, considerar os efeitos das mudanças climáticas, por exemplo, na hidropolítica, pode nos trazer certas limitações investigativas.

Isso porque as previsões fornecidas pela comunidade epistêmica acerca destes efeitos, em geral, apontam para consequências de longo prazo, o que por sua vez não contribui para que os problemas sejam tratados como securitizáveis, pois, como atestam BUZAN *et al*. (1998), o

[375] A qualificação das principais inferências causais que explicam porque as duas bacias são assim tipificadas resultaram da aplicação da Escala BAR e, como visto, foram apresentadas ao fim do capítulo terceiro e, especialmente, do quarto, onde também se fez uma análise comparada entre esses dois sistemas hidrográficos. Por isso, para evitar repetições desnecessárias, não há o intento de aqui reproduzi-las novamente, mas tão somente trazer uma síntese e, complementarmente, algumas observações pontuais ainda não apresentadas.

que é crítico para a agenda política decisória não é o fato de uma ameaça ser real ou apenas especulação, mas se ela é urgente.

Ademais, embora os modelos científicos venham aumentando substancialmente sua precisão e capacidade preditiva quanto aos efeitos das mudanças climáticas, ainda pairam incertezas sobre o grau de sua extensão. Esta observação é importante porque ao trabalhar-se com conjecturas e evidências incompletas corre-se o risco de reproduzir os possíveis erros dos modelos utilizados nas inferências obtidas comprometendo, assim, os resultados da investigação científica.

Logo, torna-se mais segura a análise daqueles casos em que os efeitos das mudanças climáticas já se fazem sentir, como, por exemplo, no conflito étnico que devastou Darfur, no oeste do Sudão, episódio rotulado por GIDDENS (2010; p.251) de "conflito de subsistência". Embora o ocorrido em Darfur seja resultado de um complexo enredo, tal situação, chamada de "a primeira guerra da mudança climática", teve no ressecamento do Lago Chade um dos fatores que contribuíram para ensejar uma migração massiva que acabou resultando em intenso derramamento de sangue. Vê-se, neste caso, o real impacto das mudanças climáticas na oferta de um recurso indispensável à subsistência de comunidades que já vivem em situação de penúria e extrema pobreza. [376]

A China representa outro caso em que a vulnerabilidade quanto aos efeitos da mudança climática na hidropolítica já foi cientificamente comprovada e oficialmente admitida pelo alto escalão governamental. Uma série de relatórios encomendados pelo governo apontou uma redução de mais de 20% no nível das geleiras que abastecem os principais rios do país, uma ameaça que compromete gravemente o abastecimento de milhões de pessoas, bem como o projeto chinês de elevar a proporção de energia elétrica gerada a partir de fontes renováveis para 16% até 2020 (GIDDENS, 2010; p.271).

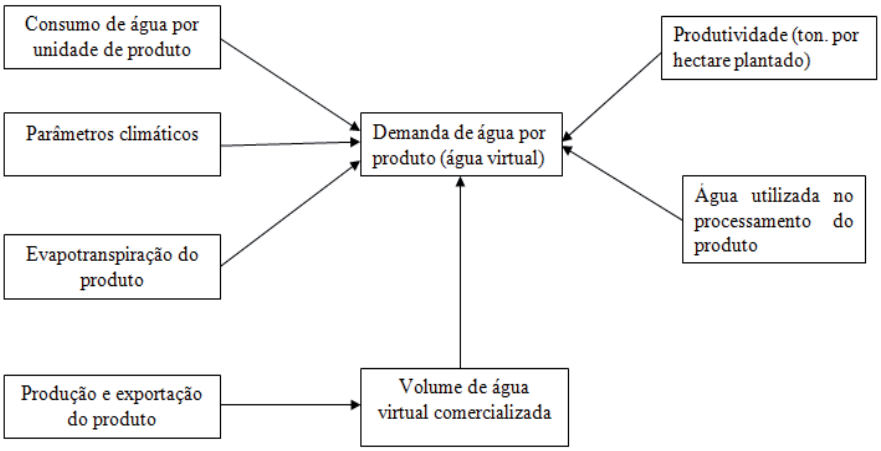
Apesar das reservas feitas, sejam em cenários prospectivos ou reais, considerar as vulnerabilidades não apenas às mudanças climáticas, mas também a outras ameaças que elas venham a acentuar – como a escassez hídrica, a alteração no regime de evaporação fluvial ou o degelo dos glaciares que alimentam alguns dos principais rios do mundo desde tempos imemoriais – é uma preocupação que se encontra intimamente

[376] O conflito étnico em Darfur levantou um sério debate no âmbito da Organização das Nações Unidas sobre como as mudanças climáticas associadas a grandes catástrofes, como a escassez de água em regiões desérticas e semidesérticas, poderão provocar conflitos armados. De acordo com dados do ACNUR, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, esses fatores conjugados farão com que quadros como o de Darfur, onde a oferta de recursos vitais é menor que a demanda, provoquem, até 2020, o deslocamento de um contingente estimado em 50 milhões de pessoas para além das fronteiras nacionais (Fonte: http://www.istoe.com.br/reportagens/32366_ASSIM+CAMINHA+A+HUMANIDADE).

ligada a alta política internacional e, por conseguinte, à agenda de segurança de diversos atores das relações internacionais nos vários níveis de análise em que interagem: do local ao global.

De igual maneira, considerar a água virtual como objeto de análise traz aspectos relevantes ao debate, mas, igualmente, dificuldades, como, por exemplo, incorporar ao preço final de um bem os exatos custos relacionados ao uso da água durante as várias etapas do processo produtivo ou a necessidade de ter que contar com o auxílio de mecanismos e modelos quantitativos sofisticados para precisar o volume utilizado.

Essencialmente, "*virtual water*", termo cunhado em 1993 por John Anthony Allan, diz respeito ao comércio indireto da água envolvida no processo produtivo de bens industriais e, especialmente, de *commodities* agrícolas.[377] Embora a concepção seja simples, como dito, existe uma grande complexidade para sua aferição empírica. Tal qual esquematicamente demonstrado na figura abaixo, vê-se que há um conjunto substancial de aspectos que incidem sobre estas estimativas:



Fonte: CARMO et al. (2007; p.86)

[377] Ao observar as muitas críticas feitas por Gideon Fishelson (1937-1995), professor e pesquisador da Universidade de Tel-Aviv, ao governo de Israel pelo uso excessivo de água na produção de frutas cítricas exportadas à União Europeia, J. A. Allan começou a pesquisar o volume de recursos hídricos utilizado na produção de certos bens. Ao final, ele concluiu que países que sofrem com o problema de escassez deveriam importar grandes quantidades de bens cuja produção fosse intensiva em uso de água como uma forma de atenuar as pressões exercidas sobre seus sistemas hidrográficos. Em março de 2008, Allan foi agraciado com o "*Stockholm Water Prize*" por sua reconhecida contribuição ao estudo das relações entre a produção agrícola, o uso da água e os processos políticos e econômicos envolvidos.

O tema assumiu maior notoriedade em 2002, quando um grupo de especialistas, em parceria com o *Institute for Water Education* da UNESCO, realizou um trabalho de identificação e quantificação dos fluxos de comércio de água virtual entre vários países, então divididos em importadores e exportadores de recursos hídricos (HOEKSTRA e HUNG, 2002). Considerando-se, pois, que se gasta em média 16000 litros de água para se levar à mesa um quilo de carne bovina, 1000 litros para produzir um litro de leite, 140 litros para uma xícara de café, 900 litros para um quilo de milho, 1350 litros para um quilo de trigo[378], não constitui tarefa difícil inferir-se o porquê de J. A. Allan ter apontado a importação destes e de outros bens como alternativa para atenuar a pressão hídrica em regiões que sofrem de escassez, como o Oriente Médio.

Para o desenho de pesquisa apresentado no estudo da hidropolítica, o principal dividendo a ser auferido com a incorporação desse conceito estaria em verificar em que medida o comércio internacional de bens intensivos em uso de recursos hídricos seria capaz de estabelecer sobreposições verticais (entre o Complexo/Proto-complexo e potências exógenas a eles) e/ou horizontais (intra e inter Complexos/Proto--complexos) abrindo, assim, espaço para novas possibilidades e conexões inéditas ao irromper-se, por exemplo, o limiar da adjacência. Essa perspectiva é interessante, sobretudo, para a América do Sul, grande exportadora de *commodities* e um dos maiores reservatórios de água doce do mundo.

Caro leitor, colocadas tais observações, chegamos ao fim de nossa jornada esperando que essas páginas, construídas sob cuidadosa pesquisa empírica, tenham trazido uma contribuição ao campo de estudo, ainda que pequena. Dado o crescente espaço que a hidropolítica vem ganhando nos mais variados fóruns de discussão almeja-se que esse livro seja, antes, um convite à reflexão aos que desejam entender e pensar o papel dos recursos hídricos no complexo mosaico temático das relações internacionais.

[378] Fonte: http://www.waterfootprint.org/?page=files/home

Referências Bibliográficas

ADLER, Emanuel. '*Seizing the middle ground: constructivism in world politics*'. **European Journal of International Relations**, v.3, n.3, 1997.

___. '*Constructivism and International Relations*'. In: CARLNAES, Walter, RISSE, Thomas, SIMMONS, Beth (eds.). **Handbook of International Relations**. London: SAGE Publications, 2006, p.95-118.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (eds.). **Security Communities**, Cambridge, 1998.

ALEMAR, Aguinaldo. **Geopolítica das águas: o Brasil e o Direito Internacional Fluvial** (2006). Tese (doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, UFU, Minas Gerais, 271 p.

ALLAN, J.A. **The Middle East water question. Hydropolitics and the global economy**. London: I. B. Tauris & Co., 2001.

___. '*Water resources in semi-arid regions: real deficits and economically invisible and politically silent solutions*'. In: TURTON, A.R. and HENWOOD, E. (eds.). **Hydropolitics in the developing world: A southern African perspective**, p. 23-36. Pretoria: African Water Issues Research Unit (AWIRU), 2002.

ALLOUCHE, Jeremy. '*A source of regional tension in Central Asia: the case of water*'. In: **CP 6: The Illusions of Transition: which perspectives for Central Asia and the Caucasus?** Graduate Institute of International Studies (IUHEI). Geneva, Switzerland, 17 March 2004; p.92-104.

ALMEIDA, Ronaldo de; BASTOS, Wanderley Rodrigues. 'Projeto da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana (IIRSA), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): O complexo hidrelétrico do rio Madeira'. **T&C Amazônia**, ano VIII, número 18, 1° semestre de 2010.

AMADO, André. **Energia**. Artigo apresentado no II Seminário de Alto Nível sobre Política Externa. FUNAG/MRE, Brasília, 16-17 de março de 2010.

ANA - Agência Nacional de Águas. **Bacias brasileiras do Rio da Prata: avaliações e propostas**. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2001. Disponível em: http://www5.prossiga.br/recursoshidricos/pdf/relprata.pdf.

___. **Geo Brasil: componente de série de relatórios sobre o Estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil**. Brasília: MMA/ANA/PNUMA, 2007.

ANAIS. Câmara dos Deputados. **Sessão de 23 de Abril de 1864**. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp.

ANDERSEN, Sigrid. **Geopolítica e energia na Bacia do Prata: o caso emblemático de Itaipu**. S/D. Disponível em www.nilsonfraga.com.br/anais/ANDERSEN_Sigrid.pdf. Acesso em 4 de julho de 2010.

ANDERSON, Benedict. **Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism**. London: Verso, 1983.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. **A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa San Tiago Dantas, Convênio PUC-SP/UNESP/UNICAMP. Campinas.

___. **Cooperação e defesa na Amazônia: Mudanças no tratamento da defesa no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) (1978-2008)**. Trabalho apresentado no encontro da Latin American Studies Association (LASA), Rio de Janeiro, 11-14 junho de 2009.

ANTUNES, Claudia. 'Giovanni Arrighi, o teórico das transições entre potências (1937-2009)'. **Política Externa**, Vol. 18, n.2, 2009, p.163-170.

ARANIBAR, Antonio. 'La OTCA, algunas claves de su evolución histórica'. **Relatório de Consultoria**. Brasília, 2003.

ARAUJO, José Tavares. 'Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA'. In: **Política Externa**, Vol.18 [3], 2010, p.33-48.

ARMITAGE, Richard; NYE, Joseph S. '*A smarter, more secure America*'. In: **CSIS (Center for Strategic and International Studies) Commission on Smart Power**. Disponível em <http://csis.org/publication/smater_more_secure_america>. 2007.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: UnB, 1986.

AUSTIN, J. L. **Quando dizer é fazer: palavras e ação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

AYERBE, Luis Fernando. 'Bush e Obama: estratégias e concepções do uso do poder na América Latina'. **Política Externa**, Vol. 18, n.2, 2009, p.115-128.

AYOOB, Mohammed. **The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and International System**. Boulder and London, 1995.

BACKHEUSER, Everardo. **Problemas do Brasil (Estrutura Geopolítica). O Espaço**. Rio de Janeiro: OMNIA, 1926.

BALDWIN, David. '*Security Studies and the End of the Cold War*'. **World Politics**, vol. 48, nº 9, 1995.

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

BEATON, Leonard. **The reform of power: a proposal for an international security system**. London: Chatto and Windus, 1972.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 4ª edição, vol. 1(A-J). Brasília: Editora UnB, 1998

BOOTH, Ken. '*Security and Emancipation*'. **Review of International Studies**, vol. 17, n. 4, 1991.

BOUGUERRA, Mohamed. **As batalhas da água: por um bem comum da humanidade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

BRANDÃO, Maria Helena Nagamine. **Introdução a análise do discurso**. ed. 2ª. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1993.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. 'Discurso do Presidente José Sarney por ocasião da instalação do Conselho Superior de Política Nuclear em 24/01/1989'. Arquivo de Antecedentes/MRE, ENER LØØ, Circular Postal nº. 9535, 1989; p.03.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Concertação Múltipla: A Inserção Internacional de Segurança do Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora S.A, 2002.

BRUNDTLAND, Gro Halem. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil.** 2ª. ed. Brasília: UnB, 2002.

BULL, Hedley. **The Anarchical Society: A study of Order in World Politics**. New York: Columbia University Press, 1977.

BUTTS, K. '*The strategic importance of water*'. In: **Parameters**. Spring, 65–83, 1997.

BUZAN, Barry. **People, States and fear: an agenda for international security in the post-Cold War era**. Chapel Hill: University of North Caroline, 1991.

___. '*National Security in the Post-Cold War Third World*', **Strategic Review for Southern Africa**, 16:1, 1994, p.1-34.

___. '*International Security and International Society*', In: FAWN, Rick; LARKIN, Jeremy (eds.), **International Society After the Cold War: Anarchy and Order Reconsidered**. London: Macmillan, 1996, p.261-287.

___. **The United Nations and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century**. Cambridge: Polity Press, 2004.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard; JONES, C. **The logic of anarchy: neorealism to structural realism**. New York: Columbia University Press, 1993.

BUZAN, Barry; HERRING, E. **The Arms Dynamic in World Politics**. Boulder: Lynne-Rienner, 1998.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. '*Slippery? Contraditory? Sociologically Untenable? The Copenhagen School Replies*'. **Review of International Studies**, vol.23, n.2, 1997.

___. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. '*Why International Relations has failed as an intellectual project and what to do about it*'. **Millennium**, 30 (1), 2001, p. 19-39.

BYERS, Michael. **Customs, Power and the Power of Rules: International Relations and Customomary International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

CABRAL, Bernardo. 'O Grande Lago Amazônico e o Hudson Institute'. Discurso do Deputado Federal, Bernardo Cabral, proferido no Grande Expediente, na qualidade de líder do MDB, na Sessão Ordinária do dia 12 de fevereiro de 1968 da Câmara dos Deputados em Brasília. In: **RBPI**, *op.cit*.; 1968, p.148-165.

CALASANS, Jorge Thierry. **Le concept de 'ressource naturelle partagée' application aux ressources en eau : l'exemple de l'Amerique du Sud**. Thèse de doctorat. Université Paris I, 1996. Septentrion Presses Universitaries, 1998.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **A Política Externa do Governo Kubitschek**. Brasília: Thesaurus, 1996.

CAMARGO, Felisberto E. 'Recursos naturais e humanos da Amazônia'. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano XI, n.° 41/42, p.84-100, Mar./Jun. 1968.

CAMILION, Oscar. 'As Relações entre o Brasil e a Argentina no Mundo Atual'. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano XII, n.° 45/46, p.26-43, Mar/Jun 1969.

CAMPOS, Raymundo. **História da América**. 2 ª ed. São Paulo: Atual, 1991.

CANDEAS, Alessandro Warley. 'Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos'. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília, vol. 48, n. 01, Junho/ 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 21 de agosto de 2010.

CARLES, Alexis. **The Egyptian hydro-hegemony**. Paper presented at the Third International Workshop on Hydro-Hegemony, London School of Economics, May 2007.

CARMO, Roberto Luiz do; OJIMA, Andréa Leda Ramos de Oliveira; OJIMA, Ricardo; NASCIMENTO, Thais Tartalha do. 'Água virtual, escassez e gestão: o Brasil como grande exportador de água'. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, vol.10, n.01, p.83-96, jan./jun. 2007.

CARVALHO, Leonardo Arquimino de. '*Internacionalização da Amazônia*

Legal? Aspectos político-históricos e neo-colonialismo expropriatório'. **Cena Internacional**. Brasília: IREL, 3(2), 2001, p.247-268.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação - o poder da identidade**. Vol.2, 3ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTRO, José Esteban. '*Water governance in the twentieth-first century*'. In: **Ambiente e Sociedade**. Campinas v. X, n. 2, jul.-dez. 2007, p. 97-118.

CASTRO, Nivalde J. de; BUENO, Daniel. **Síntese Analítica do Plano Decenal do Setor Elétrico 2006-2015**. 2006. Disponível em http://www.canalenergia.com.br.

CASTRO, Nivalde J. de; SANTORO, Luiza Elena B. **Acompanhamento da conjuntura: dinâmica do setor elétrico brasileiro**. Grupo de estudos do setor elétrico. UFRJ, 2009.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. 'A Nova Missão das Forças Armadas Latino-Americanas no Mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil'. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.19, n.º 54, 2004, p.115-129.

___. '*Que Democracia? Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento*', **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol.44, n.4, 2001.

CAUBET, Christian G. '*Le Traité de Coopération Amazonienne: regionalisation et développement de l´Amazonie*'. **Annuaire Français de Droit International**, nº 30: p.803-818, 1984.

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

___. **A Água Doce nas Relações Internacionais**. São Paulo: Manole, 2006.

___. 'Domínio da água ou direito à água? Rivalidades nas relações internacionais do século XXI'. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (orgs.). **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006*(b)*. p.165-183.

CEDERMAN, Lars-Erik. '*Nationalism and Ethnicity*'. In: CARLNAES, Walter, RISSE, Thomas, SIMMONS, Beth (eds.). **Handbook of International Relations**. London: SAGE Publications, 2006, p.409-428.

CERVO, Amado Luiz. 'A Venezuela e seus vizinhos'. In: **Cena Internacional. 3(1): p.5-24**. Brasília: UnB, 2001.

___. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2ªed. São Paulo: Saraiva, 2007.

___. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHA, Victor. '*Globalization and the study of International Security*', **Journal of Peace Research**, 37(3), p.391-403, 2000.

CHECKEL, Jeffrey. '*The Constructivist Turn in International Relations Theory*'. In: **World Politics**, v.50, n.2, 1998, p.324-348.

CINQ-MARS, Katherine. **The political economy of water scarcity and hydro-injustice: a comparative case study of the Israeli-Palestinian, Aral Sea and Nile River water crises**. Paper presented at the Canadian Political Association Conference, June, 2006.

CLARKE, Robin; KING, Jannet. **O Atlas da Água**. São Paulo: Publifolha. 2005.

COLES, Roberta L. "Manifest destiny adapted for the 1990's war discourse: mission and destiny intertwined". **Sociology of Religion**, v. 63, n. 4, 2002.

COLLIER, David; LEVITSKY, Stephen. '*Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research*'. **World Politics**, 49, n.3, abr./1997.

CONCA, K. **Governing water: Contentious transnational politics and global institution building**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

CORTELL, Andrew; DAVIS, James. '*Understanding the domestic impact of international norms: a research agenda*'. **International Studies Review**, v.2, n.1, 2000.

CÔRTES, Marcos Henrique Camillo. '*O Embaixador Gibson Barboza e a crise com o Paraguai*'. **Revista do Clube Militar**. Ano 83, n.434, 2009.

COSGROVE, W. J. **Water security and peace**. A synthesis of studies prepared under the PCCP–Water for Peace Process (An UNESCO - Green

Cross International Initiative). Technical Documents in Hydrology, PC-CP Series, n. 29. Paris: UNESCO, 2003. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133318e.pdf.

COSTA, Gino F. **Las relaciones económicas y diplomáticas del Brasil con sus vecinos de la Cuenca Amazónica, 1974-1985**. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), 1987.

CUNHA, Euclides da. '*Um clima caluniado*'. In: **À margem da história**. Porto: Livraria Chardron, [1909]1913.

___. **Contrastes e Confrontos.** Rio de Janeiro: Record, 1975. Disponível em: http://berrante.orgfree.com/textos/pdfs/Euclides-da-Cunha-Contrastes-e-Confrontos.pdf

DARWISH, Adel. '**The River War, a colonial legacy'.** 1994. Disponível em: http://www.mideastnews.com/water002.html . Acesso em 05/08/2009.

DEUTSCH, Karl. **Political Community and the North Atlantic Area**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

DINAR, Shlomi. 'Water, Security, Conflict and Cooperation.' SAIS Review: Johns Hopkins University Press, vol.22, n.2, 2002, p.229-53.

DJALILI, M.R; KELLNER, T. **Géopolitique de la nouvelle Asie centrale : De la fin de l'URSS à l'après-11 septembre**. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá: Teoria das Relações Internacionais**. Editora UnB: Brasília, 2000.

ELHANCE, Arun P. 'Conflict and cooperation over water in the Aral Sea basin'. **Studies in Conflict and Terrorism**, 20(2), 1997, p.207-18.

___. **Hydropolitics in the third world: conflict and cooperation in international rivers**. Washington: US Institute of Peace, 1999.

EPE/MME (Empresa de Pesquisa Energética/Ministério de Minas e Energia). **Balanço Energético Nacional - Resultados Preliminares**, 2006. Disponível em www.epe.gov.br.

___. **Plano Nacional de Energia 2030: Geração Hidrelétrica**. Brasília: MME/EPE, 2007.

ERLICH, H. **The Cross and the River: Ethiopia, Egypt, and the Nile**. London, Lynne Rienner Publishers, 2002.

FAJARDO, José Marcos Castellani. **Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre.

FALKENMARK, M., LUNDQVIST, J., WIDSTRAND, C. 'Water Scarcity - an Ultimate Constraint in Third World Development'. **Tema V Report n. 14**. Department of Water and Environment Studies. Linkoping: University of Linkoping, 1990.

FARREL, Theo. 'A segurança sob a ótica Construtivista: retrato de um programa de pesquisa'. **Cena Internacional**. 6(2), p.119-143, dez./2004.

FERREIRA, Luís M. C. *Partilhar o ouro azul*. In: **O Mundo em Português, nº 8, maio de 2000. Disponível em:** http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=1006

___. '*Ano Internacional da Água Doce: repensar a hidropolítica no contexto da segurança regional*'. **Negócios Estrangeiros**. Lisboa: IPRIS; n.6, dez./2003, p.39-60.

FERREIRA, Oliveiros S. **A crise da política externa: autonomia ou subordinação?** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FILHO, Armando Gallo Yahn. **Conflito e Cooperação na Bacia do Prata em relação aos cursos d'água internacionais (de 1966 a 1992)**. 2005.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP - UNICAMP - PUC/SP), São Paulo.

___. **Aproveitamento Hídrico na Bacia do Prata: entre o conflito e a cooperação (de 1966 a 1992)**. Artigo apresentado no III Encontro da ANPPAS, maio de 2006, Brasília-DF.

___. 'O conceito de bacia de drenagem internacional no contexto do Tratado de Cooperação Amazônica e a questão hídrica na região'. **Ambiente & Sociedade**. Vol. VIII, n.1, p.1-13 jan./jun. 2005.

FLAMES, Daniel. **Uma Comunidade de Segurança na América do Sul: Notas Teóricas sobre a Cooperação na Política de Segurança entre Argentina, Brasil e Chile.** 2004 (mímeo).

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do Saber**. 7ª ed. Rio de janeiro: Forense Universitária, 2005.

FREEDMAN, Lawrence. '*International Security: Changing Targets*', **Foreign Policy**, 1998.

FREGAPANI, Gelio. **A Amazônia: a grande cobiça internacional**. Brasília: Thesaurus, 2000.

FREITAS, Marcílio de; CASTRO JÚNIOR, Walter Esteves de. "*O ciclo hidrológico: Amazônia-homem-mundo*". **T&C Amazônia**, Ano IV, Número 9, Agosto de 2006, p.59-70.

FRIEDMAN, Thomas. **O Lexus e a Oliveira: Compreendendo a Globalização.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

___. **Construção de Estados: Governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

GARCIA, Eugênio Vargas. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)**. Porto Alegre/Brasília: Editora UFRGS/FUNAG, 2000.

GEISEL, Ernesto. 'Discurso do presidente Ernesto Geisel por ocasião da solenidade de assinatura do Tratado de Cooperação Multilateral na Amazônia'. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil. Jul/ago/set 1978, no. 18**. Brasília: MRE, 1978.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIORDANO, Meredith A.; WOLF, Aaron T. **Atlas of International Freshwater Agreements**. United Nations Environmental Program (UNEP), Nairóbi, 2002. Disponível em: http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/atlas

GLEDITSCH, N.P., FURLONG, K., HEGRE, H., LACINA, B., OWEN, T. **Conflicts over Shared Rivers: Resource Scarcity or Fuzzy Boundaries?** Oslo: International Peace Research Institute (PRIO), 2005.

GLEICK, P. H. *'Water and conflict: fresh water resources and international security'*. In: **International Security**, v. 18, n. 1, p. 79-112, 1993.

_____. *'Water conflict chronology'*. Oakland: Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, 2000.

GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. '*Ideas and Foreign Policy: an Analytical Framework*', In GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, R. (eds.), **Ideas and Foreign Policy, Beliefs, Institutions and Political Change**. Ithaca and London, Cornell University Press, 1993, cap. 1.

GREGORIO, Vitor Marcos. 'O progresso a vapor: navegação e desenvolvimento na Amazônia do século XIX'. **Nova Economia**. Vol. 19, n.1, 2009, p.185-212. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/neco/v19n1/08.pdf.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.

GUGLIALMELLI, Juan Enrique. **Geopolítica del Cono Sur**. Buenos Aires: El Cid Editor, 1979.

HAAS, Peter M. '*Introduction: epistemic communities and international policy coordination*'. **International Organization**. Vol. 46, n.1, 1992, p.1-35.

HAAS, Ernst B. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: Univ. Calif. Press, 1990.

___. Beware the Slippery Slope: Notes Toward the Definition of Justifiable Intervention. Berkeley: University of California, Inst. Int. Stud. **Policy Paper n. 42**, 1993.

HAASS, Richard N. "*The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance*", **Foreign Affairs**, May/June, 2008.
HANDCOCK, Alex. **Water Conflict: A critical analysis of the role of water in the Middle East.** 2004. Disponível em: http://www.amcips.org/PDF_books/BookIV19.pdf. Acesso em 04/06/2009.

HARBOM, Lotta; WALLENSTEEN, Peter. '*Armed Conflicts and its International Dimension: 1946-2004*', **Journal of Peace Research**, 42(5), 2005, p.623-635.

HAYES, Carlton Joseph. **The Historical Evolution of Modern Nationalism**. New York: Russel and Russel, 1968.

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. **Global Transformations. Politics, Economics and Culture**. Stanford University Press, 1999.

HELMAN, Gerald B; RATNER, Steven R. '*Saving Failed States*'. **Foreign Policy**, Issue 89 (Winter 1992), p. 3-18.

HERZ, John. '*Idealist Internacionalism and the Security Dilemma*'. **World Politics**, v.2, n.2, 1950.

HERZ, Mônica. "Análise Cognitiva e Política Externa". In: **Contexto Internacional**, v.16, n.01, Rio de Janeiro, jan./jun. 1994, p.75-89.

___. "*Teoria das Relações internacionais no Pós-Guerra Fria*". **Dados**. Vol.40, n.2, Rio de Janeiro, 1997.

___. Regionalismo e Segurança Regional: perspectivas analíticas. Documento de Trabalho, Brasília, n. 4, 2004, p. 2-16.

HERNDON, William Lewis; GIBBON, Lardner. **Exploration of the Valley of the Amazon**. Washington: Robert Armstrong Public Printer, Vol.1, 1853. Disponível em: http://books.google.com/.

___. **Exploration of the Valley of the Amazon**. Washington: Robert Armstrong Public Printer, Vol.2, 1854. Disponível em: http://books.google.com/.

HEYNS, P. 'Interbasin Transfer of Water between SADC Countries: A Development challenge for the Future'. In: TURTON, A.R.; HENWOOD, R. (eds.) **Hydropolitics in the Developing World: A Southern African Perspective**. Pretoria: African Water Issues Research Unit (AWIRU), 2002.

HILLEL, Daniel. **Rivers of Eden: the struggle for water and the quest for peace in the Middle East**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1994.

HINRICHSEN, D., ROBEY, B., UPADHYAYA, U. '*Rumo a uma evolução azul. Questões Globais: Águas Ameaçadas*'. **Revista eletrônica da Agência de divulgação dos Estados Unidos**, v.4, n.1, 1998. Disponível em: http://usinfo.state.gov/journals/itgic.

HIRST, Monica. '*Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone*'. In: DOMÍNGUEZ, Jorge I. (ed.). **Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era**. Pittsburg, 1998, p. 159-187.

HOEKSTRA, A. Y.; HUNG, P. Q. 'Virtual Water Trade: A quantification of virtual water flows between nations in relation to international crop trade'. **Value of Water Research Report Series**, Netherland: UNESCO/IHE, n. 11, p. 25-47, Sept. 2002.

HOLSTI, Kalev Jaakko. **Peace and War: Armed Conflicts and International Order: 1948-1989**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

HOLLIS, Martin, SMITH, Steve. ***Explaining and Understanding International Relations***. Oxford: Clarendon Paperbacks, 1991, cap.1.

HOMER-DIXON, Thomas. '*Environmental Scarcities and Violent Conflicts: evidence from cases*', **International Security**, 19(1), 1994, p.05-40.

HOPF, Ted. "*The Promise of Constructivism in International Relations Theory*", in **International Security**, Vol. 23, n.1, 1998.

HUNTINGTON, Samuel. '*The Clash of Civilizations*', **Foreign Affairs**, vol.72, 1993, p.22-49.

___. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

___.'*The Lonely Superpower*'. In: **Foreign Affairs,** vol. 78, n.02, Mar/Apr.1999, p.35-49. HURRELL, A; KINGSBURY,B. *The International Politics of the Environment*. **Actors, Interests and Institutions**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

ICG (INTERNATIONAL CRISIS GROUP). '*Central Asia: Water and Conflict*', **ICG Asia Report**, 34 (May), 2002.

ICJ (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE). **Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay).** Press Release n. 2010/10, 20 April 2010, The Hague, Netherlands, 2010.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. **Regime Global de Biodiversidade. Comunidades Epistêmicas e Experiências Locais de Conservação e Desenvolvimento Sustentável: o caso Mamirauá**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

JAGGERS, Keith. '*War and the three face of power: war making and state making in Europe and Americas*'. **Comparative Political Studies**, v. 25, n.1, abr. 1992.

JAIANTILAL, Dipac. **A área de comércio livre na SADC e o Desenvolvimento em Moçambique, com referência ao caso da Agricultura: A carroça em frente aos bois?** Paper apresentado na Conferência de Comemoração dos 10 Anos da Lei de Terras: Maputo, 17 de agosto de 2007.

JEPPERSON, Ronald; WENDT, Alexander; KATZENSTEIN, Peter Katzenstein. "*Norms, Identity, and Culture in National Security*", in Peter Katzenstein (ed), **The culture of National Security,** Columbia University Press, New York, 1996.

JERVIS, Robert. '*Cooperation under the Security Dilemma*', **World Politics** 30 (January): 167–214, 1978.

___. '*Security Regimes*'. **International Organization**, vol.36, n.2, 1982.

JOB, Brian (ed.). **The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992.

JOHN, Lian. 'Hidrovia coloca o Pantanal em risco'. In: **Folha de São Paulo**, 29/08/1994. Disponível em: <infoener.iee.usp.br>. Acesso em 25/08/2010.

JOHNSON, Paul. **A History of the Modern World: From 1917 to the 1980's**. London: Weidenfeld & Nicolson, 1983.

JOHNSON, Janet Buttolph; JOSLYN, Richard A. **Political Science Research Methods**. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1991.

JULIEN, Frédéric; GRECO, Francesca. **Hydro-hegemony and Hydropolitical Complexes: A Preliminary Assessment of the West African Case**. Paper presented at the Second Workshop on Hydro-hegemon: London, 6-7 May 2006.

KAPSTEIN, Ethan. **The Political Economy of National Security: a Global Perspective**. Columbia: University of South Caroline, 1992.

KARAEV, Zainiddin. **Managing the water resources in Central Asia: is cooperation possible?** Paper presented at the workshop "Resources, Governance and Civil War". University of Uppsala, Budapest, 14-18 April, 2004.

___.'*Water Diplomacy in Central Ásia*'. **The Middle East Review of International Affairs**. Vol. 09, No. 01, Article 5, March/2005. Disponível em <http://meria.idc.ac.il/journal/2005/issue1/jv9no1a5.html>. Acesso em Nov./2009.

KATZENSTEIN, Peter. "*Introduction: Alternative Perspectives on National Security*", in KATZENSTEIN, Peter (ed.). **The culture of National Security**. Columbia University Press: New York, 1996.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca and London: Cornel University Press. 1998.

KEOHANE, Robert O. "*The Demand for International Regimes*". In: **International Organizations**, p. 325-355, 1984.

___. "*The demand for international regimes*". In: KRASNER, Stephen D., 1993, *op.cit.*

___. **After hegemony: cooperation and discord in the world economy**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984.
___. **After hegemony: cooperation and discord in the world economy**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. 2ª ed. New York: Harper Collins Publishers, 1989.

___. **Power and Interdependence**. New York: Harper Collins, 2001.

KEYNES, John Neville. **The Scope and Method of Political Economy**. 1890 (4th ed., 1917). New York: Kelley Reprints of Economic Classics, 1963.

KISTIN, E.J. **Transboundary cooperation in SADC: From concept to implementation**. Paper presented at the 8th WaterNet/WARFSA/GWPSA Symposium, Lusaka, Zambia, 30 October to 3 November 2007.

KLARE, Michael; THOMAS, Daniel. **World Security: Challenges for a New Century**. New York: St. Martin's Press, 1994.

KOHLHEPP, Gerd. **Problems of Dependent Regional Development in Eastern Paraguay**. Institut fur Wissenschafttliche Zusammenarbeit: Metzingen, 1983.

KOLODZIEJ, Edward A. '*A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: da Globalização à Regionalização*'. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 17, n.2, jul./dez. 1995, p.313-349.

KOSELLECK, Reinhart. '*Uma História dos Conceitos: Problemas Teóricos e Práticos*' **Estudos Históricos**, vol. 5, n. 10, 1992.

KRASNER, Stephen D. '*Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables*'. **International Organization**. v. 36, p. 185-205, 1982.

KRASNER, Stephen (ed.). **International Regimes**. Ithaca e London: Cornell University Press, 1993.

___. '*Transformational Diplomacy*'. Disponível em http://www.cgdev.org/doc/event%20docs/Krasner%20Transcript.pdf. Center for Global Development: Washington D.C.; 2006.

KRATOCHWIL, Friedrich. **Rules, Norms and Decisions**. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

KUMAR, Rama Sampath. **A Tragédia Ecológica do Mar Aral**. 2002. Disponível em: http://resistir.info/asia/mar_de_aral.html. Acesso em 11/11/2009.

LAFER, Celso. 'Reflexões sobre uma gestão'. In **Política Externa Política.** Vol. 11, n. 4, p. 111-137. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

LAITIN, David. 'National Revivals and Violence' in BOWEN, John e PETERSON, Roger (eds.). **Critical Comparisons in Politics and Culture**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2000.

LEFORT, Claude. 'Nação e Soberania'. In: NOVAES, A. (org.). **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LEGRO, Jeffrey. **Cooperation under fire: Anglo-American restraints during World War II**. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

___. '*Culture and Preference in the International Cooperation Two-Step*'. **American Political Science Review**. V.90, n.1. Washington DC, 1996.

LEVY, Jack S. '*War and Peace*'. In: CARLNAES, Walter, RISSE, Thomas, SIMMONS, Beth (eds.). **Handbook of International Relations**. London: SAGE Publications, 2006, p.350-368.

LEVY, Marc A.; YOUNG, Oran R.; ZÜRN, Michael. The Study of International Regimes. **European Journal of International Relations**, SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi, vol 1(3), p. 267-330, set. 1995.

LINDHOLM, H. 'Water and the Arab-Israeli Conflict'. In: OHLSSON, Leif. (Ed.) **Hydropolitics: Conflicts over Water as a Development Constraint**. London: Zed Books, 1995.

LIBISZEWSKI, S. **Water Disputes in the Jordan Basin Region and their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict**. Center for Security Studies and Conflict Research, Zurich, Occasional Paper #13, August, 1995.

LIJPHART, Arend. '*Comparative Politics and the Comparative Method*'. APSR, 65, n.º 3, September, 1971.

LLAVER, Maria del Carmen. '*El problema del aprovechamiento hidroeléctrico del Alto Paraná*'. **RARI**, n.15, 1979.

LOMBORG, Bjørn. **O ambientalista cético**: revelando a real situação do mundo. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LOPES, Eudes Prado. 'Uma solução global para os problemas amazônicos'. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano XI, n.° 41/42, p.73-83, Mar./Jun. 1968.

LOWI, Miriam R. "*Rivers of Conflict, Rivers of Peace*". In: **Journal of International Affairs**, 49(1), 1995.

MCCAFFREY, Stephen, '*Water, politics and international law*', in GLEICK, Peter H. **Water in crisis: a guide to the world's fresh water resources**. Oxford University Press, Oxford, 1993.

MACSWEENEY, Bill. '*Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School*'. **Review of International Studies**, vol.24, n.1, 1996.

MAGNOLI, Demétrio. **Da Guerra Fria à détente**. Campinas: Papirus, 1988, p. 46-50.

___. **O Mundo Contemporâneo: Relações Internacionais 1945-2000**. São Paulo: Moderna, 1996.

___. **Relações Internacionais: Teoria e História**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MAGNOLI, Demétrio (org.). **História das Guerras**. São Paulo: Contexto, 2006.

MALTEZ, José Adelino. **Curso de Relações Internacionais**. Lisboa: Principia, 2002.

MARQUES, Adriana. '*Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria*'. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 20, p.69-85, jun./2003.

MATHEWS, Jessica. '*The Environment and International Security*'. In: Klare e Thomas. **World Security: trends and challenges at century's end**. Nova York: St. Martin's Press, 1991.

MAURY, Matthew Fontaine. **O Amazonas e as costas atlânticas da América Meridional**. Rio de Janeiro: Typographia de M. Barreto, 1853.

MAYALL, James. **Nationalism and International Society**. Cambridge: Cambridge University, 1990.

MCKINNEY, D. C. '*Cooperative management of transboundary water resources in Central Asia*'. In: BURGHART D.; HELF-SABONIS, T (eds.). **In the Tracks of Tamerlane-Central Asia's Path into the 21st Century.** Washington DC: National Defense University Press, 2004.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; SARAIVA, Miriam Gomes. 'Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das papeleras'. **Lua Nova**, São Paulo, 78: p.77-108, 2009.

MEDEIROS, Renato Eduardo Fernandes de. **O Acordo sobre o Sistema Aquífero Guarani**. 2010. Disponível em: http://mundorama.net/2010/08/06/o-acordo-sobre-o-sistema-aquifero-guarani-por-renato-eduardo-fernandes-de-medeiros/.

MEDINA, Maria Elena. 'Alguns aspectos políticos no processo de integração'. El **universo amazónico y la integración latinoamericana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1983.

MELO, Luciano Morais. 'Itaipu: Conflito e Cooperação na Bacia do Prata (1966-1979)'. 2008. In: **Cenário Internacional**. Disponível em: http://www.cenariointernacional.com.br. Acesso em abril/2009.

MILLIKEN, Jennifer. '*Discourse Study: Bringing Rigo r to Critical Theory*'. In: FIERKE, Karin e JORGENSEN, Knud Erik. **Constructing International Relations. The Next Generation**. New York e London: M. E. Sharpe, 2001.

MIRANDA, Antonio. 'A Ciência da Informação e a Teoria do Conhecimento Objetivo: um relacionamento necessário'. In: AQUINO, Mirian de Albuquerque. O Campo da Ciência da Informação: gênese, conexões e especificidade. João Pessoa: Editora Universitária/ UFPB, 2002, p. 9-24.

MITCHELL, Ronald B. '*International Environment*'. In: CARLNAES, Walter, RISSE, Thomas, SIMMONS, Beth (eds.). **Handbook of International Relations.** London: SAGE Publications, 2006, p.500-513.

MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Glossário de termos referentes à gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços**. Brasília: MMA, 2008.

MONTEIRO, Leandro Nogueira. **O Conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações Teóricas** (2006). Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

MRE/DAI (Ministério das Relações Exteriores/Divisão de Atos Internacionais). **Atos Internacionais: Prática Diplomática Brasileira – Manual de Procedimentos**. Brasília: MRE/DAI, 2008.

MULLER, Harald. '*Security Cooperation*'. In: CARLNAES, Walter, RISSE, Thomas, SIMMONS, Beth (eds.). **Handbook of International Relations**. London: SAGE Publications, 2006, p.369-391.

MUÑOZ, Heraldo. **A Nova Política Internacional**. São Paulo: Alfa-Omega, 1996.

MYERS, N. **Ultimate Security: the Environmental Basis of Political Stability**. New York: Norton and Co., 1993.

NAÍM, Moisés. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

NAHON, Isaac. **Marinha Mercante**. Embaixada do Brasil no Paraguai, agosto/1960. MRE, Centro de Documentação Histórica, Brasília.

ÑANDE. 'Itaipu: un hito en el desarrollo del Paraguay. s/n, 1973'. Disponível no Arquivo Histórico do MRE.

NOSSEL, Suzanne, '*Smart Power*'. **Foreign Affairs**, vol. 83, nº. 02, March/April 2004.

NUNES, Paulo Henrique Faria. 'O Instituto Internacional da Hileia Amazônica: moinho combatido por um quixotesco Brasil'. **Estudos Jurídicos**, ano II, nº. 01, 2009.

NYE, Joseph e LYNN-JONES, Sean. '*International Security Studies: a Report of a Conference on the State of the Field*'. **International Security**, vol. 12, nº. 04, 1998.

OEA (Organização dos Estados Americanos). **Aquífero Guarani: programa estratégico de ação**. 2009. Disponível em: http://www.ana.gov.br/bibliotecavirtual/arquivos.

O'HARA, Sara L. '*Central Asia's Water Resources: Contemporary and Future Management Issues*'. **Water Resources Development**, 16 (3): 423-441, 2000.

OHLSSON, Leif. (Ed.) **Hydropolitics: Conflicts over Water as a Development Constraint**. London: Zed Books, 1995.

OHLSSON, Leif. 'Introduction: The Role of Water and the Origins of Conflict'. In: OHLSSON, Leif. (ed.). **Hydropolitics: Conflicts over Water as a Development Constraint**. Zed Books: London, 1995.

OLIVEIRA, Odete Maria de. 'A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul'. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol.41, n.1, p. 5-23, 1998.

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

ORME, John. '*The Utility of Force in a World of Scarcity*', **International Security**, 22(3): p.138-67, 1997.

OTCA. **Declaração de Belém**. Brasília: OTCA, 1980. Disponível em www.otca.org.br.

___. **Plano estratégico da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (2004 - 2012)**. Brasília: OTCA, 2004.

___. **Declaração de Manaus**. Brasília: OTCA, 2004*b*. Disponível em www.otca.org.br.

___. **Declaração de Iquitos**. Brasília: OTCA, 2005. Disponível em www.otca.org.br.

___. **Ata da Primeira Reunião de Ministros da Defesa sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia**. Brasília: OTCA, 2006. Disponível em www.otca.org.br.

___. **Declaração de Lima**. Brasília: OTCA, 2010. Disponível em www.otca.org.br.

PALM, Paulo Roberto. **A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PANERO, Robert. 'Um Sistema Sul-Americano de Grandes Lagos'. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano XI, n.41-42, p.33-50, Mar. /Jun. 1968.

PANERO, Robert; KAHN, Herman. 'Novo enfoque sobre a Amazônia'. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano XI, n.41-42, p.51-64, Mar. /Jun. 1968.

PATRIA. **Libertad de Navegación**. Asunción, 1 de junio de 1960, p.03.

PECEQUILO, Cristina; HAGUE, José Alexandre Altahyde. 'Dilemas Sul-Americanos: O Brasil, o Paraguai e Itaipu'. In: **Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**. ISSN 1518-1219, 19/07/2007. Disponível em: http://meridiano47.info/2007/07/19/190720071526/.

PENNA, Pio. 'Integração Econômica no Continente Africano: ECOWAS e SADC'. **Cena Internacional**. 02 [2]: 17-34, 2000.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. 'A soberania no Estado pós-moderno'. **Revista de Ciências Jurídicas da Universidade Veiga de Almeida**, Rio de Janeiro, ano I, n. 1, jan./Dez. 2002, p. 23-61.

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

PIGNA, Felipe. **Juan Manuel de Rosas (1793-1877)**. 2010. Disponível em http://www.elhistoriador.com.ar/biografias/r/rosas.php . Acesso em abril/2010.

PINTO, Tão Gomes. **Itaipu. Integração em concreto ou uma pedra no caminho?** São Paulo: Manole, 2009.

PITTMAN, H.T. 'La geopolítica de los países de la ABC: una Comparación'. **Revista Chilena de Geopolítica**. Vol. 3, nº. 01, 1986, p.53-103.

PONTES, Kassiusd Iniz da Silva. **Euclides da Cunha, o Itamaraty e a Amazônia**. FUNAG/MRE, 2005.

POPPER, Karl Raymond. **Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionária**. São Paulo: Edusp, 1975.

___. **O racionalismo crítico na política**. Brasília: Editora da Universidade Brasília, 1994.

PORTER, Gareth e BROWN, Janet Welsh. **Global Environmental Politics**. Boulder: West View Press, 1991.

POSTEL, Sandra. **Pillar of sand: Can the irrigation miracle last?** London: W.W. Norton and Company, New York, and World Watch Institute, 1999.

PROCÓPIO, Argemiro. **Destino Amazônico**. São Paulo: Hucitec, 2005.

___. 'O multilateralismo amazônico e as fronteiras da segurança'. In: PROCÓPIO, Argemiro (org.). **Os excluídos da Arca de Noé**. São Paulo: Hucitec, p.67-162, 2005*b*.

___. **Subdesenvolvimento Sustentável**. Curitiba: Juruá, 2007.

___. **Diplomacia e Desigualdade**. Curitiba: Juruá, 2010.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN EM SEGURIDAD REGIONAL (PCRS). '*Tendências de Seguridad en América del Sur e Impactos en La Región Andina*'. **Policy Paper n.9**, Mayo/2006.

PUCHALA, Donald J; HOPKINS, Raymond F. 'International Regimes lessons from inductive analyses. In: KRASNER, Stephen (ed.). *op. cit*; p. 61-91.

RAMOELI, P. 'SADC Protocol on Shared Watercourses: Its History and Current Status'. In: TURTON, A.R.; HENWOOD, R. (eds.) **Hydropolitics in the Developing World: A Southern African Perspective**. Pretoria: African Water Issues Research Unit (AWIRU), 2002.

RBPI - REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL. Ano XI, n.° 41/42, Mar./Jun. 1968, 219 p.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. 'Porque a Amazônia deve ser brasileira'. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano XI, n.° 41/42, p.7-16, Mar./Jun. 1968.

___. **A Amazônia e a cobiça internacional**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

REMANS, W. '*Water and war*'. In: **Humantäres Völkerrecht**, 8 (1), 1995.

REZEK, José Francisco. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2008.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Transnational capitalism and hydropolitics in Argentina: the Yacyretá high dam**. New York: 1994.

RICUPERO, Rubens. 'O Tratado de Cooperação Amazônica'. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, ano 21, nº 81, Suplemento, p.177-196, jan./mar. 1984.

___. 'A islamização da agenda'. In: **Política Externa**, vol.18, n. 2, p.11-25, 2009.

RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos Empregos**. São Paulo: Makron Books,1996.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. 'Por Uma Compreensão Crítica das Teorias das Relações Internacionais'. **Cena Internacional**. 03 [1]: 76-116, 2001.

___. **Relações Internacionais: Teorias e Agendas**. Brasília: IBRI, 2002

RODRIGUES, Luzia; SCHILLING, Paulo R. 'Sociedade: Calha Norte - Além das fronteiras'. **Teoria e Debate**, n.06, abril-junho/1989. Disponível em: http://www.fpabramo.org.br

ROJAS, Isaac Francisco. **Intereses Argentinos en La Cuenca del Plata**. Ediciones Libera, Buenos Aires, 1975.

ROMÁN, Mikael. **The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty**. Uppsala: Uppsala University, 1998.

ROTHSCHILD, Emma. '*What's security?*'. In: **Daedalus**, v.124, n.3, p.53-82, 1995.

RUDZIT, Gunther. "*O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo?*" **Civitas**, vol.5, n.2, jul./dez. 2005, p.297-323.

RUIZ, Ernesto A. '*Expedições científicas, descobrimentos geográficos e expansão política: os Estados Unidos e a América Latina no século XIX*'. **Geosul**. n.2, 2/1986, p.79-93.

SALMAN, S.M.A.; BOISSON DE CHAZOURNES, L. (eds.). '*International Watercourses: Enhancing Cooperation and Managing Conflict*'. World Bank, Washington DC, **Technical Paper No. 414**, 1998.

SAMSON, P; CHARRIER, B. '*International freshwater conflict: issues and prevention strategies*'. **Green Cross Draft Report**, May, 1997.

SANGUINETTI, Jorge. "Proyecto Hidrovía: oportunidades del empresariado. *Integración Latinoamericana*", **INTAL**, nº 168, ano 16, p. 42-51,jun. 1991.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe. 'O Império brasileiro e as Repúblicas do Pacífico: 1822/1889'. **Cena Internacional**. 3(2), 2001, p.133-152.

SANTOS, Sinval Neves. **O compartilhamento das águas transfronteiriças superficiais: um subsistema da ordem ambiental internacional**. Artigo apresentado no 2º Encontro anual da ANPPAS, abril/2004.

SARAIVA, Mirian Gomes; RUIZ, José Briceño. 'Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul'. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 52[1]: págs. 149-166, 2009.

SARFATI, Gilberto. **Teorias das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SARTORI, Giovanni. '*Concept Misformation in Comparative Politics*'. **American Political Science Review**, 64, December 1970.

SATO, Eiiti. 'A Agenda Internacional depois da Guerra Fria: Novos Temas e Novas Percepções'. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, n.º 1, págs. 138-169, ano 43, 2000.

___. '**A Ordem Internacional Hoje: Globalização, Papel do Estado e Bens Públicos Internacionais**'. Artigo preparado para o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Escola de Guerra Naval. Brasília, março/2001.

SCHILLING, Paulo R. **O expansionismo brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a Diplomacia do Itamaraty**. São Paulo: Global, 1981.

SCHMITTER, Philippe. '*Comparative Politics*'. In: Joel Krieger (ed.). **The Oxford Companion to Politics of the World**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1993, p.171-177.

SCHROEDER, Paul W. 'The Nineteenth Century System: Balance of Power or Political Equilibrium?' **Review of International Studies**, n.15, p 135-53, 1989.

SCHULZ, Michael. 'Turkey, Syria and Iraq: A Hydropolitical Security Complex'. In: OHLSSON, Leif. (Ed.) **Hydropolitics: Conflicts over Water as a Development Constraint**. London: Zed Books, 1995.

SEARLE, J. L. **Os atos da fala: um ensaio de filosofia da linguagem**. Coimbra: Almeida, 1984.

SEAWRIGHT, Jason; COLLIER, David. '*Glossary*'. In: BRADY, Henry; COLLIER, David. (eds.). **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards**. Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

___. **Manual das Organizações Internacionais**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SELBORNE, Lord. **A Ética do Uso da Água Doce: um levantamento**. Brasília: UNESCO, 2001.

SEN, Somnath. '*Debt, Financial Flows and International Security*', In: **SIPRI Yearbook**: **World Armaments and Disarmament**. Oxford: Oxford University Press, 1990, p.203-18.

SENGHAAS, D. ***Konfliktformationen im Internationalen System***. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1988.

SENHORAS, Elói Martins. 'A regionalização da segurança na América Latina'. **Boletim Mundorama**. Brasília, 2010. Disponível em:<http://mundorama.net/2010/04/30/a-regionalizacao-da-seguranca-na-america-latina-por-eloi-martins-senhoras>. Acesso em 30/04/2010.

SERRA, Joaquim. 'A abertura do Amazonas'. Publicado no Diário do Gram-Pará, edição de 07 de setembro de 1867, primeira página. Material disponível na sessão de microfilmes do CENTUR (Centro Cultural e Turístico), em Belém-PA.

SHEENAN, Michael. **International Security. An analytical survey**, Boulder/London: Lynne Rienner, 2005.

SHUVAL, H.I. 'The water issues on the Jordan River Basin between Israel, Syria and Lebanon can be a motivation for peace and regional cooperation.' In: GCI. **Water for Peace in the Middle East and Southern Africa**. Geneva: Green Cross International, 2000.

SILVA, Geraldo E; ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, Américo Luís Martins. **Direito do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos**. Vol.2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SILVEIRA, Rui Monarca. '*Segurança e Defesa: a visão do exército brasileiro*'. In: PINTO, J. R. Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho (org.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, vol.01, 2004.

SILVEIRA, Helder Gordim da. **Argentina x Brasil: a questão do Chaco Boreal**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

SILVEIRA, Antonio Azeredo da. 'Discurso no Palácio Itamaraty, em 31 de março de 1978', por ocasião do encerramento da II Reunião Preparatória sobre Cooperação Multilateral na Amazônia. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil jan/fev/mart 1978, no. 16**. Brasília: MRE, 1978.

SIMÕES. Antonio José Ferreira. **UNASUL: sonho ou realidade da integração da América do Sul**. Artigo apresentado no II Seminário de Alto Nível sobre Política Externa. FUNAG/MRE, Brasília, 16-17 de março de 2010.

SIRONNEAU, Jacques, *L'eau. Nouvel enjeu stratégique mondial*, coll. Poche Geopolitique, Economica, n.6, Paris,1996.

SMITH, David R. '*Environmental Security and Shared Water Resources in Post-Soviet Central Asia*.' **Post-Soviet Geography**, 36(9), 1995, p. 565-586.

SOARES, Álvaro Teixeira. **Um Grande Desafio Diplomático no Século Passado**. Rio de Janeiro, Conselho Federal de Cultura, 1971.

SØRENSEN, Georg. '*After the Security Dilemma: the Challenges of Insecurity in Weak States and the Dilemma of Liberal Values*'. **Security Dialogue**. Vol. 38(3), p. 357-78, 2007.

SPEKTOR, Matias. 'O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)'. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 45(1), 2002, p.117-45.

STAHL, Bernhard. **Who securitized what, when, and how? A comparative analysis of eight EU member states in the Iraq crisis**. Paper presented at the ECPR conference in Turin, September/2007.

STEIN, Arthur A. **Why Nations Cooperate. Circumstances and Choice in International Relations**. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

STRANGE, Susan. '*Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis*'. **International Organization**, v.36; n.2, p.479-493, 1982.

___. States and markets: an introduction to international political economy. New York: Basil Backwell, 1988.

SUHRKE, Astri. '*Human Security and the Interest of States*', **Security Dialogue**, 30(3), p.265-76, 1999.

SWITKES, Glenn (org.). **Águas Turvas: alertas sobre as consequências de barrar o maior afluente do Amazonas**. São Paulo: International Rivers, 2008.

TANNO, Grace. '*A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*'. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 25, n.1, jan./jun.2003, p.47-80.

THOMAS, Raju G. C. *'What is Third World Security?'* **Annual Review of Political Science**, June 2003, Vol. 6, Pages 205-232.

TILLY, Charles. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

___. *To Explain political processes*. In: **American Journal of Sociology**, vol.100 (6), 1995.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 3ª edição, 1938.

___. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 4ª edição, 1947.

TUNDISI, José Galizia. Água no século XXI: Enfrentando a escassez. São Paulo: RiMa, IIE, 2003.

TURTON, Anthony R. '**Hydropolitics and Security Complex Theory: An African Perspective**'. Paper presented at the 4th Pan-European International Relations Conference, University of Kent, Canterbury (UK):

8-10 September, 2001. Disponível em: <http://www.up.ac.za/academic/libarts/polsci/awiru>. Acesso em 20/03/2009.

___. '**River Basin Commissions in Southern Africa'**. Paper presented at the World Summit on Sustainable Development**,** Johannesburg: September, 2002.

___. **The political aspects of institutional developments in the water sector: South Africa and its international river basins** (2003). Doctoral Thesis (PhD on International Politics). Faculty of Humanities, University of Pretoria. Pretoria, South Africa. Disponível em: http://upetd.up.ac.za/UPeTD.htm. Acesso em 26/05/2009.

___. '**A Critical Assessment of the Basins at Risk in the Southern African Hydropolitical Complex'**. Paper presented at the Workshop on the Management of International Rivers and Lakes hosted by the Third World Centre for Water Management and Helsinki University of Technology, Finland: 17-19 August 2005.

___. **Hydro-Hegemony and Hydropolitical Complex Theory**. Paper presented at the Second Hydro-Hegemony Workshop, London, 06-07 May 2006.

___. '*A South African perspective on a possible benefit□sharing approach for transboundary waters in the SADC region'*. In: **Water Alternatives** 1(2): 180□200, 2008.

___. **A Hydropolitical Complex as a Factor in the International Relations of Contemporary Southern Africa.** Centre for International Political Studies (CIPS)/ African Water Issues Research Unit (AWIRU): University of Pretoria, 2009. Disponível em www.anthonyturton.com/admin/.../Cambridge_Paper_Turton.pdf. Acesso em julho de 2009.

TURTON, A.R; HENWOOD, Roland (eds.). **Hydropolitics in the developing world: a southern African perspective.** African Water Issues Research Unit (AWIRU): University of Pretoria, 2002.

TURTON, A. R., PATRICK, Marian J., JULIEN, Frederic. **Transboundary Water Resources in Southern Africa: Conflict or cooperation?** Society for International Development, 2006. Disponível em: www.sidint.org/development.

TUSSI, Matheus Gazzola. **Cooperação Internacional e Recursos Hídricos: a formação de um regime internacional para o Aquífero Guarani**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre.

ULLOA, Victor; BELLINI, Luzia Marta. 'A usina hidrelétrica de Yacyretá: insustentabilidade e exclusão social no Rio Paraná (Corrientes, Argentina)'. **Revista Sociedade & Natureza** 21 (3): 373-391; dez. 2009.

UNDP - United Nations Development Program. **Human Development Report**. Disponível em: www.hdr.undp.org/en/media/HDI_2008_EN_Tables.pdf. 2008.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (a). **Water for people, water for life: UN World Water Development Report.** Paris, 2003.

___.(b) **Agua para todos, agua para la vida: Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los recursos hídricos en el mundo**, Paris, 2003.

UN WATER/AFRICA. **The Africa Water Vision for 2025: Equitable and Sustainable Use of Water for Socioeconomic Development**. Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa (UNECA). Disponível em: www.uneca.org/.../african%20water%20vision_reduced%20translated.pdf.

VAN GINKEL, H. 'Discourse of the United Nations Under-Secretary General at the Stockholm Water Symposium', 13 August 2001. In **Financial Times**, 14 August 2001, p.06.

VÄYRYNEN, R. 'Regional Conflict Formations: An Intractable Problem of International Relations'. In: **Journal of Peace Research**, Vol. 21, No. 4; p.337-359, 1984.

VEGAS, Hugo Herrero. 'Las políticas exteriores de la Argentina y del Brasil: divergencias y convergencias'. In: DE LA BALZE, Felipe A. M. **Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI**. 1995.

VEJA. 'Um entendimento inadiável'. Ed. n.° 240, 11 de abril de 1973. Disponível em http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_11041973.shtml. Acesso em julho de 2010.

___. 'Brasil-Argentina: o desencontro'. Ed. n.° 464, 27 de julho de 1977. Disponível em: http://www.veja.com.br/acervodigital/home.aspx. Acesso em julho de 2010.

___. 'Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: enfim, o acerto'. Ed. n.° 579, 10 de outubro de 1979, p.124. Disponível em: http://www.veja.com.br/acervodigital/home.aspx. Acesso em julho 2010.

___. 'Santuário ameaçado'. Ed. n.° 1492, 23 de abril de 1997. Disponível em: http://www.veja.com.br/acervodigital/home.aspx. Acesso em agosto de 2010.

VELLOZO JÚNIOR, Joelson. **Dinâmicas de (in)segurança regional nos países em desenvolvimento: uma perspectiva brasileira para a América do Sul**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

VENTURA, Deisy; MIOLA, Iagê Zendron. 'Os efeitos da transnacionalização sobre a governança regional: o caso da conflituosa implantação da indústria de celulose no Cone Sul'. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol.31(3): p.391-427, set.-dez./2009.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1958-1986)**. Curitiba: Juruá, 2009.

VILLELA, Anna Maria. 'O Tratado da Bacia do Prata'. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, ano 21, nº 81, Suplemento, p. 147-176, jan./mar. 1984.

VIOLA, Eduardo. '**A Hegemonia das Democracias de Mercado no Sistema Internacional do Início do Século XXI**'. Artigo apresentado no Seminário Internacional "Regime Político, Modelo de Desenvolvimento e Relações Internacionais Europa-América Latina", Universidade de Brasília, novembro de 2005.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. 'Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo'. **Revista de Ciências Sociais Hoje**, São Paulo: Vértice/ Revista dos Tribunais, 1992.

___. **Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado**: **Desafios de Brasil e Argentina.** Florianópolis: Insular, 2007.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média, 1964-1985**. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.

WÆVER, Ole. '*Securitization and Desecuritization*'. In: RONIE, D. Lipschultz (ed.). **On Security**. New York: Columbia University Press, 1994.

WÆVER, Ole; BUZAN, Barry; KELSTRUP, Morton; LEMAITRE, Pierre. **Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe**. London: Pinter, 1993.

WALLENSTEIN, P.; SWAIN, A. **International freshwater resources - Conflict or cooperation? Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World**. Stockholm: Stockholm Environment Institute, 1997.

WALTZ, Kenneth. **Man, the State and War**. New York: Columbia University Press, 1959.

___. **Theory of International Politics**. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979.

WEINSTEIN, Jeremy M.; PORTER, John E; EIZENSTAT, Stuart E. **On the Brink: Weak States and U.S. National Security**. Washington, DC: Center for Global Development, 2004.

WENDT, Alexander. '*The agent-structure problem in international relations theory*'. **International Organization**, v.41, n.3, 1987.

___. '*Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics.*' **International Organizations**, v.46, n.2, 1992.

___. '*Collective identity formation and the international state*'. **American Political Science Review**, v.88, n.2, 1994.

___. '*Constructing International Politics*'. **International Security**, 20(1), 1995.

___. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WESTING, A.H. (ed.). **Global Resources and International Conflict: Environmental Factors in Strategic Policy and Action**. Oxford University Press, New York, 1986.

WILKINSON, Claire. "*The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: is Securitization Theory Usable Outside Europe?*" **Security Dialogue**, vol. 38, n.01, March 2007.

WILLIAMS, Michael. '*Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*', **International Studies Quarterly**, n.47, p.511-531, 2003.

WOJCIKIEWICZ, Paula Almeida. "O caso das papeleras no Rio Uruguai: como conciliar a proteção dos recursos naturais partilhados e o desenvolvimento econômico sustentável?", in MOTA (M.) (org.). **Função Social do Direito Ambiental**, ed. Elsevier, 2009, p. 301-323.

___. **O caso das *papeleras***. S/D. Disponível em http://files.eng-ambiental.webnode.com.br/200000050-48614495ba/Caso%20Papeleras.pdf. Acesso em setembro/2010.

WOLF, Aaron T. **Hydropolitics along the Jordan River. Scarce water and its impact on the Arab-Israeli conflict**. Tokyo: The United Nations University Press, 1995.

___. '*Conflict and cooperation along international waterways*'. In: **Water Policy**, *1* (2), 251–265, 1998.

___. '*Water wars and water reality: Conflict and cooperation along international waterways*'. In LONERGAN, S. (Ed). **Environmental change, adaptation, and human security**, p. 251–265. Dordrecht: Kluwer Academic, 1999.

___. '*Hydropolitical vulnerability and resilience: Series introduction*'. In: WOLF, A.T. (Ed). **Hydropolitical vulnerability and resilience along international waters: Africa**, p. 3-18. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2006.

WOLF, A.; HAMNER, J. '*Trends in transboundary water disputes and dispute resolution*'. In **Water for peace in the Middle East and southern Africa**. Geneva: Green Cross International, 2000.

WOLF, A.T.; YOFFE, S.B.; GIORDANO, M. '*International waters: Identifying basins at risk*'. **Water Policy** 5(1): 29-60, 2003.

WOLF, Aaron T.; JOSHUA T. Newton. "*Case Studies of Transboundary Dispute Resolution: the Lesotho Highlands Water Project*." Appendix C. In: PRISCOLLI, Jerry D.; WOLF, Aaron T. **Managing and Transforming Water Conflicts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008 (*a*). Disponível em: http://www.transboundarywaters.orst.edu/research/case_studies. Acesso em 01/09/2009.

___. "*Case Studies of Transboundary Dispute Resolution: Aral Sea*." Disponível em: http://www.transboundarywaters.orst.edu/research/case_studies/Aral_Sea_New. 2008 (*b*). Acesso em 12/12/2009.

WOODS, Ngaire. **Explaining International Relations since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WWF. **World's top 10 rivers at risk**. Gland, Switzerland: WWF International, 2007.

WYNN, Gerard. '**Aquecimento pode deixar Andes sem água**'. 2007. Disponível em: http://g1.globo.com.

YETIM, M. E. '*Governing International Rivers of the Middle East*'. **World Affairs**, Fall, 2003.

YOFFE, Shira et al. '*Geography of international water conflict and cooperation: data sets and applications*'. In: **Water Resources Research**, v. 40, n. 5, p. 1-12, 2004.

YOFFE, Shira; WOLF, Aaron; GIORDANO, Mark. '*Conflict and Cooperation over International Freshwater Resources: Indicators of Basins at Risk*'. **Journal of the American Water Resources Association** (JAWRA), 39(5):1109-1126, 2003.

ZAKARIA, Fareed. "*The Future of American Power: How can America Survive the Rise of the Rest*", **Foreign Affairs**, May/June, 2008.

___. **The Post-American World**. New York and London: W. W. Norton & Company, 2008.

ZEHFUSS, Maja. '*Constructivism in International Relations: Wendt, Onuf, and Kratochwil*', in FIERKE, Karin; JORGENSEN, Erik (eds). **Constructing International Relations. The Next Generation**. New York/London: M.E. Sharpe, 2001; p.54.

ZUGAIB, Eliana. **A hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil**. Brasília: MRE/FUNAG, 2006.

Entrevistas Realizadas

Glenn Switkes, Diretor do Programa na América Latina da International Rivers Organization (1/7/2008, por e-mail);

Tenente-Coronel Henrique Batista, Comandante da Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia do Norte; Comando Militar da Amazônia (3/7/2008, Amapá);

Aaron T. Wolf, Department of Geosciences, Oregon State University (26/7/2008, por e-mail);

Andrea K. Gerlak, Director of Academic Development, International Studies Association/University of Arizona (17/2/2010, New Orleans, EUA).

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Verdana 13/17 (títulos),
	Book Antiqua 10,5/13 (textos)