

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS RELAÇÕES COM O PARAGUAI: A REVISÃO DO TRATATO DE ITAIPU

Orlando FERNANDES DE PAULA*

RESUMO: A ascensão do presidente Lula em 2003 colocou a América do Sul como prioridade máxima da política externa brasileira. Políticas afirmativas demonstraram a intenção do Brasil em aprofundar a integração e ampliar sua presença regional. Entretanto, com a ascensão de governos de esquerda na América do Sul, alguns conceniosos políticos, comerciais e energéticos envolveram o Brasil. Nesse contexto, o presente artigo busca analisar o episódio da reivindicação paraguaia para a revisão do Tratado de Itaipu a partir da eleição de Fernando Lugo, em 2008. Esse acontecimento representou um momento de tensão entre os dois países e gerou grande repercussão na mídia brasileira e paraguaia. O Brasil buscou atuar como “*paymaster*” regional para diminuir as assimetrias com países menores, mas concomitantemente procurou consolidar seu projeto de integração, representado pela UNASUL, com a projeção de empresas e das exportações brasileiras na América do Sul.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Brasileira. América do Sul. Itaipu.

Introdução

Com a ascensão de Lula à Presidência do Brasil, em 2003, a política externa brasileira colocou a América do Sul como prioridade máxima em sua agenda externa. O trato com os países da região e sua atuação nos mecanismos regionais

* Mestre em Relações Internacionais. UNESP – Universidade Estadual Paulista; UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas; PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-graduação San Tiago Dantas. São Paulo – SP – Brasil. 01001-001- orlando.depaula@hotmail.com.

tiveram especial atenção. A conjuntura política sul-americana vivenciou uma ascensão inédita de governos de esquerda e quase todos os países. Essas novas lideranças políticas representaram políticas favoráveis à integração, porém com ressalvas nacionalistas.

Nesse contexto, por diversos momentos surgiram contenciosos nos quais o Brasil esteve envolvido diretamente, como foram os casos dos contenciosos comerciais com a Argentina (2005), a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia (2006), a recusa do Equador em pagar uma dívida à empresa brasileira Odebrecht (2006) e a reivindicação do Paraguai para a revisão do Tratado de Itaipu (2008).

Nesse artigo se pretende analisar o contencioso entre Brasil e Paraguai a partir da eleição do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2008. Para isso, buscou-se compreender o contexto da assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973, e o processo subsequente que levou à construção da maior usina hidrelétrica do mundo. A partir de então, foi exposta uma análise da atuação do Brasil na América do Sul durante os dois mandatos de Lula e o contexto da ascensão de Lugo para melhor compreender a postura de ambos os países durante a negociação.

O Tratado de Itaipu e a construção da maior usina hidrelétrica do planeta

Em abril 1973, os presidentes de Brasil e Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, que estabelecia as diretrizes para a construção da maior usina hidrelétrica do mundo à época. Nunca antes dois países haviam somado esforços para um empreendimento de tamanha magnitude. Porém, o ano de 1973 é apenas o meio de uma história que havia começado com as primeiras intenções brasileiras de utilizar o potencial hidrelétrico do Rio Paraná em finais dos anos 1950.

Os primeiros estudos concretos se deram no início da década de 1960 e despertara preocupações de Paraguai e Argentina pelo receio de impactar futuros projetos de aproveitamento no Rio Paraná. De acordo com Osny Pereira, a maior parte dos estudos técnicos demonstravam que a região de Sete Quedas possuía o maior potencial hidrelétrico, e permitia diversas possibilidades de se construir usinas menores nos afluentes do Rio Paraná em território brasileiro (PEREIRA, 1974).

Nesse contexto, o Paraguai passou a reclamar pela posse territorial de uma área fronteiriça na região de Sete Quedas, afirmando que tal área estava

pendente desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança (pelo Tratado de Limites de 1872). O Tratado de Limites de 1872, assinado por Brasil e Paraguai, afirmava que:

O território do Império do Brasil divide-se com a República do Paraguay pelo álveo do rio Paraná, desde onde começam as possessões brasileiras na foz do Iguassú até o Salto Grande das Sete Quedas do mesmo rio Paraná; Do Salto Grande das Sete Quedas continua a linha divisória pelo mais alto da Serra de Maracaju até onde ela finda; Daí segue em linha reta, ou que mais se lhe aproxime, pelos terrenos mais elevados a encontrar a Serra Amambahy; Prossegue pelo mais alto desta serra até à nascente principal do rio Apa, e baixa pelo álveo deste até a sua foz na margem oriental do rio Paraguay (BRASIL, 1872).

Nos estudos da Comissão Mista responsável pela demarcação da fronteira entre 1872 e 1874, houve uma desavença quanto ao que se refere sobre o “mais alto” da Serra do Maracaju”, pois esta se dividia em dois ramais, um ao norte e outro ao sul. A Comissão Mista havia parado a demarcação no ponto onde a Serra se dividia em dois ramais até Sete Quedas, equivalente a 20 km de fronteira não demarcada (GOMES, 2009).

No entanto, somente um desses ramais, o sul, era onde a Serra seguia em direção a Sete Quedas. Portanto, não haviam dúvidas de que o ramal principal, ou o “mais alto da Serra de Maracaju” da qual o Tratado se referia, correspondia ao ramal sul. Segundo Artur Oliveira, tendo em vista a dificuldade contra os argumentos técnicos do Brasil sobre a fronteira, Strossner iniciou uma campanha antibrasileira na década de 1960 (OLIVEIRA, 2012).

Essa campanha preocupou os dirigentes brasileiros, pois o país adotava uma política, desde o final da Era Vargas, de aproximação com o Paraguai com o intuito de quebrar o domínio argentino sobre o país guarani, tendo em vista a dependência paraguaia dos portos argentinos para exportação.

Após um período turbulento na relação entre Brasil e Paraguai, em que um corpo militar brasileiro chegou a ocupar a região de fronteira em 1965, os dois países finalmente chegariam a um acordo no ano seguinte, com a assinatura da Ata do Iguaçu. O acordo estabeleceu que:

[...] a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do Rio Paraná, desde o Salto Guaíra até Foz do Iguaçu, será dividida em partes iguais entre

os dois países, reconhecendo-se a cada um deles o direito de preferência para a aquisição da energia a preço justo¹ (ITAIPU BINACIONAL, 1966).

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, a Argentina acompanhou apreensiva as ações brasileiras sobre a utilização dos rios da Bacia do Prata². O país argumentava contra a intenção brasileira de construir Itaipu com o Paraguai com base no termo “consulta prévia”, presente na Declaração de Montevideu de 1933. Nessa linha de raciocínio, o Brasil deveria fazer uma prévia consulta com a Argentina para viabilizar seus projetos hidrelétricos no Rio Paraná (CAUBET, 1991).

Em 1972, o governo argentino de Lanusse aceitou o termo “prejuízo sensível”, em acordo durante a Conferência do Meio Ambiente, em Estocolmo, na qual Brasil e Argentina se comprometiam a informar previamente os empreendimentos em rios internacionais desde que não casassem prejuízo sensível a nação vizinha.

No entanto, em abril de 1973, sem disponibilizar informações à Argentina, os presidentes do Brasil e do Paraguai, Emílio Médici e Alfredo Strossner, assinaram o Tratado de Itaipu, orçado inicialmente em US\$ 12 bilhões. O Tratado previa a construção da maior usina hidrelétrica do mundo na região da tríplice fronteira no Rio Paraná. Com o novo governo peronista na Argentina, empossado em maio daquele mesmo ano, o país voltou a denunciar o Brasil em organismos internacionais.

De acordo com Edson Souza, a Argentina argumentava que Itaipu inviabilizaria a usina de Corpus, situada a jusante, em território argentino. Porém, da mesma forma Corpus traria problemas à Itaipu, pois poderia ter suas turbinas afogadas. A Argentina insistia em uma divisão equitativa do aproveitamento das águas do rio Paraná (SOUZA, 2011).

¹ A questão do preço justo foi um dos principais pontos levantados pelo governo de Lugo em 2008, como veremos à frente.

² Na concepção clássica do Direito Internacional, os rios nacionais são os rios localizados inteiramente dentro do território de um Estado e submetidos à sua soberania. Nos rios internacionais contíguos (quando correm entre os territórios de dois Estados) “a soberania de cada Estado estende-se, no rio, até a linha divisória”. Nos rios internacionais sucessivos (quando atravessam os territórios de dois ou mais Estados) “cada Estado atravessado pelo rio exerce soberania sobre a parte do curso compreendida dentro do seu território” (ACCIOLY; SILVA, 2000, p.23). Porém, na Conferência de Direito Internacional de 1966, em Helsinque, estabeleceu-se que quando um curso d’água situa-se completamente em território nacional, mas pertença a uma bacia internacional, ele também será considerado como tal. Essa linha foi adotada pela ONU somente em 1997 (YAHN FILHO, 2005).

Além das desavenças com os argentinos, parte da sociedade paraguaia também não viram com bons olhos o acordo para a construção de Itaipu em conjunto com o Brasil. Segundo Osny Pereira, “os três partidos políticos de oposição – Liberal Radical, Revolucionário Febrerista e Democrata Cristiano emitiram nota conjunta, repudiando novamente o Tratado. O último deles declarava o Chanceler Gibson Barboza” (PEREIRA, 1974, p.288).

O Brasil já havia concedido estímulos tributários nos portos de Santos (1942) e Paranaguá (1956) ao Paraguai, com o objetivo de atrair as exportações paraguaias pelo país (CERVO; BUENO, 2011). Segundo Cordeiro, além da concessão de depósito franco nos portos, “a inauguração da Ponte da Amizade em 1965, a interligação rodoviária entre o Paraguai e o litoral do Paraná em 1969, e a construção da hidrelétrica de Itaipu a partir de 1973, teve início uma nova história” nas relações entre os dois países (CORDEIRO, 2009).

O Tratado de Itaipu estabeleceu a criação da empresa Itaipu Binacional que seria administrada de forma equitativa pelas estatais ANDE³ e Eletrobrás. O total dos recursos (27 bilhões de dólares ao final da obra) foram captados no exterior pelo Brasil. Cada país teria direito a 50% de toda produção da usina. O país que não utilizasse seus 50% de direito obrigatoriamente deve vender seu excedente ao outro, que obrigatoriamente deve comprar o excedente. Em outras palavras, o país que possuir excedentes da energia gerada em Itaipu, não pode vendê-la a terceiros países. Ao ceder parte de sua energia, o país com excedente receberia um valor pela cessão (BRASIL, 1973).

Assim, o Brasil entrava em um empreendimento conjunto com um país governado por um ditador que, segundo Osny Pereira, não tinha interesses em industrializar o Paraguai e pretendia apenas enriquecer pessoalmente com a venda de energia (PEREIRA, 1974, p.50). Como se sabe, o governo ditatorial de Strossner, do Partido Colorado, perdurou de 1954 a 1989. Mesmo após sua queda, o Partido continuou no poder até 2008. Esse fato é importante para melhor compreender a postura do governo paraguaio a partir de 2008.

Apesar de todos os benefícios que Itaipu proporcionou ao Brasil e ao Paraguai, durante a construção de Itaipu prevaleceu um ambiente de rivalidade entre Brasil e Argentina. Somente em 1979 o acordo tripartite celebrado por Argentina, Brasil e Paraguai selou o entendimento dos países sobre Itaipu e Corpus.

³ *Administración Nacional de Energia.*

Itaipu pode ser vista como resultado de uma aproximação política entre Brasil e Paraguai. O Brasil procurou ao mesmo tempo atrair o Paraguai para sua esfera de influência, resolver um problema de litígio fronteiriço levantado pelo país guarani e resolver o problema do abastecimento de energia para as décadas seguintes. Para Enio Cordeiro, existe uma qualidade política no relacionamento que interessa aos dois países preservar e ampliar, e é “exatamente por isso que, muitas vezes, as considerações de índole política tendem a sobrepor-se aos aspectos puramente técnicos no tratamento de questões relativas à gestão da empresa.” (CORDEIRO, 2009).

A política externa de Lula na América do Sul

Em seu discurso de posse como Presidente da República, Lula ressaltou a importância das relações com o Sul, onde a América do Sul seria a grande prioridade da política externa em seu governo⁴. Compartilhavam dessa visão, além do Presidente, outros nomes como o Ministro Celso Amorim, o Secretário Geral do Itamaraty Samuel Pinheiro Guimarães e o Assessor Internacional Marco Aurélio Garcia.

Segundo Vigevani e Cepaluni, a política exterior de Lula não rompeu drasticamente com a de seu antecessor, mas aprofundou novas algumas tendências iniciadas anteriormente. Se Fernando Henrique buscou a autonomia pela participação, aproximando-se dos grandes centros de poder mundial, Lula buscou a autonomia pela diversificação das relações brasileiras, denunciando as assimetrias do sistema internacional e procurando transformá-las (VIGEUVANI; CEPALUNI, 2007).

Houve uma mudança sobre a interpretação do interesse nacional. Para o governo Lula, parte do interesse da nação era contribuir para o crescimento e desenvolvimento do seu entorno geográfico para que o país também obtivesse os ganhos relativos desse crescimento em longo prazo. Por isso, quando assumiu a pasta do Ministério das Relações Exteriores, Celso Amorim apresentou o projeto da política externa no qual a prosperidade da América do Sul significava não somente solidariedade com os vizinhos, mas o próprio bem-estar da nação (AMORIM, 2011).

Nas palavras do chanceler, uma “América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não

⁴ Discurso de posse de Lula como Presidente da República, 1º de janeiro de 2003 (BRASIL, 2008).

só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar⁵” (BRASIL, 2007, p.40). A declaração de Amorim deixava bem claro os interesses brasileiros: estimular o desenvolvimento regional significava estimular o desenvolvimento nacional.

O que estava omitido nessa declaração era a intenção do governo em ampliar as exportações e a presença de grandes corporações brasileiras na região. Amado Cervo chamou essa linha de conduta de “Estado logístico”, na qual o Estado atua na formação, consolidação e internacionalização de grandes corporações nacionais (CERVO; BUENO, 2011).

O Brasil procurou assumir as responsabilidades da integração e para isso deveria resolver os problemas da região em conjunto com seus vizinhos. Segundo Codas, parte da agenda brasileira era aumentar a corrente de comércio e, assim, aumentar a interdependência entre os países. Houve esforço do Itamaraty em levar empresários para fazer negócios nos países vizinhos e trazer empresários sul-americanos para fazer negócios no Brasil (CODAS, 2012).

Mesmo com o surgimento de contenciosos comerciais, agravados pela falta de uma estrutura institucional consolidada, a iniciativa do governo Lula foi de que o Brasil deveria assumir alguns custos e insistir na expansão do Mercosul “para os demais países andinos, na perspectiva de ampliar a integração sul-americana, sob sua liderança.” (ONUQUI, 2006, p.299).

Segundo Shiguenoli Miyamoto, entre as grandes linhas da política externa do governo Lula, destacaram-se:

[...] a tentativa de consolidar-se como líder regional, dando importância, portanto, ao relacionamento com seus vizinhos, em termos bilaterais, e à integração sul-americana como o IIRSA; ênfase nas relações com países em desenvolvimento, mormente com o diálogo Sul-Sul, procurando construir uma frente capaz de opor-se aos grandes Estados [...] (MIYAMOTO, 2010, p.17).

O Mercosul, que havia sido criado às pressas em 1991 e tinha no livre-comércio seu principal objetivo, foi ganhando novas estruturas institucionais e políticas. Se o objetivo de completar-se como união aduaneira não foi atingido, ao menos resoluções e instituições foram dando novas características ao bloco,

⁵ Discurso de Celso Amorim em sua posse como Ministro das Relações Exteriores, em 2003.

como a criação do FOCEM⁶, do Parlamento do Mercosul, do Instituto Social do Mercosul e do Tribunal de Solução de Controvérsias, atendendo reivindicações de Paraguai e Uruguai (ERTHAL; MAGALHÃES, 2007).

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), lançada em 2008 pelo aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) já obteve alguns resultados práticos importantes. Ela permitiu o aprofundamento do diálogo entre os países sul-americanos, contribuiu para a não consumação de um golpe na Bolívia, intensificou a integração física em infraestrutura através da IIRSA⁷, e criou um mecanismo de fundamental importância para a construção da confiança, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

Nesse contexto, a ascensão de governos favoráveis à integração em quase todos os países da América do Sul pode ter favorecido a atuação brasileira para o aprofundamento de seu projeto de integração. Entretanto, isso não significou uma concertação política automática entre os mesmos. O surgimento de contenciosos com ressalvas nacionalistas ao longo dos anos 2000, rerepresentou antigas desavenças. O Brasil esteve envolvido em contenciosos comerciais, financeiros e energéticos. Com o Paraguai, o país se viu diante de uma postura firme adotada pelo Presidente Fernando Lugo em relação a revisão do Tratado de Itaipu, considerada questão de soberania nacional ao país guarani.

Ao longo do governo Lula, o Paraguai esteve sob mandato de três governos diferentes. Em agosto de 2003 terminava o mandato de Luiz González Macchi e tinha início o governo de Nicanor Duarte, ambos do Partido Colorado. Somente em agosto de 2008, com a eleição de Fernando Lugo, pela primeira vez na história paraguaia ascendeu um governo formado por uma coalização de partidos de centro e esquerda que colocou fim a mais de 60 anos de hegemonia do Partido Colorado. Este governo buscou como objetivo principal, no âmbito das relações internacionais, a renegociação do Tratado de Itaipu com o Brasil.

A ascensão de Lugo e a renegociação do Tratado de Itaipu

O Paraguai é um dos países mais pobres da América do Sul. Seu PIB está à frente somente de Guiana e Suriname, com grande concentração de renda, economia agroexportadora, baixo PIB per capita e com grande parte da população

⁶ *Fondo de Convergencia Estructural del Mercosul.*

⁷ Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, criada durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, 2000.

em níveis de pobreza. O país possui uma história de muitos golpes e instabilidade política. A exceção foi o governo de Alfredo Stroessner, de 1954 a 1989. Seu partido, o Colorado, governou o país até 2008.

Segundo Richard Gott, para se manter no poder, o Partido Colorado foi exitoso em manipular discursos de esquerda e de direita de acordo com o momento e, assim, “sempre foi bem sucedido em se identificar com a causa do nacionalismo paraguaio.” (GOTT, 2008, p.15).

No início do século XXI, a percepção da população paraguaia era de que o país havia sido explorado quanto a Itaipu, pois o Tratado havia sido assinado por um governo ditatorial, e sob um partido hegemônico e elitista. Segundo Ricardo Canese, em uma pesquisa de abril de 2006, no jornal ABC Color, mais de 97% da população paraguaia opinava que se deveria reclamar um preço justo pela energia do Brasil e da Argentina⁸ (CANESE, 2008).

Desde quando a primeira turbina de Itaipu começou a funcionar em 1984, o Brasil consome 95% da energia produzida, sendo 50% pertencente ao país e os 45% restantes comprada do Paraguai. Com 20 unidades geradoras desde 2007, Itaipu obteve 14.000 MW de potência instalada, e chegou a fornecer mais de 16% da energia consumida no Brasil e mais de 72% do consumo paraguaio. Em 2011, Itaipu produziu um total de 92,24 mil GWh⁹. Ao analisar esses dados percebe-se a importância da energia de Itaipu para o Paraguai, pois é um dos únicos países da América do Sul com excedente energético. Somente os 5% de toda energia produzida em Itaipu abastece mais de 70% do consumo paraguaio.

De toda produção de eletricidade paraguaia, Itaipu corresponde a 45 mil GWh/ano (sendo outros 45 mil GWh/ano pertencentes ao Brasil); Yacyretá a 6 mil GWh/ano (sendo outros 6 mil GWh/ano pertencentes à Argentina); e Acaray a 1 mil GWh/ano sendo inteiramente nacional. O montante total de produção de energia elétrica paraguaia é de 52 mil GWh/ano, porém, a demanda do país corresponde somente a 7 mil GWh/ano (CANESE, 2008, p.89).

Em 2008 cada país pagava à empresa Itaipu Binacional, US\$ 39,00 por MW. Porém, ao comprar energia do Paraguai, o Brasil pagava um valor adicional pela cessão de energia uma quantia de US\$ 2,8 totalizando US\$ 41,8.

⁸ Yacyretá é outra usina binacional do Paraguai, construída em parceria com a Argentina.

⁹ Itaipu Binacional. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 10 set. 2012.

Entretanto, o Paraguai recebia somente US\$2,8 pois o restante era absorvido pelo Tesouro Nacional do Brasil referente ao pagamento da dívida contraída pelo país na construção da usina (ITAIPU BINACIONAL, 2008).

Dessa forma, o Paraguai sempre pagou sua dívida por meio da venda de energia. Portanto, é compreensível que para o país guarani, o valor da venda dessa energia seja tão importante. O tema sobre a revisão do valor da energia de Itaipu sempre esteve presente desde que o Tratado foi assinado, em 1973.

No Anexo C do Tratado foram estabelecidas as diretrizes financeiras e os valores estipulados para a venda de energia. Esse valor já havia sido reformulado por meio de notas reversais em duas ocasiões. Logo que a usina entrou em funcionamento a primeira revisão do fator multiplicador do valor pago pela cessão de energia foi revisto e ampliado de 3,5 em 1984 para um aumento anual gradativo até atingir 4,0 em 1992.

A outra ocasião foi em 2005, quando o Presidente paraguaio Nicanor Duarte e o Presidente brasileiro Lula, assinaram acordo que ampliou o fator multiplicador de 4,0 para 5,1, além de ter corrigido o fator de ajuste dos juros da dívida paraguaia que deixou de ser indexada à inflação norte-americana. O acordo representou o fim da dupla indexação.

Segundo Marco Aurélio Garcia, sempre foi interesse do governo Lula de que o Paraguai utilizasse seus 50% da energia de Itaipu (GARCIA, 2012). O Brasil já demonstrava interesse em viabilizar um financiamento para a construção de uma linha de transmissão de alta tensão que pudesse levar a energia de Itaipu à região de Assunção.

Nesse contexto, a campanha presidencial de 2008 apresentou um candidato representante de uma coalizão de partidos de centro e esquerda. Fernando Lugo enfatizou a questão da recuperação da soberania energética do Paraguai e em abril daquele ano foi eleito presidente com mais de 40% dos votos pela *Alianza Patriótica para el Cambio*, colocando fim a predominância do Partido Colorado (PARAGUAI..., 2008). Segundo Tomaz Esposito:

[...] certamente a eleição de Lugo foi um feito histórico: representava o crescimento da influência de ‘novas’ forças políticas paraguaias (tais como sindicatos, Igreja Católica, movimentos sociais, organizações não governamentais); acabava com a hegemonia política de décadas do Partido Colorado, que governava o Paraguai desde 1954; e, aparentemente, iniciaria uma nova era na política paraguaia. (ESPOSITO, 2012, p.19).

Logo que assumiu o poder, Lugo procurou o governo brasileiro para a revisão do Tratado de Itaipu. Entre as principais reivindicações dos paraguaios estavam: a) liberdade para comercializar seu excedente energético com terceiros; b) receber um valor justo praticado no mercado de energia elétrica; c) equalizar o controle da direção de Itaipu Binacional que estaria sendo dominada pelos diretores brasileiros; e d) revisão da dívida contraída (CODAS, 2011).

A reivindicação paraguaia por um preço justo fazia parte do que previa a Ata de Iguaçu de 1966 e estava incluída nas considerações iniciais do Tratado de Itaipu. A revisão da dívida se fazia necessária, pois de acordo com os paraguaios, o país passou muito tempo pagando um juro acima do praticado no mercado. Além disso, a variação da inflação norte-americana incidiu sobre as parcelas e dessa forma, o saldo devedor teria aumentado em uma proporção maior do que os pagamentos realizados.

Nesse sentido, o governo paraguaio adotou uma postura firme nas negociações. As primeiras declarações do presidente Lula e de membros do governo era de que a revisão do Tratado estava fora de cogitação, porém, o país iria ouvir as propostas paraguaias sobre o valor pago pela energia. Após algumas tentativas frustradas e insistência de Fernando Lugo o longo do segundo semestre de 2008 e primeiro semestre de 2009, o Brasil e o Paraguai assinaram um acordo em julho de 2009 (LULA..., 2009).

Esse acordo previa: a) aumento de três vezes ao valor pago pela cessão da energia ao Paraguai, o fator multiplicador aumentou de 5,1 para 15,3 e o valor que era de de US\$ 2,8 MWh passou para US\$ 8,4 MWh (aproximadamente); b) liberdade para o Paraguai negociar com outras empresas brasileiras de energia além da Eletrobrás; c) a partir de 2023, o Paraguai poderá negociar a venda de seu excedente hidrelétrico à terceiros países; e d) a construção de uma linha de transmissão de Itaipu à Asunción, custeada pelo Brasil através do FOCEM (BRASIL, 2009).

Considerações finais

Brasil e Paraguai firmaram o acordo em 25 de julho de 2009, considerado histórico para os paraguaios. Segundo Codas, tal fato não teria sido possível se não fosse pela empatia entre os dois presidentes e se não fosse pelo fato de Lula convencer seu próprio governo a realiza-lo (CODAS, 2012).

O acordo foi aprovado pelo Congresso brasileiro, em maio de 2011 e duramente criticado pela imprensa brasileira. O valor pago pelo Brasil ao Paraguai pela cessão de energia aumentou de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões anuais. No dia 12 de maio de 2011, a Folha de São Paulo publicou matéria em que o senador da oposição Itamar Franco (PPS-MG) afirmava que os “consumidores e contribuintes serão claramente afetados por esse acordo” (SENADO..., 2011). O senador Aloísio Nunes (PSDB-SP) chegou a afirmar que o Brasil havia sido generoso no acordo com base no “companheirismo político do Presidente Lula com o Presidente Lugo” em um empreendimento binacional em que “o Paraguai só contribuiu com água¹⁰”.

O entendimento com o Paraguai fez parte de uma estratégia com interesses comerciais na América do Sul. A região se tornou um dos principais destinos das exportações de manufaturados brasileiros e o país possui superávit comercial com praticamente todos seus vizinhos¹¹. A linha de transmissão que está sendo construída disponibilizará energia barata para o desenvolvimento industrial da região de Assunção, representando interesse convergente de grandes corporações brasileiras.

O contencioso de Itaipu demonstrou os problemas da integração, das assimetrias entre os países e expôs ressentimentos mal resolvidos do passado entre Brasil e Paraguai. A ascensão de Lugo potencializou o reclame do país de maneira firme e afirmativa. Deve-se reconhecer que a emergência do contencioso em 2008-2009, ocorreu pelo fato de novas forças políticas terem ascendido no país.

Ainda assim, o Brasil não cedeu totalmente às reivindicações paraguaias no caso da livre disponibilidade de energia e da amortização da dívida. O ponto questionável seria a postura do governo Lula por ter aumentado o valor do fator de multiplicação da cessão de energia tão expressivamente em uma só tacada, tendo em vista que poderão ocorrer outras renegociações até 2023.

Os problemas paraguaios vão além da questão do valor recebido pela energia de Itaipu e da própria utilização de tal energia. A condição de pobreza da população é antagônica com a dominação de uma elite oligárquica fortemente ligada aos interesses latifundiários. A mesma elite oligárquica, representada no parlamento, consumou um *impeachment* relâmpago ao Presidente Fernando Lugo, em junho de 2012. Lugo foi acusado por “mau desempenho das funções” devido ao desencadeamento dos conflitos em Curuguaty em junho, estimular

¹⁰ Sessão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa do Senado Federal, em abril de 2011.

¹¹ Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

movimentos sociais contra as Forças Armadas do país e aderir ao Protocolo de Ushuaia 2 do Mercosul (que prevê sanções contra países que ameacem a estabilidade democrática). Uma brecha na Constituição permitiu o uso de um termo subjetivo para condenar o Presidente sem mesmo se provar tais acusações.

O Brasil condenou o processo de *impeachment* do Presidente Lugo e atuou em conjunto com os demais países da UNASUL para a suspensão do Paraguai do Mercosul. Porém, o país adotou cautela nas relações bilaterais, pois o Paraguai mantém-se como um país extremamente importante devido aos fortes laços entre os dois países.

THE FOREIGN POLICY OF LULA AND THE RELATIONS WITH PARAGUAY THE RENEGOTIATION OF ITAIPU TREATY

ABSTRACT: *The rise of President Lula in 2003 placed South America as the top priority of Brazilian foreign policy. Affirmative policies showed Brazil's intention to deepen integration and expand its regional presence. However, with the rise of progressive and leftist governments in South America emerged some political, commercial and energy contentious involving Brazil and its neighbors between 2003 and 2010. In this sense, this paper analyzes the episode of Paraguay's claim for the revision of the Treaty of Itaipu from the election of Fernando Lugo in 2008. This event represented a moment of tension between both countries generating great impact on Brazilian and Paraguayan public opinion. Brazil has acted as "paymaster" to reduce regional disparities but sought to consolidate its integration project, viewed in UNASUR, with the projection of its exports and companies in South America.*

KEYWORDS: *Foreign policy. South America. Itaipu.*

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. do N. e. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2000.

AMORIM, C. L. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Amorim: 2003 – 2010**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta dos senhores presidentes da República Federativa do Brasil e da República do Paraguai:** construindo uma nova etapa na relação bilateral. SCI: Sistema Consular Integrado, Assunção, 25 jul. 2009. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/b_6393/>. Acesso em: 18 out. 2014.

_____. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de política externa:** posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. Decreto nº 4.911, de 27 de março de 1872. Promulga o tratado de limites entre o Imperio do Brazil e a Republica do Paraguay. **SCI:** Sistema Consular Integrado, Rio de Janeiro, 27 mar. 1872. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1872/b_109/>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. Presidente (2003 – : Lula). **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

CANESE, R. A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai. In: CODAS, G. (Org.). **O direito do Paraguai à soberania:** a questão da energia hidrelétrica. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p.23-142.

CAUBET, C. **As grandes manobras de Itaipu:** energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo: Acadêmica, 1991.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil.** 3.ed. Brasília, DF: Ed. da UnB, 2011.

CODAS, G. (Org.). **O direito do Paraguai à soberania:** a questão da energia hidrelétrica. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. El Acuerdo Lugo-Lula de 25 de julio de 2009. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos:** Textos Acadêmicos. Brasília: FUNAG, 2011. p.95-114. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/XI_Curso_para_Diplomatas.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. [Entrevista]. [22 out. 2012]. Entrevistador: Orlando Fernandes de Paula. São Paulo, 2012. Entrevista concedida ao autor.

CORDEIRO, E. O Tratado de Itaipu e os acordos alcançados com o Paraguai. **Revista Interesse Nacional**, v.2, n.7, out. 2009. Disponível em: <<http://interessenacional.uol>>.

com.br/index.php/edicoes-revista/o-tratado-de-itaipu-e-os-acordos-alcancados-com-o-paraguai/>. Acesso em: 20 out. 2012.

ERTHAL, J.; MAGALHÃES, B. Brasil: as dificuldades internas da liderança regional. In: LIMA, M. R. S; COUTINHO, M. V. (Org.). **A agenda sul-americana: mudança e desafios no início do século XXI**. Brasília: FUNAG, 2007. p.103-136.

ESPOSITO, T. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.3, n.13, p.17-33, ago./set. 2012.

GARCIA, M. A. **Aula inaugural para o curso de Relações Internacionais da FGV – SP**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 10 ago. 2012.

GOMES, E. D. M. **Os limites entre Brasil e Paraguai: das primeiras negociações à demarcação e o caso da Serra de Maracaju**. 2009. 86f. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.info.lncc.br/Oslim.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2014.

GOTT, R. O bispo vermelho do Paraguai. In: CODAS, G. (Org.). **O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia hidrelétrica**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p.9-22.

ITAIPU BINACIONAL. **Energia produzida por Itaipu**. 2008. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/itaipunamidia/energia-produzida-por-itaipu>>. Acesso em: 8 out. 2014.

_____. **Ata de Iguazu**. jun. 1966. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/institucional/documentos-oficiais>>. Acesso em: 14 out. 2014.

LULA fecha acordo sobre Itaipu, que será votado no Congresso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 jul. 2009. Mercado, p.B6.

MIYAMOTO, S. As grandes linhas da política externa brasileira. **Textos para discussão CEPAL/IPEA**, Santiago, v.45, p.1-31, 2010. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/brasil/noticias/noticias/8/42518/P42518.xml&xsl=/brasil/tpl/p1f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 8 out. 2014.

OLIVEIRA, A. A outra história de Itaipu. **Revista Interesse Nacional**, mai. 2012. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/a-outra-historia-de-itaipu/>>. Acesso em: 29 out. 2012.

ONUJI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. In: OLIVEIRA, H. A; LESSA, A. C. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2006.

PARAGUAI elege Fernando Lugo presidente. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 abr. 2008. Mundo, p.A12.

PEREIRA, O. D. **Itaipu: prós e contras**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

SENADO revê acordo, e Paraguai ganhará mais por Itaipu. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 mai. 2011. Primeiro Caderno, p.A15. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/2011/05/12/2//5703645>>. Acesso em: 14 out. 2014.

SOUZA, E. B. C. A geopolítica da produção do espaço: a localização da hidrelétrica de Itaipu Binacional. **Revista Geografares**, Vitória, n.9, p.141-167, jul./dez. 2011.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.29, n.2, p.273-335, jul./dez. 2007.

YAHN FILHO, A. G. **Conflito e cooperação na Bacia do Prata em relação aos recursos d'água internacionais (de 1966 a 1992)**. 2005. 147f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC-SP). São Paulo, 2005.