

ITAIPU - O DESAFIO DA CONTINUIDADE

José Luiz Alquéres
Ex-Presidente da Eletrobras
Ex-Diretor de Planejamento e Engenharia da Eletrobras
Conselheiro do Clube de Engenharia
Membro Honorário do IHGB

Altino Ventura Filho
Ex-Presidente da Eletrobras
Ex-Diretor Geral de Itaipu Binacional
Ex-Diretor de Planejamento e Engenharia da Eletrobras

No começo da década de 70, o consumo de energia elétrica no Brasil crescia à taxa anual de 12%. Este ritmo impunha que o parque gerador brasileiro dobrasse de tamanho a cada 6 anos. Um crescimento que implicava em uma escala de expansão anual fantástica para a época. Algo como 3.000 MW anuais. Como as obras de grandes barragens ofereciam a mais econômica rota de expansão, o que era comprovado por uma série de estudos de inventário do potencial hidrelétrico de bacias hidrográficas, o país vinha construindo usinas cada vez maiores. Furnas, Itumbiara e Ilha Solteira eram exemplos de notáveis conquistas da engenharia nacional. Sendo as obras hidrelétricas de longo prazo de projeto e construção, o país foi induzido a manter um programa de obras para atender a um mercado que era o quádruplo do mercado de então, o que demandava um enorme dispêndio em materiais, serviços e, especialmente, juros durante a construção. Tais juros pesam desde o início dos desembolsos de um projeto. Eles vão se acumulando, mas o pagamento só começa 10, às vezes 12 anos depois, quando começa a geração do projeto.

Somava-se a este quadro, fruto da dinâmica de crescimento do mercado em período que ficou conhecido como os anos do "milagre brasileiro", três outros importantes fatores que reforçaram a estratégia de oferta vigorosa de energia elétrica como fator de desenvolvimento.

O primeiro fator era a oportunidade de se encarar a solução de um problema de fronteira com o Paraguai, já objeto da "Ata das Cataratas", assinada em 1966 entre os dois países. Ali foram decididos caminhos para o aproveitamento do grande potencial hidrelétrico em suas fronteiras, o que já vinha sendo discutido anteriormente. Em 1973, os dois países assinaram o "Tratado de Itaipu", que lançou as bases para a criação do lago e usina que seriam criados na zona fronteira e tratando de detalhes sensíveis de sua demarcação. Este Tratado, que não tem previsão de encerramento, completa 50 anos em 2023 e é de crucial importância para ambos os países sua manutenção. Seus três Anexos, que disciplinam detalhes técnicos da usina binacional, sua construção e operação, especialmente preços e uso da energia no Anexo C, deverão ser rediscutidos nos próximos dois anos até a data da sua vigência.

O segundo fator era o impulsionamento da tendência de geração elétrica limpa e substituição de combustíveis importados por fontes locais, como veio a ocorrer especialmente com o álcool combustível, tendência que se fortaleceu nos arraias estratégicos com o chamado primeiro choque de petróleo, um aumento dos preços de petróleo comandado pelo cartel de produtores denominado, OPEP - Organização dos

Países Exportadores de Petróleo. A isso se somou o crescimento da consciência ambiental a partir da Conferência das Nações Unidas na Suécia, em 1972, posteriormente reforçado com o Relatório Brundtland. Além disso, gerar receita de exportação capaz de pagar a conta petróleo passou a ser uma necessidade para se sustentar a taxa de crescimento da economia brasileira. Esta busca da autossuficiência energética, conjugada a interesses estratégicos, na visão de então, acelerou a celebração, em 1975, do Acordo Nuclear com a Alemanha para uso pacífico da energia nuclear. Tal Acordo era voltado ao domínio de todo ciclo da exploração e produção de elementos combustíveis nucleares, além da construção de 8 usinas nucleares, totalizando cerca de 10.720 MW de capacidade instalada.

O terceiro fator, consequência natural dos dois anteriores, era promover integração dos sistemas elétricos brasileiros, assegurando mercado e também a redução das desigualdades regionais. Neste sentido, já se tinha aprendido com a CHESF, Companhia Hidrelétrica do São Francisco, uma importante lição: era crucial a boa oferta de energia para viabilização do desenvolvimento regional. A Integração do arquipélago de pequenos sistemas então existentes no SIN - Sistema Interligado Nacional, efetuada por meio de uma rede de extra alta-tensão, levaria a energia de Itaipu para os centros consumidores do Sudeste e Sul e, posteriormente, integraria, por meio da denominada "interligação Norte Sul", futuros aproveitamentos do Nordeste e do Norte a mercados das demais regiões. O SIN foi um esforço iniciado também no início da década de 70, na dimensão operativa e também na de desenvolvimento tecnológico, com a criação do CEPEL (Centro de Estudos e Pesquisas em Energia Elétrica) que, a exemplo do que foi o CENPES para a Petrobras no domínio da exploração do petróleo em águas profundas, foi o mesmo para a Eletrobras no tocante à transmissão de energia a longas distâncias.

Este artigo trata especialmente do primeiro dos fatores acima, dos problemas urgentes de Itaipu e da necessidade de o Brasil criar grupos de estudo e de negociação para não vir a ser surpreendido em futuras mesas de trabalho, despreparado e, especialmente, sem sequer conhecer a extensão da importância do assunto. Medidas observadas recentemente, parecem justificar o receio de que o Brasil deixe de aproveitar da melhor maneira oportunidades que se criarão a partir de 2023, quando se completa o aniversário de cinquenta anos do Tratado de Itaipu.

Vamos começar abordando o assunto de forma indireta: o preço da energia elétrica para o consumidor está caro no Brasil. Destacamos que pode ficar ainda mais, pois a tarifa da energia de Itaipu inclui um adicional para a realização de obras no Brasil (principalmente no Estado do Paraná) e no Paraguai. Estas obras não têm necessariamente relação direta com a atividade de produção de energia elétrica. Há, por exemplo, pontes, mercados e praças municipais, além de pistas de aeroporto, estradas vicinais, etc. Parece haver abuso desta interpretação e isso justifica a inclusão de obras indevidas nesta lista.

A usina hidrelétrica de Itaipu foi saudada como uma das sete maravilhas do mundo moderno. Ela é celebrada não apenas pelo seu grande porte, feito excepcional da engenharia brasileira, mas também por se constituir no melhor exemplo mundial de relações corretas entre dois países de poder econômico muito diferentes. Mérito grande do Itamaraty nisso. A proximidade do fim do pagamento do financiamento da Eletrobras para a entidade Itaipu Binacional, objetivando a construção da usina binacional, tem criado, porém, um tipo de expediente, esperteza de origem fisiológica, que compromete suas finalidades.

Itaipu é o caso de *project finance* de mais alto índice de alavancagem que se tem notícia. O capital da empresa resulta de um aporte de 100 milhões de dólares norte-americanos da Eletrobras e da Ande (*Administración Nacional de Electricidad*), empresa de energia elétrica paraguaia, equivalente à nossa Eletrobras. Note-se, porém, que foi o Brasil, por meio de um empréstimo ao Banco Central do Paraguai, que proveu os recursos necessários para que a Ande fosse capitalizada. O investimento direto para a construção da usina, da ordem de 12 bilhões de dólares norte-americanos (transformados em cerca de 20 bilhões de dólares norte-americanos, com os juros incidentes durante a construção de mais de dez anos do empreendimento), foram integralmente financiados pela Eletrobras à Itaipu Binacional, por meio de contrato em moeda norte-americana, com amortização integral até 2023.

A Itaipu Binacional é a empresa paritária criada pelos dois países para construir, operar e comercializar a sua energia para a Eletrobras, no caso brasileiro, e para a Ande, no caso paraguaio. Simplificadamente, a tarifa de Itaipu é estabelecida pelas regras do Anexo C do Tratado, que fixa sua receita em um nível suficiente para cobrir os seus custos, sem gerar lucros financeiros para a entidade binacional. Os três principais custos são: a) pagamento do financiamento da Eletrobras, amortização e juros do empréstimo (o mais significativo dos três); b) pagamento do uso dos recursos hídricos pela energia produzida, em igualdade para os dois países, que são os proprietários dos recursos naturais do Rio Paraná. A parcela brasileira é distribuída por lei nacional, entre o Estado do Paraná, os municípios junto ao lago da usina (esses dois últimos recebem cerca 90%) e outras entidades nacionais; c) pagamento dos dispêndios relacionados à administração, à operação e manutenção da usina, à preservação do meio ambiente e, finalmente, à inserção da usina na região, inclusive apoio ao turismo técnico e de lazer. Observe-se que este último custo deveria ser da ordem de 200 milhões de dólares, já estando, porém, superior a 700 milhões de dólares, pois a tarifa de Itaipu está elevada de parcela significativa para a realização das obras no Brasil (Paraná) e no Paraguai. Sendo o Tratado firmado em moeda estrangeira, a oscilação cambial gera apreensão nos adquirentes da energia de Itaipu, cerca de 85% dos quais são consumidores brasileiros.

O que tem acontecido nos últimos anos, elevação dos custos de operação e manutenção, a partir de uma redefinição injustificada do papel da Itaipu Binacional, levou a empresa binacional a se envolver em programas de investimentos de infraestrutura no estado do Paraná e no Paraguai. Isto significa uma forte evasão de recursos setoriais brasileiros, necessários para diversas atividades prioritárias na área da energia elétrica nacional. Adicionalmente, isto tem contribuído para a elevação das tarifas para os consumidores brasileiros de energia elétrica de todos os estados das regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste, que recebem e pagam pela energia de Itaipu.

Um outro aspecto que deve ser ressaltado, é que qualquer excedente financeiro da entidade binacional, sempre evidentemente dentro das regras do Tratado, deve ser direcionado, através da Eletrobras e da Ande, para os governos dos dois países. Estes possuem, certamente, mais condições e legitimidade para definir prioridades para investimentos nos dois países do que a direção executiva da empresa binacional. Conforme ressaltado anteriormente, o Estado do Paraná e os municípios nas proximidades do lago da usina já recebem grande parcela oriunda dos pagamentos pelo uso dos recursos hídricos do rio Paraná. Críticos comentam que, na realidade, Itaipu virou a "binacional

Paraná-Paraguai", um expediente lesivo ao pacto federativo para beneficiar uma unidade da federação com recursos que deveriam beneficiar a todas.

A partir de 2023, com a quitação integral do financiamento da Eletrobras para a construção da usina binacional, o custo da energia de Itaipu Binacional terá uma forte redução, devido ao desaparecimento do seu componente principal, a amortização do financiamento para a construção da usina binacional. A depender de novas regras a serem definidas para o próximo Anexo C, o Brasil e o Paraguai poderão dispor, anualmente, de um grande excedente financeiro.

Esse excedente, considerando custos competitivos correntes da energia de Itaipu internalizada nos dois países, poderá significar por muitas e muitas décadas, algo entre 1,5 bilhões a 2 bilhões de dólares americanos anualmente, para cada país.

Com tais recursos oriundos de Itaipu, o Brasil poderia implementar investimentos no setor que se mostram essenciais. Por exemplo:

- Recuperação de bacias hidrográficas, com investimentos ambientais em mananciais e melhora dos recursos hídricos dos rios que estejam eventualmente deteriorados;
- Desenvolvimento tecnológico necessário ao setor elétrico nacional, com o apoio a projetos de pesquisa e desenvolvimento, considerando a fase atual de transição energética, no contexto das mudanças climáticas, com a necessária redução do uso dos combustíveis fósseis e o importante novo papel das fontes energéticas renováveis com baixa emissão de gases de efeito estufa, que o Brasil tem em abundância;
- Programas de treinamento e qualificação de profissionais para enfrentar com eficiência os desafios do setor elétrico, que se torna cada vez mais complexo na atual fase de transição energética;
- Participação na construção de empreendimentos estratégicos e considerados prioritários do setor elétrico nacional, como a conclusão de Angra III, programas de eficiência energética e de elevação da confiabilidade do suprimento ao sistema interligado nacional, considerando a crescente importância da energia na economia nacional e as demandas dos consumidores e da sociedade por uma melhor qualidade do suprimento;
- Programas sociais de apoio aos consumidores de baixa renda; e
- Eventual recuperação socioambiental de projetos do setor elétrico que sofreram modificações no contexto das mudanças climáticas e outros usos dos empreendimentos, particularmente os hidroelétricos.

As inaugurações de obras públicas recentes efetuadas na presença do presidente da república brasileira parecem indicar que os investimentos acima não contarão com os recursos de Itaipu. O programa de investimentos em curso (nova Ponte da Amizade, Aduanas nos dois países, outra ponte em Porto Murtinho, estradas e distribuição de recursos a municípios do Estado do Paraná), aos quais se somarão montantes equivalentes no lado paraguaio por paridade ("*la paridad es la regla de oro*"), enfim, o espaço ganho pela quitação do financiamento para a construção da usina binacional aparentemente será preenchido por dispêndios e investimentos em um único estado da federação e em um país amigo (ao menos isso), em detrimento dos consumidores brasileiros.

Neste momento está colocado, enfim, o desafio de repensar o aproveitamento das oportunidades que surgirão com o encerramento de compromissos financeiros firmados no Tratado de Itaipu. Hoje o Itamaraty parece enfraquecido, as relações internacionais do Brasil conturbadas e o presidente do Paraguai sob ameaça de *impeachment*. Neste cenário é urgente que criemos condições favoráveis para discussão estratégica e pública sobre o futuro de Itaipu que, por extensão, rebata no futuro dos aproveitamentos binacionais ao longo de nossa fronteira (talvez 40.000 MW de potencial hidrotérmico de geração) e, também, no futuro papel da Eletrobras.