

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas"

Unesp-Unicamp-PUC-SP

Sara Basilio de Toledo

**Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: o caso
da renegociação do Tratado de Itaipu**

São Paulo
2015

Sara Basilio de Toledo

**Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: o caso
da renegociação do Tratado de Itaipu**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-PUC-SP) para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores. Linha de Pesquisa: Política Externa Brasileira.

Orientador: Prof. Dr. Clodoaldo Bueno.

São Paulo
2015

Sara Basilio de Toledo

**Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: o caso
da renegociação do Tratado de Itaipu**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-PUC-SP) para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores. Linha de Pesquisa: Política Externa Brasileira.

Orientador: Prof. Dr. Clodoaldo Bueno.

Banca Examinadora:

Orientador: _____
Prof. Dr. Clodoaldo Bueno (UNESP)

2º Examinador: _____
Prof. Dr. Shiguenolli Myamoto (UNICAMP)
Suplente: Profa. Dra. Karina Pasquariello Mariano (UNESP)

3º Examinador: _____
Prof. Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)
Suplente: Profa. Dra. Janina Onuki (USP)

São Paulo

2015

Toledo, Sara Basílio de.
T649 Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: o caso da renegociação do Tratado de
Itaipu / Sara Basílio de Toledo. – São Paulo, 2015.
205 f: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Unesp/Unicamp/PUC-SP, Programa San
Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.

Orientador: Clodoaldo Bueno.

1. Brasil – Relações exteriores – Paraguai. 2. Brasil – Relações exteriores – América do Sul. 3.
Brasil – Presidente (2003-2006: Lula). 4. Brasil – Presidente (2007-2010: Lula). 5. Usina Hidrelétrica de
Itaipu – Tratado de Itaipu. 6. Usinas hidrelétricas – América do Sul. 7. Recursos hídricos –
Desenvolvimento – América do Sul. 8. Brasil – Recursos energéticos. 9. Recursos energéticos –
Paraguai- Fernando Lugo I. Autor. II. Título.

CDD 327.810892

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Sou grata a muitas pessoas especiais que de alguma maneira contribuíram para este trabalho. Minha gratidão aos meus pais, Nelson e Alda, que sempre me apoiaram em todos os momentos, sob quaisquer circunstâncias. Meu abraço apertado aos irmãos, Fernando e Leandro, sempre presentes em minha caminhada, embora meus passos tenham seguido direções bastante distintas, profissionalmente.

Às amigas e irmãs do coração, Letícia Monteiro e Daniela Novelli, pelo carinho, admiração e força, sempre. Aos amigos, Valquíria Braga, Talita Oliveira, Larissa Santos, Oscar Alencar, Thaís Virga Passos, Carolina Pedroso, Fábio Tanque, Marco Faganello, Wilson Pedro Té e Alecsandra Ribeiro, meu obrigada pelas mãos sempre estendidas. Agradeço pelos conselhos jurídicos de Guilherme Fernandes. Ao eterno amigo Alex Ribeiro Oliveira.

Aos amigos e companheiros dantescos, que sempre arrancaram-me largos sorrisos, até mesmo nos momentos difíceis, Laís Azeredo, Camilla Geraldello e Arthur Murta. Meu obrigada a todos os colegas de turma e a todos os professores do San Tiago Dantas pelas excelentes aulas e pela atenção, especialmente aos profs. Oliveiros Ferreira, Reginaldo Nassser, Karina Pasquarello e Luiz Fernando Ayerbe. Às funcionárias do Programa San Tiago Dantas pelo auxílio constante: Isabela, Giovana e Grazi.

Aos amigos da Fundação Escola de Sociologia e Política, os quais sempre incentivaram-me a prosseguir, com muito bom humor, especialmente Thiago Vasile, Amaro Terto, Maria Rita Freitas e Hiran Mauá.

Meu obrigada especial a Giordano Almeida, companheiro de viagem ao Paraguai por conta das entrevistas, o qual se tornou um novo amigo, e a Orlando Fernandes de Paula, os quais, compartilhando de objetos de pesquisas similares, muito ajudaram-me com informações valiosas.

Ao Capes, pelo financiamento desta pesquisa.

Ao professor Igor Fuser, pelo incentivo e ajuda constante antes, durante e após o mestrado. Apenas um obrigado não seria suficiente para expressar minha gratidão.

Aos professores componentes da banca, Shiguenolli Myamoto, pela constante simpatia e críticas precisas, e ao também amigo, prof. Tomáz Espósito Neto, que acompanhou o meu trabalho desde o início, enriquecendo a pesquisa por meio de apontamentos deveras necessários.

Finalmente, ao prof. Clodoaldo Bueno, a quem tive a honra de ter como orientador, o qual, além de uma das maiores referências no estudo de Política Externa Brasileira, mostrou-se, ao longo desta jornada, um ser humano admirável. Em uma de nossas primeiras conversas, ao questioná-lo sobre como e quando poderia começar a escrever, sua resposta, aparentemente simples, surtiu efeitos precisos: “Ora, como você aprendeu a andar? Não foi andando? Comece, pois, a escrever, escrevendo!”. E assim, comecei a caminhar...

(...)

*O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os homens presentes,
a vida presente.*

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

Em 2008, o Paraguai passava por uma composição inédita do cenário político, com a chegada do ex-bispo Fernando Lugo à presidência da República, rompendo com mais de seis décadas de monopólio do Partido Colorado. Ainda assim, o longo processo de transição democrática, iniciado em 1989, demonstrou a permanência de resquícios que limitam a democracia no país guarani, exemplificados com a destituição de Lugo, em 2012. A política externa paraguaia possui estreita relação com a dinâmica política doméstica, de modo que as relações com o Brasil, uma das principais peças das relações bilaterais paraguaias, torna-se influenciada pelos embates políticos internos do país vizinho. Ademais, estas relações bilaterais apresentaram gradual aproximação, potencializando-se em um *continuum* após a construção de Itaipu, que criou vínculos viscerais entre os dois países. Contudo, ao mesmo tempo em que Itaipu foi motivo de aproximação, também configurou-se como elemento de dissensos constantes no histórico de tais relações. Na esteira deste processo, a chancelaria brasileira sempre buscou atender às reivindicações paraguaias, visando garantir os interesses brasileiros no entorno regional. Particularmente, no caso de Itaipu, vários foram os acordos. No entanto, as negociações de 2009, as quais culminaram na alteração do anexo C, referente às bases financeiras do tratado, triplicando o valor da cessão de energia paga pela venda do excedente do paraguaio, contou com uma particularidade: o casamento entre as linhas gerais da política externa brasileira do governo Lula e o modelo de inserção regional, fundamentado na ideia de solidariedade, com os interesses de manutenção de Fernando Lugo no poder, no interior dos embates políticos domésticos no Paraguai. Isso porque as promessas de campanha do ex-bispo apresentaram fortes laços com o Brasil, sobretudo a renegociação do Tratado de Itaipu, visto como limitador da soberania do país guarani. Neste contexto, a convergência ideológica entre Lula e Lugo foi fundamental para a viabilidade do acordo, e a figura do presidente Lula, particularmente, determinante neste processo, que teve como desdobramento a acentuação da polarização política doméstica em torno das propostas de política externa.

Palavras-chave: Brasil. Política Exterior. Paraguai. América do Sul. Presidente Lula. Tratado de Itaipu. Recursos hídricos. Recursos energéticos. Fernando Lugo.

ABSTRACT

In 2008 Paraguay was undergoing an unprecedented political scene composition, with the arrival of the former bishop, Fernando Lugo, to the republic presidency, breaking with more than six decades of the Colorado Party monopoly. Nevertheless, the long process of democratic transition initiated in 1989 showed the permanence of remnants that limits the democracy in the Guaraní country, exemplified by Lugo's destitution in 2012. The Paraguayan foreign policy presents close relation with the domestic policy dynamics, such that the relations with Brazil, one of the main partners of the bilateral Paraguayan relations, ends up being influenced by the internal conflicts of the next door country. Moreover, these bilateral relations showed gradual approach, potentiates in continuum after the construction of Itaipu, which generated visceral linkages between the two countries. However, at the same time that Itaipu was a motive for approach, it was also configured as disagreement element contained in the history of such relations. In the wake of this process, the Brazilian chancellery has always sought to comply with the Paraguayan claims, aiming to ensure the Brazilian interests in the regional surrounding. Particularly, in the case of Itaipu, there were many agreements. However, the negotiations in 2009 that culminated in the alteration of annex C that referred to the financial bases of the Treaty, triplicating the value for the energy disposal paid for the selling of the exceeding part of the Paraguayan side, has a singularity: the marriage between the general line of Brazilian foreign policy of Lula's government and the model of regional insertion supported in the idea of solidarity, with interests of keeping Fernando Lugo in power, within the political domestic shocks in Paraguay. That's because the campaign promises of the former bishop had strong connections with Brazil, especially, regarding the renegotiation of the Itaipu Treaty, seen as a limitation of sovereignty of the Guaraní country. In this context, the ideological convergence between Lula and Lugo were fundamental to the viability of the deal, in addition to the character of President Lula, particularly, was definite in this process, that had as an outcome the stress of the political polarization of domestic policy around foreign policy proposals.

Keywords: Brazil. Foreign relations. Paraguay. Lula President. Water resources. Energy resources. Itaipu treaty. Fernando Lugo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Presidente Lula visita Lugo, no Hospital Sírio Libanês, em São Paulo.....	52
Figura 2 - Mapa da localização geográfica do Paraguai na América do Sul.....	104
Figura 3 - Mapa da Bacia do Prata	109
Figura 4 - Mapa do território reivindicado pelo Paraguai.....	115
Figura 5 - Barragem de Itaipu.....	120
Figura 6 - Os generais e presidentes Stroessner e Figueiredo na inauguração da hidrelétrica de Itaipu.....	120
Figura 7 - Itaipu vista de cima.....	121
Figura 8 - Lula e Lugo pousam para foto após assinatura do acordo, em 25 de julho de 2009.....	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Presidentes paraguaios após a redemocratização.....	30
Tabela 2 - Resultado das eleições presidenciais de 2008.....	40
Tabela3 - Resultado detalhado do pleito para o Legislativo das eleições de 2008.....	41
Tabela 4 - Preferências dos paraguaios pela democracia.....	43
Tabela 5 - Percentagem da população paraguaia que crê ser governada para o bem de todo o povo.....	43
Tabela 6 - Estímulos para a criação de partidos.....	44
Tabela 7 - Posição das organizações sociais em relação à candidatura de Fernando Lugo.....	47
Tabela 8 - Comparação entre os conceitos de liderança nos governos FHC e Lula.....	74
Tabela 9 - Áreas territoriais da Bacia do Prata.....	108
Tabela 10 - Principais acordos sobre a utilização das águas internacionais na Bacia do Prata.....	112
Tabela 11 - Evolução da balança comercial Brasil-Paraguai (US\$).....	128
Tabela12 - Principais temas da agenda bilateral tratados durante o governo Lula com o Paraguai.....	129
Tabela 13 - Destino dos recursos oriundos de Itaipu.....	138

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 AS LUTAS POLÍTICAS NO PARAGUAI: DA REDEMOCRATIZAÇÃO A LUGO.....	19
2.1 As fragilidades políticas internas e a composição do poder: breve análise histórica	20
2.2 A política externa de Stroessner e a composição do poder político até a redemocratização.....	21
2.3 E o povo? Quem o representa? A ascensão de Lugo	32
2.3.1. A ascensão de Fernando Lugo	34
2.4 As linhas gerais da Política Externa paraguaia pós-redemocratização e o caso do governo Lugo (2008-2012).....	52
2.4.1 De Rodríguez a Macchi (1992-2003): disputas sociais e política externa.....	53
2.4.2 Nicanor Duarte Frutos (2001-2007).....	56
2.4. Fernando Lugo	59
3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA.....	64
3.1. Características gerais da política externa do governo Lula.....	64
3.1.1 As potencialidades do espaço sul-americano pela ótica do governo Lula	68
3.2..... O espaço sul-americano como plataforma para a liderança regional brasileira	69
3.3 A querela em torno da Política Externa: politização, ideologização e partidarização	83
3.3.1 A politização da política externa.....	86
3.3.2. Partidos políticos e o Itamaraty	88
3.3.3 O “estado da arte” acerca da questão: os argumentos da oposição	95
4 A RENEGOCIAÇÃO DO TRATADO DE ITAIPU NOS GOVERNOS LULA-LUGO	103
4.1 Itaipu no contexto geopolítico da Bacia do Prata: o redimensionamento das relações brasileiro-paraguaias.....	106
4.2.1 Itaipu e os desdobramentos das relações bilaterais.	121
4.2.2 Determinantes nas relações bilaterais durante os governos Lula-Lugo	124
4.3 Consensos e dissensos sobre Itaipu	132
4.3.1 Os principais pontos de discórdia do lado paraguaio	139
4.4 A renegociação: Comissões negociadoras e cronologia.....	143
4.4.1 A Declaração Conjunta: “uma nova etapa nas relações bilaterais”.....	150
4.4.2 O Acordo sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu.....	151
4.4.3 Os trâmites políticos.....	155

4.4.4 As votações no Congresso e os embates entre os atores envolvidos.....	156
4.4.5 Os pareceres das Comissões.....	164
4.4.6 Um balanço da renegociação.....	166
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	170

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2008 inaugurou um novo momento na história política paraguaia. A chegada de Fernando Lugo à presidência sinalizava possibilidades de novos horizontes na vida social e política do país guarani. Rompendo com um trajeto de mais de 60 anos de continuidade do Partido Colorado, o ex-bispo simbolizava novos tempos, cuja esperança de inserção social de parcelas marginalizadas cristalizava-se no apoio da esmagadora maioria de movimentos sociais. Ao mesmo tempo, a aliança composta para sua eleição pela reunião de uma miríade de partidos políticos distintos, entre eles o PLRA, que lhe garantiu maior sustentação eleitoral, fragilizaria a permanência de Lugo no poder.

A chegada dele à presidência acompanhava o advento de outros governos na região que se declaravam de esquerda, com amplo apoio popular e promessas de inclusão social das massas historicamente excluídas, além de políticas de viés nacionalistas, de confrontação ao modelo neoliberal anterior. Todavia, se por um lado as circunstâncias histórico-sociais viabilizaram a ascensão do ex-bispo, por outro a particularidade da história político-social paraguaia deu fôlego à emergência de atores capazes de apontar para mudanças e romper com décadas do monopólio político Colorado.

Anos antes, no Brasil, o presidente Lula chegava ao poder com um discurso de defesa das parcelas marginalizadas e de amplos benefícios sociais. As afinidades ideológicas entre Lula e Lugo, em termos ideológicos, pareciam convergentes. Neste novo contexto, como seriam as relações entre os dois países?

A história da relação bilateral brasilo-paraguaia passa por um elo determinante: a usina hidrelétrica de Itaipu. A partir da construção desta, nas décadas de 1970 e 1980, estabeleceu-se uma ligação umbilical entre os dois países. Contudo, a própria natureza geográfica e econômica em que se inserem os dois países configurar-se-ia como a espinha dorsal dessa relação. Com um território, população e economia extremamente menor que o brasileiro, o país guarani estabeleceu, como constante em suas relações com o gigantesco vizinho, o poder de barganha na política exterior. Mais do que isto, situado entre os dois gigantes sul-americanos, Argentina e Brasil, o Paraguai procurou tirar vantagens da rivalidade que marcou as relações bilaterais brasilo-argentinas. Stroessner, ditador paraguaio por mais de três décadas, inaugurou uma política externa “pendular”, a qual, dependendo das possibilidades de ganho, pendia ora para o Brasil ora para a Argentina. Com Itaipu, o Brasil finalmente

conseguiu trazer o Paraguai para sua órbita de influência. O Paraguai, por sua vez, aproveitando-se da dependência energética brasileira, buscou tirar vantagens de tal situação. Esta lógica de barganha, que passa pelo fio condutor de Itaipu, constitui-se uma constante na política externa paraguaia desde então. Soma-se, ao relacionamento bilateral, o processo de integração regional inaugurado no fim dos anos 1980, o qual aproximou mais ainda os dois países. Com a chegada de Lula, tem-se uma ênfase declarada nas relações com a América do Sul, estreitando-se sobremaneira os vínculos entre os dois países.

A política externa brasileira na era Lula (2003-2010) intensificou o paradigma da *cordialidade oficial*¹, consagrando um padrão de relacionamento com os países vizinhos demarcados pela solidariedade, sinalizado por meio dos resultados de contenciosos com a Bolívia (2006), as negociações com a Argentina, na esfera comercial (2005), e, finalmente, com a renegociação do Tratado de Itaipu, em 2009. Tal postura brasileira funcionou como combustível às disputas políticas no cenário doméstico, acentuando, por um lado, a polarização política e, por outro, intensificando a politização² da política externa. Ambos os movimentos atuaram de maneira reverberante, à medida que a politização da política externa aprofundava os embates políticos internos, cuja especificidade de um governo considerado pela oposição como de esquerda, alimentou a polarização política, sinalizada pela disputa PT *versus* PSDB e suas coligações. Neste cenário, inaugurou-se, no Brasil, uma discussão em torno de quais influências ideológico-partidárias alimentariam a formulação e execução da política externa que deve dar conta dos interesses posicionados acima de governos e partidos políticos, configurando-se, pois, como uma política de Estado. Contrariando tal premissa, o governo Lula teria criado mecanismos de institucionalização dos interesses partidários nos meandros do Estado brasileiro, os quais se difundiram no Itamaraty, *locus* tradicional de formulação e execução da política externa e uma das instituições mais respeitadas do Estado brasileiro.

¹ O Paradigma da *Cordialidade Oficial* foi um termo cunhado por Cervo (1998) para descrever um comportamento de continuidade na política externa brasileira com o entorno regional. Este paradigma, de maneira geral, expressa-se pelo bom relacionamento com os vizinhos, visando assegurar os interesses brasileiros na região, cujo histórico dos países se distinguem significativamente do Brasil, a começar pela geografia, língua e pelo regime político pós-independência. Tradicionalmente, a chancelaria brasileira adotaria uma política que visa a atenuar conflitos, atuando de maneira cordial com os vizinhos.

² O termo, à primeira vista, parece redundante, haja vista que, como toda política, a externa também constitui-se como “política”. No entanto, nos últimos anos, particularmente após a redemocratização brasileira, constatou-se um processo de “politização da política externa”, no sentido de que esta esfera da política começou a ganhar gradualmente espaço na opinião pública, ao mesmo tempo em que se constatou um “desencapsulamento” do Itamaraty, na medida em que este demonstrou-se cada vez menos insulado, contrastando com o período anterior, em que a política externa alocava-se muito mais dissociada da sociedade, de maneira geral. Ao processo de ampliação do diálogo do Itamaraty com outros atores governamentais, assim como o maior peso da política externa entre a opinião pública, é que alguns autores cunharam o termo (PINHEIRO e MILANI, 2012; LIMA, 2013). Este processo de politização da política externa elevaria a política externa à esfera de política pública. Ao longo do trabalho, desenvolveremos melhor esta ideia.

Assim, as críticas em torno da política externa brasileira ganharam um componente doméstico significativo. Embora a estrutura do MRE seja composta por um *staff* técnico bastante elevado, burocratas que passaram por rigorosa seleção de ingresso na instituição, o componente político, que em teoria deveria ser inexistente, parece ter sido incontestável sob a gestão dos governos Lula. Desta forma, também verificou-se, no interior do Itamaraty, uma polarização em torno das disputas de poder, expressas pela chancelaria da gestão de Fernando Henrique Cardoso, com uma visão mais ligada aos valores liberais, como representantes da crítica à política externa do governo Lula, cujo alto escalão da chancelaria seria adepto de ideias mais nacionalistas, de cunho desenvolvimentista.

É, pois, considerando tais fatores, que o presente trabalho buscou compreender de que maneira se construíram as relações entre Brasil e Paraguai durante os governos Lula-Lugo, na tentativa de apreender os determinantes dessa relação e suas especificidades, tendo como foco a renegociação do Tratado de Itaipu. Dada as circunstâncias sociopolíticas de cada país, houve mudanças nas relações bilaterais ou apenas deu-se continuidade ao padrão de relacionamento?

Buscando responder a tais questões, a pesquisa estruturou-se da seguinte maneira: no primeiro capítulo, apresentamos a trajetória de ascensão de Lugo à presidência paraguaia, passando por um breve histórico da composição do poder do Estado guarani a partir de Strossner, com foco na transição democrática, até a chegada de Lugo. Até que ponto a transição democrática alterou a dinâmica socioeconômica e política do país vizinho? A questão pareceu ser pertinente, dado o quadro político do Paraguai com a destituição do presidente Fernando Lugo, em 2012. Acusado pelo Brasil e pelos países componentes do Mercosul de antidemocrática, a destituição de Lugo resultou na suspensão do Paraguai do Mercosul, exigindo-se, pois, novas eleições como critério de volta do país guarani ao bloco, o que ocorreu em 2013. No entanto, o fato revela a importância de compreender em que medida a consolidação da democracia paraguaia ainda aparece como debilitaria e incompleta. Nossa hipótese central é a de que, muito embora a mudança no regime político tenha ocorrido com a transição, deflagrada pela emergência de instituições democráticas, a consolidação da democracia apresenta-se frágil e instável, representando preponderantemente os interesses de uma tradicional elite econômica, detentora dos poderes políticos (COELHO, 2012).

No capítulo 2, examinou-se as linhas gerais da política externa brasileira durante os governos Lula, com ênfase na compreensão do lugar ocupado pela esfera regional na agenda da política externa. Quais seriam os elementos determinantes nos padrões das relações bilaterais e multilaterais, particularmente na esfera da integração regional, os quais regeram a política externa da era Lula? Aqui, a hipótese é a de que a diplomacia do governo Lula

pautou-se pela busca por maior protagonismo internacional, passando primeiramente pela esfera regional, o que definiu o padrão do relacionamento com os países vizinhos. Neste sentido, a necessidade de liderar a região configurou-se como um imperativo e, como consequência, as reações diante da postura de liderança brasileira na esfera regional esboçaram embates polêmicos nos planos políticos doméstico e regional. Tal problemática encaminhou a pesquisa para dois grupos de análise: primeiramente, buscou-se apreender de que maneira o Brasil buscou exercer a liderança regional e qual a compreensão que a chancelaria do governo Lula possuía quanto a tal questão, isto é, qual seria o caráter de tal liderança aos olhos da diplomacia brasileira. As polêmicas geradas a partir da dinâmica das relações com os países vizinhos, seja na esfera bilateral ou multilateral, resultaram em embates calorosos entre defensores e opositores da política externa da era Lula, intensificando o debate e também polarizando-o. Assim, o outro grupo de análise cristalizou-se na investigação da politização e partidarização da política externa brasileira, na quadra histórica demarcada. Buscou-se, todavia, apenas apontar a problemática e sistematizar, de maneira geral, o tom em torno da crítica e da defesa da política externa do governo Lula, focando, sobretudo, nos atores políticos centrais.

No capítulo 3, dedicamos especial atenção às negociações relativas à tentativa do governo paraguaio de renegociar o Tratado de Itaipu, em 2009. Como já mencionado, a construção de Itaipu inaugurou uma nova etapa nas relações bilaterais brasilo-paraguaias, de modo que, a partir da construção da usina hidrelétrica binacional, não se pode mais analisar as relações entre ambas as nações dissociando-as da figura da gigante hidrelétrica e tudo o que a existência dela envolve. Itaipu configura-se, portanto, como meio necessário de relacionamento constante entre Brasil e Paraguai e revela o estreitamento entre política e economia, envolvendo elementos domésticos influenciadores na configuração da política externa desses dois países. A observação, ao longo da história, é que o Brasil sempre buscou atender às reivindicações do lado paraguaio, com a intenção de atenuar supostos conflitos. Contudo, buscou-se verificar a particularidade do acordo firmado em 2009, levando em consideração os elementos motivadores da renegociação de ambos os lados, questionando-se, por um lado, até que ponto ela convergiu com as políticas externas do Brasil e do Paraguai e se as afinidades político-ideológicas entre os chefes de Estado, Lula e Lugo, foram relevantes para a negociação ou o que levou o Brasil a aceitar a renegociação foi a necessidade de alcançar os interesses da projeção brasileira no Cone Sul, na esteira da política externa do governo Lula, pautada na ideia de solidariedade. A hipótese central do trabalho é a de que as

afinidades ideológicas de ambos os governos, somadas ao interesse brasileiro de influência na região, foram imperativas para a renegociação.

Por fim, buscamos responder a tais questões por meio de extensa revisão bibliográfica. No que toca o processo negociador, além da bibliografia, utilizamos documentos oficiais e, sobretudo, entrevistas. Cumpre destacar que estas últimas desempenharam papel fundamental para o encaminhamento da compreensão do processo negociador, na medida em que entrevistamos atores fundamentais neste processo, integrantes das Comissões de negociação.

2 AS LUTAS POLÍTICAS NO PARAGUAI: DA REDEMOCRATIZAÇÃO A LUGO

“Lugo não ganhou as eleições, foi o Partido Colorado que perdeu”

(Alberto Costa Garbarino, 2013)

O quadro político do Paraguai, com a ascensão do presidente Fernando Lugo, em 2008, chama atenção à um novo momento na história política daquele país, em razão do rompimento de mais de meio século de monopólio do Partido Colorado no Poder Executivo, que vinha desde 1947, quando o militar e presidente Higínio Morínigo Martínez³, do Partido Liberal, foi deposto por forças coloradas, que o Partido Colorado domina o cenário político paraguaio. Portanto, de 1947 até 2008, nem ao menos o Partido Liberal⁴, principal partido paraguaio depois do Colorado, conseguiu configurar-se como contraponto no âmbito do Executivo, revezando-se no poder.

Neste contexto, quais seriam os determinantes capazes de viabilizar a emergência de Lugo? A própria questão incita indagações em torno do caráter da democracia paraguaia, bem delimitada por Britez e Caballero (2010), que reconhecem os avanços graduais no histórico político pós-transição. Esses questionamentos ressaltam os limites de uma democracia sustentada na isenção da alternância de poder, condição necessária para “falar de democracia com propriedade” (BRITIZ e CABALLERO, 2010, p.15). Assim, a análise da trajetória que viabilizou a ascensão de Lugo e as circunstâncias que demarcaram sua emergência tangenciam a questão do déficit democrático paraguaio e, neste sentido, chama atenção para a problemática acerca da consolidação da democracia no Paraguai, a qual, sem dúvida, configura-se demasiada complexa quando se analisa o histórico político pós-Stroessner e o período que ficou conhecido como “transição democrática”, datada a partir de 1989. Para muitos analistas (GOIRIS, 2000; ROETT e SACKS, 1991; GARBARINO, 2013; LAMBERT e NICKSON, 1997), tal problemática é posta nos seguintes termos: embora a mudança no regime político tenha ocorrido, mesmo com a emergência de instituições democráticas, a consolidação da democracia ainda apresentar-se-ia como frágil e instável, devido a problemas de ordem socioeconômica e de uma tradição política patrimonialista, a qual assenta-se em práticas de loteamento partidário das estruturas democráticas (RIVAROLA, 2007).

³ Higínio Moringo governou o Paraguai de 1940 a 1948. Foi presidente provisório e depois constitucional, sendo derrubado pelos Colorados.

⁴ O Partido Liberal surgiu em 1887 e, posteriormente, transformou-se em Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), configurando-se, historicamente, como o principal opositor do Partido Colorado.

Trata-se de uma demanda de forma e conteúdo: o Estado paraguaio formatado em moldes institucionais democráticos abrigaria práticas políticas perversas à democracia. Trazendo tal reflexão para a atualidade, a destituição de Fernando Lugo parece refletir a atualidade dessa problemática (GABARINO, 2013), ainda que este não seja nosso foco de investigação⁵.

2.1 As fragilidades políticas internas e a composição do poder: breve análise histórica

Ao analisar a história paraguaia, após a polêmica Guerra do Paraguai, Doratiotto (2002 e 2012) demonstra a curiosa instabilidade política do país, que chegou a 1954 com um saldo de 44 presidentes. Segundo Espósito Neto (2011), dos 44 mandatários paraguaios, 9 eram militares sendo que durante a quadra histórica 1870-89, ocorreram 25 golpes de estado, de modo que cada mandato presidencial durou cerca de 2 anos. Nesse período também é possível verificar a ascensão e consolidação das duas maiores forças políticas do país: o Partido Colorado ou *Asociación Nacional Republicana* (ANR) e o Partido Liberal, que posteriormente se desdobraria no Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA). Ao investigar tais partidos, Doratiotto conclui que “As diferenças entre os dois partidos davam-se antes no plano do discurso do que no plano concreto, caracterizando-se, ambos, pelo personalismo e pelo oportunismo” (2012, p.33). Assim, é interessante notar que, embora houvesse um antagonismo político claro dentre ambos, tais partidos ainda representavam os interesses conservadores das elites proprietárias.

Contraopondo-se à instabilidade anterior, o regime de Stroessner (1954-1989) e a estrutura do Estado stronista foram capazes de garantir a estabilidade do poder mais longo da América do Sul: os 34 anos da “Era Stroessner”, consensualmente justificada e explicada por especialistas a partir do tripé: Forças Armadas, partido e governo, instituições que foram completamente centralizadas nas mãos do ditador, já que, ele configurava-se como comandante das Forças Armadas, presidente do partido Colorado (ANR) e chefe de Estado. Além disso, parece ser possível afirmar que há características fundamentais na composição das forças político-econômicas da atualidade, as quais encontram raízes no regime stronista, projetadas, respectivamente, nas atuais classes proprietárias e no tradicional Partido Colorado.

⁵ Como já mencionado na introdução, o recorte deste trabalho delimita-se até 2009, com a Renegociação do Tratado de Itaipu. A problemática da qualidade da democracia paraguaia não se configura como objeto central de análise e apenas tangencia a questão ao trabalharmos o histórico de ascensão de Fernando Lugo.

Isto porque o período em voga (1954-89) configura-se de suma importância no tocante ao *boom* econômico paraguaio, sobretudo em razão dos Investimentos Externos Diretos e da abertura e expansão da fronteira agrícola ao leste, simultaneamente à alta do preço internacional das *commodities* ali produzidas, além da construção da gigante hidrelétrica binacional, Itaipu. É neste cenário que ocorreu a chamada “modernização conservadora” do Paraguai, justamente porque ao invés de investir em uma industrialização visando a aproveitar a energia barata de Itaipu, o Estado paraguaio investiu na expansão da agroexportação, que, sobretudo, é comandada por imigrantes brasileiros, hoje conhecidos como “brasiguaios”⁶ (LAMBERT e NICKSON,1997). Assim, embora a transição tenha rompido com o período ditatorial stronista, na prática, a composição social e econômica manteve-se a mesma, refletindo-se na manutenção do Partido Colorado (ANR) no poder (LAMBERT e NICKSON,1997).

2.2 A política externa de Stroessner e a composição do poder político até a redemocratização

Tradicionalmente, a política externa paraguaia é marcada pela relação entre os dois grandes vizinhos: Brasil e Argentina. Para Doratiotto (2012), seria impossível entender as relações Brasil-Paraguai apenas do ponto de vista das relações bilaterais, devido à rivalidade Argentina-Brasil, a qual sempre se refletiu na política externa paraguaia, tornando-se evidente com Stroessner.

A política pendular de Stroessner, configurada na alternância de aproximação do país guarani ora com a Argentina, ora com o Brasil, visando a tirar vantagens da situação de rivalidade entre seus dois grandes vizinhos, não se vincula *ipsis litteris* a “era Stroessner”, pois esta política foi adotada com frequência a partir de Stroessner (Ver DORATIOTO, 2012).

Assim, se os governos instáveis pré-Stroessner buscavam tirar proveito das rivalidades Brasil-Argentina, Stroessner soube utilizar tal estratégia ao máximo (ROLON,2010). Mesmo

⁶ Os brasiguaios, por sua vez, possuem peso econômico e político de suma importância na atualidade, na medida em que encabeçam a exportação de soja do país paraguaio, responsável por porção significativa do PIB (COSTA, 2009).

porque, dada as características do regime, a política externa de Stroessner buscou primordialmente assegurar o poder do mandatário a partir de três eixos: a manutenção da boa relação com os EUA; a aproximação com o Brasil, visando a barganhar e diminuir a dependência portenha, ao mesmo tempo em que se mantinha a manutenção das “relações maduras” com a Argentina (ESPÓSITO NETO;2011). Do ponto de vista da política interna, Stroessner buscou articulação com as principais esferas que garantiriam a ele a manutenção do poder como comandante das Forças Armadas, presidente do partido Colorado e chefe de Estado, assumindo o controle de todas as esferas da vida político-social, de modo a submeter o Estado Paraguaio (ROLON, 2010) aos seus interesses. A coalizão entre o Partido Colorado e as Forças Armadas se configuraram de suma importância para assegurar o poder nas mãos de Stroessner, justamente porque o histórico político do Paraguai, desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança, fora marcado por constantes intervenções militares na vida política do país por meio de numerosos golpes de Estado, impulsionados pelos constantes desentendimentos entre a cúpula dos setores dominantes do partido e os estratégicos das Forças Armadas. Assim, o sucesso de Stroessner é consequência da centralização do poder dele sobre as Forças Armadas e o Partido Colorado:

Throughout the 1950s Stroessner successfully brought the military under his own control, through increased military budgets and the tactical use of promotion and retirement(...)Unlike neighbouring 'bureaucratic-authoritarian' regimes, the armed forces did not govern in their own right but formed a component of the ruling power bloc and were closely allied to the Colorado Party (LAMBERT e NICKSON, 1997 p.8).

Muitos dos benefícios destinados aos setores estratégico-militares cristalizaram-se na distribuição de terras, sobretudo a leste do país, por meio da criação de uma agência de reforma chamada Instituto de Bem-Estar Social (IBR) – no estímulo ao contrabando – pelo qual militares e policiais aumentavam aceleradamente os rendimentos deles, deixando passar pelas fronteiras do país não só produtos contrabandeados, mas também drogas e prostituição, bem como constantes promoções de cargos. Ao mesmo tempo que a Doutrina da Segurança Nacional fora usada como instrumento para, por um lado, justificar a larga escala de investimentos nas Forças Armadas, por meio dos investimentos dos EUA no contexto da Guerra Fria e, por outro, justificar a repressão contra inimigos “reais e irreais” da oposição, já que muitos eram perseguidos injustamente. Deste modo, tal Doutrina acabou por conceber legitimidade ao autoritarismo característico do regime.

O controle da sociedade civil também fora significativo para a sustentação do regime, muito embora a repressão não tenha sido a principal causa da duração dele, diferentemente das ditaduras argentina, chilena e uruguaia (LAMBERT e NICKSON,1997). Além disso, ainda segundo tais autores, Stroessner combatia os dissidentes do regime com uma espécie de cooptação e força. A repressão propriamente dita se enquadraria muito mais nas primeiras décadas do regime, pela própria estrutura do Partido Colorado, que permitia investigar a oposição em nível regional, de modo que a repressão se constituía mais propriamente como preventiva.

Outro elemento fundamental para a manutenção do stronato encontrava-se no rápido crescimento econômico, cujo ápice ocorreu nos anos 1970, por meio de dois fatores: a agroexportação de *commodities* (sobretudo soja e algodão), por intermédio do estímulo e da abertura à ampliação das fronteiras ao leste e a construção de Itaipu. Contudo, tal crescimento configurou-se de curto prazo, pois não se buscou investimentos internos capazes de diminuir a dependência externa paraguaia, dando fôlego a um desenvolvimento econômico autossustentado. Deste modo, diferentemente da maioria dos países latino-americanos, o Paraguai não passou pelo processo conhecido como industrialização via substituição de importações. Pelo contrário, intensificou-se o estímulo à dependência do mercado internacional, que, tal como já dito, por meio da ampliação das fronteiras ao leste, atraiu milhares de imigrantes brasileiros, os quais configurar-se-iam como um setor fundamental para a economia e a política paraguaias, ao mesmo tempo em que passaria a ser um crivo de suma importância entre as relações Brasil-Paraguai.

Do ponto de vista da política externa paraguaia, embora não se compare à importância internacional do país com os dois gigantes que o circundam: Argentina e Brasil, é relevante o fato de que sua posição geográfica entre esses dois países moldou, historicamente, a dinâmica interna e externa paraguaia, após, particularmente, a Guerra do Paraguai. O fato é que a forma de inserção internacional paraguaia ressurgiu de maneira significativa com o governo de Stroessner:

O governo autoritário de Alfredo Stroessner desenvolveu um tipo de relação com os vizinhos, e soube aproveitar-se de suas rivalidades no plano externo, obtendo benefícios econômicos e políticos. Essa relação ficou conhecida como política pendular e está vinculada a sua situação geográfica e às necessidades e desafios dessa condição(...)Essa política pode ser entendida como uma “política pública e coerente que, tal qual um pêndulo, oscilou de acordo com suas possibilidades e necessidades, ora em direção à Argentina, ora em direção ao Brasil.(ROLON, 2010 p.84)

A queda de Stroessner demonstrou o extremo poder que as Forças Armadas imprimiam ao Partido Colorado e à vida política paraguaia. Pela perspectiva do cenário internacional, a relutância de Stroessner a participar dos processos engendrados de integração regional na América do Sul, assim como a diminuição dos recursos financeiros estadunidenses impulsionados pelo narcotráfico comum no país guarani e pela continuidade do autoritarismo de Stroessner contribuíram para a falta de apoio internacional e potencializaram a queda do regime. Internamente, do ponto de vista da sociedade civil, constatou-se a organização de camponeses contra o regime via, sobretudo, a Igreja e as Ligas Agrárias Cristãs (estimulados pela crise econômica do fim dos anos 1980). Sob a ótica das Forças Armadas, notou-se a extrema importância no que se refere à queda do regime. (Martini, Carlos e Lescano, Carlos M. *In* LAMBERT e NICKSON, 1997, p.69)

Com o ditador e a sua saúde já fragilizada em 1989, a questão sobre quem poderia substituí-lo tornou-se latente, de modo que diversos grupos acabaram por buscar soluções para o suposto “vácuo de poder”. Nessa disputa, o setor conhecido como 'militantes strossnistas'⁷ destacou-se, chamando atenção da denominada 'facção tradicionalista', a qual encabeçada pelo General Rodríguez, colocou de lado os 'militantes', assumindo o golpe de Estado que levaria, ironicamente à “democratização”. Lambert destaca que o estopim para o golpe fora a ameaça de alocar o filho de Stroessner no poder de Estado:

Removes that the militants wished to install Gustavo as a president, after his father's death, caused resentment among the armed forces. Gustavo was not only unpopular and uncharismatic but he was from the air force rather than the army, which had traditionally held the real power in Paraguayan politics. These rumours appeared to be borne out by his rapid promotion in late 1988 (LAMBERT e NICKSON, 1997, p. 23).

É, pois, circunscrito nessa esfera de disputas políticas operacionalizadas pela cúpula das Forças Armadas alocadas no interior do Partido Colorado que a denominada redemocratização iria se efetivar. Ainda assim, é fundamental apreender o legado do governo de Stroessner, no qual a composição do poder econômico e as disputas políticas formatadas configuram-se significativas, na medida em que fora nesse período que as forças econômicas que dominariam períodos posteriores, sobre a égide do agronegócio e o rendimento das

⁷ Os militantes eram compostos por uma elite civil que se desenvolveu com o advento de Itaipu e assumiu papel importante no interior do Partido Colorado durante o final da Era Stroessner. Já os tradicionalistas eram compostos por membros das Forças Armadas que apoiavam Stroessner. Ver: RIQUELME, 1997

hidrelétricas, se constituem como elementares na composição da economia paraguaia e, conseqüentemente, na vida política do país.

Em 1989, por meio de um golpe de Estado liderado pelo setor tradicionalista das Forças Armadas paraguayas, o general Andrés Rodríguez assume o poder e convoca eleições para maio daquele ano. As eleições de 1989 são vistas por alguns como um meio necessário de ganhar legitimidade internacional (RIQUELME, Marcil A. e RIQUELME, Jorge G.1997), o que significa que menos do que buscar a efetiva democratização do processo eleitoral, tal processo fora resultado de forças das circunstâncias. Ainda que circunscrita em tais limitações, é impossível afirmar acerca de uma suposta imutabilidade na vida política, já que se constataram destacados avanços.

Do ponto de vista partidário, é inegável o crescimento do Partido Liberal Radical Autêntico, que recebe *status* legal somente após 1989, após a transição. Ainda assim, a força do Partido Colorado se fez patente durante os primeiros anos da transição. Mesmo assim, importa destacar que as duas principais forças político-partidárias que vigoraram – e ainda vigoram – no cenário político paraguaio exerceram, juntas, nas primeiras eleições, em maio de 1989, a hegemonia no Congresso Nacional, ocupando mais de 95% dos votos, com a maioria das cadeiras pertencentes ao Partido Colorado: “In the case of the paraguayian transition, the Colorado Party used it's absolute majority in Congress to repeatedly change the rules during the transition in order to maintain it's dominance over the electoral process” (RIQUELME, Marcil A . e RIQUELME, Jorge G.,1997, p. 55).

Enquanto a oposição política viu na democratização uma oportunidade para participar da esfera política como poderosos vencedores, os militares liderados pelos tradicionalistas viam na redemocratização a chance de manter sua hegemonia política e seus interesses econômicos. Além disso, “The prominent roles played in the coup by the military and the traditionalist faction of the Colorado Party, together with the absence of popular participation in Stroessner's overthrow, has in the short term at least, closely circumscribed the parameters of the subsequent transition process”(RIQUELME, Marcil A . e RIQUELME, Jorge G. 1997 p. 56).

Assim visto, parece que a grande questão, fundamental para a compreensão da natureza da democracia paraguaia, projeta-se na interrogação sobre a profundidade das mudanças, mediante as quais se poderiam alcançar a democracia real no país guarani. Assim, muito embora seja inaugurada uma nova constituição em 1992 e que tenha ocorrido reformas

em diversas instituições⁸, a relação estreita entre os militares e o Partido Colorado refletiu-se na continuidade do poder e na manutenção da estrutura econômica e social da sociedade paraguaia, extremamente desigual e calcada na corrupção política construída durante o regime de Stroessner:

Four decades of institutionalised corruption have constructed a highly inegalitarian social structure in Paraguay, even by Latin American standards. That part of the population which has a vested interest in the maintenance of different forms of corruption is powerful in terms of political muscle, and includes influential sectors within the two -patronage- based parties which still dominate the political system. Furthermore, the military, who epitomised institutionalised corruption in the past, are still a major force in the political system. For this reason, we may conclude that democratic paraguay is likely to experience widespread, albeit not institutionalised corruption for many years to come (LAMBERT e NICKSON, 1997, p. 13).

Portanto, a problemática da efetivação da democracia no Paraguai demonstra que apenas as reformas político-institucionais não foram suficientes para garantir a efetiva democratização da vida política paraguaia, além de elevar o nível de cidadania e garantir melhorias nos âmbitos econômico e social. A manutenção do Partido Colorado e o domínio deste sobre o Estado Paraguai assegurou a manutenção das práticas patrimonialistas e corruptas de poder, impedindo que as instituições paraguaias se formatassem a partir de uma dinâmica política mais transparente e ágil, refletindo-se diretamente em problemas econômicos e a consequente obstrução a um caminho de desenvolvimento nacional (BORDA, 2007, FACUL, 2006). A formalidade e as dificuldades práticas de efetivação da democracia paraguaia, via a manutenção do Partido Colorado, acabou por gerar uma transição limitada: substituiu-se um governo autoritário para um outro “semi-autoritário”. (LAMBERT, 2011b).

Por outro lado e acentuando ainda mais o caráter limitado da transição, a aliança entre os militares e o tradicional Partido Colorado foi claramente constatada com a vitória de Wasmosy (1994-1998). Ainda que tenham sido feitas diversas reformas nas Forças Armadas durante o governo Rodríguez a fim de desalojar a influência dos militantes, não se mudou a essência do pacto civil-militar, já que com as eleições de 1993 e o enfraquecimento do Partido

⁸Dentre as muitas reformas implantadas pelo governo de Rodríguez, podemos destacar as reformas judicial, eleitoral, administrativa e tributária. Ainda que a passagem para a democracia não tenha sido completa, do ponto de vista efetivo e não meramente formal - dado o quase monopólio do Partido Colorado e a aliança civil-militar, além da manutenção das estruturas socioeconômicas - ainda assim há de se reconhecer alguns avanços solidificados nas várias reformas no âmbito das instituições políticas. Para mais informações, ver: LAMBERT e NICKSON, 1997; BRUN, 2010 e RIQUELME, 1997)

Colorado, os militares mais uma vez se viram obrigados a se juntarem ao Partido para dar-lhe apoio. Nesse sentido é que Wasmosy fora escolhido como sucessor de Rodríguez, na medida em que ele unia as duas forças – civil e militar - e, sem dúvida, o envolvimento do general Lino Oviedo⁹ nesse processo representou a densidade de tal aspecto. Conseqüentemente, o regime político paraguaio configurou-se como uma restrita democracia, com um presidente civil submetido à autoridade dos militares. (RIQUELME, Marçil A. e RIQUELME, Jorge G.,1997). Ainda que em 1992, com a nova Constituição paraguaia, foi estabelecida a desfiliação dos membros das Forças Armadas do Partido Colorado, os militares ainda exerceriam papel ativo indiretamente e, neste sentido, a deflagração do conflito entre Wasmosy e Oviedo, posteriormente, o assassinato do vice-presidente de Raul Cubas¹⁰, sucessor de Wasmosy, foi significativa. Além disso, tal desfiliação deu “lugar a uma pluripartidarização (por meio de quotas políticas) de parte do aparelho do Estado: Poder Judiciário, Tribunal Eleitoral, Relações Exteriores, etc.” (RIVAROLA, 2007, p. 120), contribuindo ainda mais para a consolidação das práticas clientelistas e patrimonialistas do Estado Paraguaio.

A vitória de Wasmosy contou, em grande medida, com o apoio de Oviedo, o principal aliado militar daquele, nomeado Comandante do Exército. Para Brun (2010), o feito que mais marcou o governo Wasmosy foi a relação que este manteve com Oviedo, sendo que nos “primeiros três anos sucederam-se numerosas fricções e choques entre ambos, marcados, na maioria das vezes, pelo intento de Oviedo de governar pela sombra” (BRUN, 2007, p. 37. Tradução nossa). Em 22 de abril de 1996, Wasmosy comunicou a Oviedo a destituição deste. Oviedo não aceitou essa situação e ameaçou Wasmosy, afirmando que “correriam rios de sangue”, pedindo pela renúncia do presidente, sob pena de destituí-lo à força. Embora contando com o apoio de muitos generais, Oviedo não possuía o apoio da Força Aérea, da Marinha, do Regimento da Escolta Presidencial, da polícia e de um setor importante da infantaria (Idem, p. 37). O Congresso se pronunciou a favor de Wasmosy e tanto os Estados Unidos quanto o Brasil e a Argentina manifestaram-se contra Oviedo. Em tais circunstâncias, Wasmosy envia a Oviedo um “pedido de permissão” para que Oviedo “autorizasse” publicamente Wasmosy a continuar governando, esperando que com isso Oviedo aceitasse a destituição de poder proposta para este. Diversos chefes militares de outros países pediam a

9 O General Lino Oviedo (1943-2013) foi comandante do Exército paraguaio entre os anos de 1993 a 1999 e exerceu papel marcante na aliança entre as Forças Armadas e o Partido Colorado, sobretudo no governo de Wasmosy. Segundo Riquelme (1997), Oviedo “who openly supported the continuation of the military-Colorado Part pact”.

¹⁰ Raul Cubas Grau também é engenheiro, integrante do Partido Colorado e dono de uma construtora, por meio da qual se beneficiou como contratante de grandes obras públicas de engenharia para Itaipu, configurando-se como um dos homens mais ricos do Paraguai. (BRITZ e CABALLERO, 2010)

Oviedo para depor sua atitude. É interessante notar o apoio internacional ao presidente paraguaio: o secretário-geral da OEA insistiu energicamente por telefone que Wasmosy não recuasse e, na medida em que a crise se agravava, o apoio internacional crescia e, com isso, a posição do presidente se fortalecia. Na manhã do dia 23, Wasmosy decide passar para Oviedo o Ministério da Defesa, o qual o aceita e transmite o cargo de comandante do Exército para Oscar Díaz. Nessa mesma data, a população vai às ruas de maneira espontânea, dirigindo-se até a sede do governo, manifestando a indignação pela nomeação de Oviedo como ministro da Defesa. Mediante tal fato, Wasmosy rescinde a decisão dele de nomear Oviedo como Ministro da Defesa, e Oviedo não consegue o cargo de ministro de Defesa e o de general.

Em junho de 1996, Oviedo é preso, mas é libertado após um mês. Em 1997, são feitas eleições internas na ANR para a escolha do candidato à presidência para as eleições do ano seguinte e Oviedo vence. O fato demonstra o peso que o ex-comandante exercia no interior do partido. Ainda assim, o processo é passado para um Tribunal Militar, que o condena há dez anos de prisão. Oviedo, como fugitivo, apela para a Corte Suprema de Justiça, a qual nega o pedido e reafirma a prisão dele. A legislação eleitoral nomeia então o candidato à vice-presidência de Oviedo, Raul Cubas Grau, cujo vice, Argaña¹¹, obtinha o apoiado de Oviedo.

A eleição de 1998 é considerada por Brun (2010) as “primeiras eleições gerais livres, limpas e competitivas” (BRUN, 2010, p.40), já que a vitória de Wasmosy havia sido bastante questionada e acusada de fraudulenta. (idem). Ainda assim, o principal adversário da ANR, o PLRA, com Domingo Laíno como candidato, diminuiu o número de cadeiras na Câmara e no Senado, fato que, segundo Brum (2010), gerou diversos embates em seu interior, transformando-se de um partido disciplinado em torno de um líder a “um arquipélago de facções em permanente disputa por hegemonia” (BRUM, 2010 p. 43). Ainda assim, a oposição concentrou-se em torno de Argaña e, com o Decreto nº 117, no qual Cubas libertava Oviedo, a Câmara de Deputados inicia uma Frente Democrática juntamente com os seguidores de Argaña e Wasmosy, iniciando o processo de juízo político a Cubas, que recorreu à Corte Suprema de Justiça, a qual declarou inconstitucional o decreto de Cubas. Assim, ele, recusando-se a anular o decreto, forçou o Congresso a abrir o juízo político.

Diversas conflitos ocorreram como desdobramento de tal fato: alguns juízes que declararam a inconstitucionalidade do decreto sofreram ataques por parte dos defensores de

¹¹ Luis María del Corazón de Jesús Dionisio Argaña Ferraro foi um juiz da Suprema Corte e político paraguaio, membro do Partido Colorado. Foi vice-presidente de Raul Cubas, até ser assassinado em 1999.

Oviedo e Cubas. Manifestações violentas atacaram a Corte Suprema de Justiça. No dia 16 de março de 1999, o vice-presidente Argaña é brutalmente assassinado, desencadeando o chamado “Março Paraguai”, conhecido pela intensa repressão aos manifestantes que acusavam Oviedo e Cubas pelo assassinato de Argaña, sendo que na noite do dia 25 daquele mês, e na madrugada do dia 26 de março, ocorreu o que se conhece como “O Massacre do Março Paraguai”, quando sete manifestantes foram assassinados por franco-atiradores, alimentando mais ainda a revolta popular. Para Lambert (2011), a tentativa clara de um golpe de Estado por Oviedo só foi frustrada devido à intensa e significativa resistência civil em Assunção. Diante de tais circunstâncias, os congressistas aprovam o juízo político que destituiu Cubas. O presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, durante ligação para Cubas, pede para que este renuncie pelo bem do Paraguai. Ainda assim, passados alguns anos, durante o governo de Nicanor Duarte Frutos, o assassinato de Argaña foi questionado, afirmando-se que tudo não passou de uma armadilha para a saída de Cubas, sob o argumento central de que Argaña já estaria morto antes de ter recebido os tiros¹². Seja como for, Cubas opta pela renúncia e exila-se na Argentina, assim como Oviedo. Assumia assim, o vice-presidente, Luis A. González Macchi.

O governo de Macchi foi marcado por muitos conflitos político-partidários - nos quais o PLRA foi retirando gradualmente o apoio do partido -, além de um baixo índice de governabilidade (BRITEZ e CABALLERO, 2010). A falta de diálogo com os setores oposicionistas, acusações de corrupção e uma política econômica liberalizante que privatizou diversas empresas públicas desencadeou uma crise com os movimentos sociais e sindicatos, a qual foi alimentada pela oposição. Um governo que ascendeu apoiado por amplo apoio popular foi se dissolvendo neste processo, a ponto de em 18 de maio de 2000 ser deflagrada uma nova tentativa de golpe de Estado¹³ por parte do Primeiro Corpo do Exército de Comando e de outros setores da polícia nacional, simpáticos a Lino Oviedo, demonstrando que o Exército não estava afastado de ideologias políticas e ainda buscava intervir na vida política do país. No entanto, tal como em 1996, o apoio externo ao governo foi fundamental para desarticular os golpistas: o governo Macchi recorreu ao Conselho Permanente da OEA, pedindo por uma reunião, na qual os países membros apoiaram unanimemente Macchi,

¹² Segundo o secretário particular de Argaña: “O doutor Argaña sofreu um mal súbito quando estava no apartamento de uma amante. Para esconder isso e ao mesmo tempo atingir adversários políticos, a família e alguns aliados tramaram o atentado. Entre essas pessoas estava o presidente Nicanor Duarte Frutos”. (CONSPIRAÇÃO, 2004).

¹³ O golpe de Estado pode ter sido desencadeado pela vitória do candidato do PLRA nas eleições para vice-presidente, em 2000.

manifestando o apoio e o respaldo à democracia paraguaia. Assim, no dia 19 de maio, o poder Executivo implantou o estado de exceção, suspendendo direitos e garantias, período em que se constatou diversas acusações de tortura (BRITTEZ e CABALLERO, 2010). Oviedo, que da Argentina havia seguido clandestinamente para o Brasil, é culpabilizado pela tentativa de articular o golpe, mas ele nega vinculação com tal ato. Oviedo foi detido em Foz do Iguaçu (PR) e processado no Brasil, onde obteve asilo político e, deu início a uma intensa atividade política “que provocaria graves incidentes no Paraguai até obrigar em 2002 González Macchi a declarar novamente o estado de exceção”. (BRITTEZ e CABALERO, 2010 p.40).

Tabela 1: Presidentes paraguaios após a redemocratização

1989-1993	Andrés Rodríguez	Militar	ANR
1993-1998	Wasmosy	Engenheiro	ANR
1998-1999	Raul Cubas Grau	Engenheiro	ANR
1999-2003	Luis Ángel González Machi	Advogado	ANR
2003-2008	Óscar Nicanor Duarte Frutos	Advogado e sociólogo	ANR
2008-2012	Fernando Armindo Lugo de Méndez	Ex-bispo	APC
2012-2013	Frederico Franco (vice de Lugo)	Médico	ANR

Fonte: Formulado pela autora.

Em 2003, assumia o antecessor de Fernando Lugo, Óscar Nicanor Duarte Frutos. Muitas expectativas se projetavam sob o governo, já que este contava com amplo apoio popular e um plano de concertação parlamentar, por meio da convocação de uma “mesa patriótica de diálogo com os diversos atores para pactuar sobre políticas de Estado” (BRITTEZ e CABALLERO, 2010, p. 45), dado os problemas deflagrados no governo anterior. No entanto, não houve mudanças profundas na prática da governabilidade, pois o governo dele rechaçara atores sociais, como sindicatos e camponeses. Ainda assim, o governo de Frutos é visto de maneira peculiar para Brittez e Caballero (2010) devido ao fato de devolver à transição certa previsibilidade que a democracia requer para funcionar. Para esses autores, o

processo de redemocratização paraguaio é visto como uma “longa transição”, de modo que o governo de Rodríguez configurou-se como uma “transição na transição” e a herança do stronismo na cultura política do país ainda se faria presente na dinâmica de poder. Neste sentido é que se compreende que as expectativas positivas, no tocante ao governo de Duarte Frutos, foram posteriormente desfeitas devido às obstruções causadas pelos “déficits e urgências acumuladas durante a longa transição” (Idem, p. 46). Somando-se a isso, a ambição de Frutos de se perpetuar no poder, por meio da reeleição, intensificou os problemas do governo dele.

A legislação paraguaia, no artigo 237 da Constituição do país, proíbe o presidente e o vice-presidente de exercerem outros cargos, remunerados ou não, durante o exercício das funções no Poder Executivo. Contrariando tal postulado, Duarte Frutos candidatou-se à presidência do partido em 2005, sob o argumento de que caso não o fizesse, perderia as internas no partido e o próprio movimento nicanorista seria fragmentaria. Furtos venceu, mesmo com advertências de setores do Congresso e da oposição, sob a ameaça de um juízo político. O fato desencadeou insatisfações populares, abrindo caminho para a atuação do bispo de São Pedro, Fernando Lugo, como uma liderança expressiva nos protestos a favor da cidadania, em respeito à Constituição Nacional. Além disso, o sequestro e assassinato brutal da filha de Raúl Cubas Grau, Cecília Cubas Kusinky¹⁴, em 2004/2005 aumentaram mais ainda as insatisfações populares. As eleições municipais de 2006 apontaram para a queda de popularidade de Frutos, muito embora a ANR tenha saído vitoriosa.

Em junho de 2004, Lino Oviedo desembarcou no Paraguai para responder aos processos de homicídio de Argaña e sublevação pela tentativa de golpe em 2006. Para Britez e Caballero, a intenção de Oviedo era a de fortalecer os votos da ANR, visando as eleições de 2008, já que o nível de aceitação de Frutos configurava-se bastante fragilizado no final do mandato dele. Para isso, Oviedo precisava se livrar dos processos judiciais, sobretudo para conseguir viabilizar o objetivo de candidatar-se à presidência em 2008. De fato, Oviedo foi absolvido das acusações de assassinato de Argaña em 30 de outubro de 2007, obtendo suspensão provisória das acusações pelo “Massacre do Março Paraguai”. A absolvição gerou

¹⁴ Cecília Cubas tinha 31 anos e foi sequestrada no dia 21 de setembro de 2004, quando foi enterrada viva num túnel coberto com cal. O corpo dela foi encontrado em 16 de fevereiro de 2005, já em avançado estado de putrefação. Investigações posteriores provaram que Cecília foi enterrada viva e morreu asfixiada, após ser amordaçada do nariz até a boca. Membros do Exército do Povo Paraguai (EPP) foram apontados como culpados pela morte da filha de Cubas. Segundo ele e a mãe da vítima, o EPP possui ligação com as FARC.

sérias desconfianças em torno da articulação de Duarte Frutos quando declarou palavras simpáticas ao presidente.

Diante do arranjo entre a UNACE¹⁵ de Oviedo e a ANR, o PLRA se vê fragilizado e busca a articulação com setores descontentes. Para Gustavo Codas¹⁶, ex-diretor geral de Itaipu de 2010 a 2011 o PLRA somente aceitou apoiar Lugo por acreditar que sozinho não conseguiria vencer as eleições. Nickson (2008) aponta para o enfraquecimento do PLRA, indicando que até o apoio a Lugo e sua inserção na APC, o PLRA registrava uma longa e secular decadência. O apoio dos liberais seria fundamental para a campanha de Lugo. Para Balmelli (2011), membro do PLRA e ex-diretor geral de Itaipu do lado paraguaio, com Lugo, pela primeira vez “ se pressentia novos tempos e se respirava ares frescos que enchiam os pulmões. O Paraguai ardia em esperança” (BALMELLI, 2011 p. 36). Os novos tempos que Balmelli apontava referiam-se ao rompimento do monopólio do Partido Colorado e a esperança de construir um Paraguai moderno que combateria as injustiças sociais. Assim, o processo de construção democrática após 1989 alcançara proporções inéditas com a chegada de Lugo. A alternância de poder em 2008 rompeu com o retrocesso institucional deflagrado em 1999, alternância esta, compreendida como pressuposto à democracia. (BRITZ e CABALLERO, 2010, p.17). Contudo, a destituição de Lugo, em 2012, mostraria que os novos tempos não eram tão novos assim: com Horácio Cartes, em 2013, o Partido Colorado voltava ao poder, sinalizando que a democracia paraguaia possui limites muito estreitos e que as forças conservadoras têm mecanismos para bloquear a vontade popular de mudança. (CODAS, 2013).

2.3 E o povo? Quem representa?

“O que aconteceu no Paraguai?(...) Há uma frase que diz que o falido Estado do Paraguai agora tem ‘cura’ e se acrescenta à nova América Latina social e progressista. Temos bastante o que aprender de nossos irmãos vizinhos”.

Fernando Lugo

Compreender e explicar a ascensão de uma figura política que desponta em um determinado cenário político, destoando de todo histórico acumulado, não se constitui matéria

¹⁵ A Unace, União Nacional de Cidadãos Éticos, foi criada por Lino Oviedo, em 1998, para funcionar como contraposição ao Partido Colorado e às diferentes facções no interior do partido.

¹⁶ Entrevista concedida à autora.

simples. Do ponto de vista teórico-sociológico, significa compreender os processos sociais que viabilizaram a ascensão de um indivíduo em um determinado momento, cujas confluências externas contribuíram ou foram determinantes; ao mesmo tempo, o papel ativo deste indivíduo não pode ser ignorado, na medida em que se configura fundamental nesse processo. Assim, parece-nos adequado compreender a ascensão de Fernando Lugo pelo diálogo entre os processos sociais, econômicos e políticos paraguaio e a própria trajetória e personalidade do mandatário.

O trabalho de Hugo O’Shaughnessy e Edgar Venerando Ruíz Díaz (2010), denominado “Fernando Lugo e a construção de uma nação”, em português, e, na versão original, em inglês, publicada em 2009, cujo título adicional, a saber, é *The Priest of Paraguay: Fernando Lugo and the making of a nation*”(O’SHAUGHNESSY and DÍAZ, 2009), parece priorizar os atributos pessoais e a trajetória de Lugo, em relação aos processos econômicos, sociais e políticos que desencadearam a ascensão dele. Tal como já assinalado acima, embora seja de suma importância apreender a trajetória pessoal de Lugo e de que modo o ex-bispo lidou com as circunstâncias históricas, delimitar a análise da emergência dele à presidência atribuindo maior ênfase a elementos como os atributos pessoais, como se estes fossem *per se* determinantes para a ascensão do mandatário, parece-nos perigoso. Ainda assim, a narrativa histórica desenhada pelos autores supracitados apresenta elementos de relevante importância para nosso trabalho, particularmente por descrever a relação de Lugo com a Igreja, demonstrando de que maneira essa correlação viabilizou o contato dele com a vida política, dos pontos de vista prático e subjetivo, bem como o fato de o mandatário ter desenvolvido uma consciência solidária, de luta e combate às injustiças sociais dos mais pobres e necessitados. A partir, sobretudo, da leitura desses autores é que apresentamos uma breve narrativa histórica de Lugo. Por outro lado, tal como já salientado, buscamos referências acerca das dimensões socioeconômicas e política, a fim de tratar com maior acuidade a questão. Neste sentido, os trabalhos de Soler (2011), Lambert (2011, a e b). Lopez (2014), Brun (2007), Nickson (2008), Salas (2009) e Espósito Neto (2011; 2012) pareceu-nos significativo.

2.3.1. A ascensão de Fernando Lugo

No dia 15 de agosto de 2008, Fernando Lugo tomava posse da presidência paraguaia. Com uma camisa branca tradicional, chamada *ao po'i*, e calça cinza, anunciava que a obediência às formalidades não necessariamente seria tomada como critério de confiabilidade. O discurso dele, feito metade em guarani e metade em espanhol, noticiava a valorização de um Paraguai mais inclusivo, conforme afirmava no discurso de posse:

o dia de hoje marca o fim de um Paraguai exclusivo, um Paraguai de segredos, um Paraguai conhecido pela corrupção; hoje começa um Paraguai cujo governo e cujos cidadãos não se envolverão com aqueles que roubam as pessoas. Com atos que turvam a transparência da vida pública e com os poucos senhores feudais de outrora, que de algum modo sobreviveram até hoje (O'SHAUGHNESSY e DÍAZ, 2010, p. 27).

Confrontando e sendo confrontado pelos senhores feudais, a quem se referia no discurso de posse, o governo de Lugo seria marcado por tensões que abalariam a governabilidade do mandatário (ESPÓSITO, 2012).

As contradições, conflitos e tensões que marcaram a trajetória pessoal de Fernando Lugo estiveram em permanente diálogo com a história política paraguaia. Filho de uma professora primária e de um trabalhador da estrada de ferro, Lugo, nascido em 1951, em San Solano, uma província agrícola no canto sudeste do Paraguai, em um pequeno distrito distante de Assunção, chamado San Pedro Del Paraná, provavelmente sofreu a influência da infância pobre que teve, contribuindo para a dedicação dele em olhar para o outro de maneira solidária, alimentando uma predileção pela fé religiosa.

A família de Lugo sofreu as perseguições da ditadura de Stroessner. O tio de Lugo, Epifaneo Mendes Fleitas, poeta, escritor e compositor tornou-se membro do Partido Colorado em 1938. Fleitas foi nomeado presidente do Banco Central pelo então presidente Frederico Chávez (1953-54); contudo, devido a conflitos políticos, Chávez o demite e Epifaneo passa a apoiar o inimigo de Chávez, Stroessner, que, ao derrubar o então presidente, em 1989, renomeia o tio de Lugo como presidente do Banco Central. Com isso, a família Lugo conquistou um papel privilegiado em San Solano, com um membro da família com posição tão privilegiada e com acesso ao presidente. Contudo, parece que o fato de Epifaneo ter muitos amigos no Exército, sendo ele civil, aguçou o temor de Stroessner, que, em 1955, o

demitiu e, em 1956, o envia a uma missão no exterior, da qual nunca mais fora autorizado a regressar. Os pais de Lugo também foram punidos devido aos atos de Epifanio. O pai de Lugo fora torturado, ocasionando uma séria lesão no fígado, a qual seria a causa da morte dele. Três irmãos de Lugo foram torturados e exilados. (O'SHAUGHNESSY e DÍAZ, 2010; FOGEL, 2009).

Sob a ditadura de Stroessner, a Igreja Católica exerceu um papel importante de contestação. O caso do padre Ramón Talavera é ilustrativo: nos anos 1950, Talavera apoiava diversos movimentos de trabalhadores e estava sempre próximo às comunidades, por meio de um programa de rádio e revistas. Quando Stroessner chegou ao poder, ordenou o fechamento de ambos meios de comunicação. Em 1957, após Talavera proferir um forte ataque verbal contra os militares e o regime de Stroessner, alegando a necessidade de o povo lutar “contra a tirania”, Stroessner exigiu que os padres que estivessem ao seu lado se pronunciassem contra Talavera, contando, para isso, com o apoio da polícia, que entrou em ação com grande brutalidade. Em agosto de 1958, Talavera iniciou uma greve de fome, sendo posteriormente exilado para a Argentina (O'SHAUGHNESSY e DÍAZ, 2010). O fato é importante para demonstrar como a relação de Stroessner com alguns padres, e posteriormente com a Igreja no Paraguai, foi marcada por tensões. Os sacerdotes exerciam papel relevante nas comunidades pobres em que atuavam. Assim é que neste processo de mediação entre a comunidade e o governo em busca de melhorias para as comunidades surgiu as chamadas “Cartas Pastorais”. A primeira, datada de 1963, denominava-se “O Problema Social Paraguaio” e mencionava a crônica concentração de terras em meio à pobreza extrema da maioria da população. Além disso, os bispos também apoiaram as Ligas Agrárias Campesinas (*Idem*).

Fernando Lugo, inserido nesta atmosfera de embates sociais via Igreja, após ter passado pelo serviço militar obrigatório e ter obtido o diploma de professor, decidiu ingressar na Ordem dos Noviciados dos Missionários Divinos, aos 19 anos, obtendo, paralelamente, o diploma em ciências da religião pela Universidade Católica Nossa Senhora de Assunção. Aos 26 anos, em 1977, é ordenado sacerdote católico e decide ir ao Equador para exercer atividades. Lá, ele entra em contato com dois elementos fundamentais em sua trajetória: os indígenas e a Teologia da Libertação¹⁷. Lugo presenciou o papel dos padres diante da

¹⁷ A “Teologia da Libertação”, cujo termo foi cunhado em 1971 pelo padre peruano Gustavo Gutiérrez, iniciou como um movimento dentro da Igreja Católica, o qual buscava alternativas ao sistema capitalista considerado opressor, por meio de um viés socialista. Esse movimento ganhou projeção na América Latina nos anos 1950 e 1960 alcançando papel importante da oposição às ditaduras na América Latina até meados dos anos 80.

situação social precária que os indígenas viviam, as perseguições cruéis a alguns padres ligados à Teologia da Libertação durante a ditadura militar equatoriana. A experiência em Quito configurou-se marcante para Lugo, como revelou ao afirmar que: “Se eu não tivesse ido para o Equador, não seria a pessoa que sou hoje” (SHAUGHNESSY, 2010, p. 119).

Em 1983, Lugo decide ir a Roma onde realizou estudos de Espiritualidade e Sociologia na Pontifícia Universidade Gregoriana e, em 1987, passou a lecionar teologia na Universidade Católica de Assunção. É convidado pelo Conselho Episcopal Latino-Americano a ingressar na equipe de reflexão teológica. Neste momento, no interior da própria Igreja havia uma série de embates decorrentes das demandas trazidas pela Teologia da Libertação, que tem como postulado central o combate às injustiças sociais, amparada em fundamentos teológicos de igualdade e solidariedade. Uma das figuras aclamadas pelos seguidores desta Teologia, dentre eles, Fernando Lugo, é Bartolomé de Las Casas¹⁸, que dedicou sua vida à defesa das causas indígenas na América recém-conquistada pelos europeus. Em uma conferência no Equador, Lugo afirmava ter como referência Las Casas, assim como muitos “homens e mulheres santos que deram a vida pelas comunidades indígenas” (SHAUGHENAUSSY e DÍAZ, 2010, p. 44). Neste sentido é que a Teologia da Libertação influenciaria Lugo profundamente. Em um documento publicado durante um encontro de bispos em Medellín, em 1968, os princípios da Teologia da Libertação eram reavivados e reiterados:

A indigência se expressa como uma ‘injustiça que brada para os céus’. No entanto, talvez o que não tenha sido suficientemente esclarecido é que, em geral, os esforços que foram feitos não foram capazes de garantir que a justiça fosse alcançada e respeitada em todos os setores das respectivas comunidades nacionais. Com frequência, as famílias não encontram possibilidades concretas para a educação de seus filhos. Os jovens exigem seu direito de ingressar nas universidades ou nos centros de ensino superior para a formação tanto intelectual quanto técnica; as mulheres reivindicam o seu direito à legítima igualdade com os homens. Os camponeses, melhores condições de vida; ou então, quando são trabalhadores, melhores preços e segurança ao comprar e vender; a crescente classe média se sente frustrada pela ausência de expectativas. Teve início um êxodo de especialistas e técnicos para países mais desenvolvidos; os pequenos empresários e industriais são pressionados pelas grandes empresas, e não são poucos os grandes industriais latino-americanos que estão gradualmente se tornando dependentes das organizações internacionais. Não podemos deixar de dar atenção ao fenômeno dessa frustração quase universal de legítimas aspirações que cria o clima de angústia coletiva no qual já estamos vivendo”. (Idem, p. 142)

¹⁸ Bartolomé de Las Casas provavelmente nasceu em Sevilha, Espanha, em 1474. O pai dele acompanhou a segunda embarcação de Colombo à América, retornando em 1502, quando levou a família à América. Las Casas vivenciou os conflitos entre indígenas e espanhóis. Quando à Europa, em 1506, foi ordenado padre. Posteriormente, regressou à Hispaniola (Ilha de São Domingo), localizado no atual Haiti e República Dominicana, onde registrou o assassinato brutal de milhares de índios. Desde então, passou a atuar como defensor da causa indígena até o fim da vida dele.

O trecho destacado é importante, pois revela, de maneira abrangente, a forma como os adeptos da Teologia da Libertação compreendiam a realidade social de maneira crítica, criando mecanismos de intervenção social. No nosso caso, revela sob qual ótica Lugo, enquanto bispo, enxergava os contrastes de interesses entre as classes sociais.

Em 1994, Lugo é escolhido para ser bispo de uma das regiões mais pobres do Paraguai, na diocese de San Pedro Apóstol del Ycuamandeyú. Durante esta missão, ele se esforçou para estimular as Comunidades Eclesiais de Base¹⁹(CEBs). Além disso, determinou que a língua da Igreja nas dioceses seria o guarani, já que era muito mais conhecida e utilizada do que o espanhol. Lugo acompanhou a queda de Stroessner em São Pedro e, indiretamente, começou a participar da vida política paraguaia, tornando-se uma referência política relevante, de projeção nacional. É sondado por diversos partidos, inclusive o Colorado, mas negou interesse pela atividade política (Idem, p. 154). Em 2001, lidera uma mobilização popular contra o governo de Macchi, posteriormente manifestando-se contra a Alca, participando do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 2001 e, sobretudo, organizando e apoiando mobilizações populares em San Pedro, principalmente dos camponeses, sempre defendendo a necessidade de uma reforma agrária. Diante dos desafios impostos pela sua militância, Lugo decide, em 2005, renunciar ao cargo de bispo de San Pedro, alegando problemas de saúde, mas também apontando para as mazelas sociais que presenciava:

(...) a impotência de não ser capaz de fazer avançar o caminho institucional, e não ser capaz de ajudar um número enorme de famílias cujos direitos humanos tinham sido humilhados, por causa dos jovens que desejam estudar e trabalhar e não podem fazê-lo devido à falta de dinheiro e, por outro lado, observar impotentemente que as instituições do Estado não tinham a capacidade de dar respostas para as necessidades dessa população à qual eu, como clérigo, gostaria de ter concedido mais dignidade”(ABC Collor, 11 de janeiro de 2005).

Lugo recebeu, em San Pedro, o título de “bispo emérito” por parte da Igreja, retornando para Encarnación, cidade onde cresceu, assumindo a paróquia de San Roque Gonzalez de Santa Cruz. Ainda assim, ao voltar para San Pedro, em 2006, manifestou-se abertamente contra o governo de Nicanor Duarte Frutos, acusando-o de terrorista (O’SHAUGHNESSY e DÍAZ, 2010, p. 160). Além disso, a vitória de Duarte sobre a presidência do Partido Colorado simultaneamente à presidência da República, vista como

¹⁹ As CEBs constituem-se uma alternativa à escassez de padres e párocos em algumas regiões, surgindo como uma forma de reunião de oração ministrada pelos próprios membros da Igreja.

inconstitucional, recebeu a rejeição dos bispos, que por meio de uma declaração conjunta demonstram a indignação e o caráter autoritário do fato. Lugo também é um dos organizadores que lideraram as manifestações de repúdio contra os juízes que validaram a ação de Frutos e o próprio presidente. A manifestação reuniu mais de 30 mil pessoas e colocou em relevância o bispo, despertando a dúvida de muitos acerca de uma possível candidatura à presidência nas próximas eleições, o que Lugo negava.

Contudo, o fato que deflagrou as manifestações parece muito mais ter sido a gota d'água de anos de insatisfações populares, as quais já haviam se manifestado com vigor também pelos acontecimentos de 1996. É interessante observar que ao mesmo tempo que os vários governos foram perdendo força por conta de acontecimentos pontuais, tal como já explanado acima, a Igreja – por meio da Teologia da Libertação - gradualmente acabou por se destacar face aos embates políticos, aparecendo como núcleo aglutinador da oposição, com saliente papel organizativo. Assim, no caso de Frutos e toda a crise desencadeada pela decisão acerca da dupla presidência: partido e Estado, Lugo, como líder ligado à Igreja, ganhou papel de destaque e começou a ganhar uma força política que o impulsionaria à candidatura à presidência.

No final de novembro de 2006, Lugo recebeu uma petição na Universidade Católica, encabeçada pelo movimento popular *Tekojoja*, a qual abarcava uma série de movimentos sociais à esquerda do governo. No dia 25 de dezembro de 2006, ele anunciou sua intenção de se candidatar à presidência, em frente à casa em que cresceu, em Encarnación, mesmo sob advertência e oposição da Igreja²⁰.

O acordo feito com o PLRA foi fundamental para a vitória de Lugo. Por meio dele, o partido comprometeu-se a não lançar nenhum candidato à presidência, apoiando Lugo em troca de um dos membros dele ser o vice-presidente. Em 31 de janeiro, Lugo e Frederico Franco dão entrada nos documentos eleitorais, confirmando que Franco seria o candidato à vice-presidência pelo PLRA. Em setembro, formou-se a Aliança Patriótica para el Cambio (APC), que reunia nove partidos, dentre os quais, o principal, o PLRA (TORRES, 2008; LAMBERT, 2011a) e que contava com amplo apoio de movimentos sociais, destacando-se o Movimento Popular *Tekojoja* (CODAS, 2008). Finalmente, nas eleições de 20 de abril de 2008, Lugo obteve 43 % dos votos válidos para a presidência, seguido da candidata Blanca

²⁰ No dia 20 de janeiro, o Vaticano lançou um decreto advertindo Lugo: “Suspensão a divinis de H.E Dom Fernando Lugo Méndez, S.V.D, Bispo Emérito de San Pedro”.

Avelar, do Partido Colorado, com 37%. Como bem salientou Britez e Caballero (2010): “Pela primeira vez, desde 15 de maio de 1811, (...) um partido político no poder cedeu a outro partido, neste caso a uma coalizão de partidos, para produzir a primeira alternância pela via eleitoral”. (BRITTEZ e CABALLERO, 2010, p. 57). Para Lugo,

Foi uma ousadia que em apenas oito meses após assinada a Aliança Patriótica para a Mudança tivéssemos conseguido ser eleitos como Presidente da República do Paraguai. No Uruguai, a Frente Ampla, formada em 1973, levou 31 anos para chegar ao governo em 2004. Nós cometemos a ousadia de pretender ser governo depois de oito meses de marcha acelerada e de formação da APC. Em poucas horas, mudou-se a história trágica de seis décadas. A palavra encantada que nós encontramos em toda a geografia nacional, sem a menor dúvida, foi a palavra “mudança”. Mudança. O país não podia aguentar mais. Além das opiniões particulares, existe uma opinião que já não pode ser calada: a legítima opinião do povo paraguaio, que de fato falou “basta” e se fez ouvir nas urnas (LUGO, 2009, p. 161).

Ainda assim, compreender com maior acuidade os motivos da ascensão dele seria um desafio para os pesquisadores. Lugo apontou para a necessidade destes se debruçarem sobre a questão, a fim de se ter um “entendimento científico da mudança política” no Paraguai (Idem, *ibidem*). Neste sentido, a análise de Lambert (2011) aponta para o peso das forças conservadoras no processo de mudança, salientando o peso do principal partido de centro-direita que apoiou Lugo: o PLRA.

Ao mesmo tempo que Lugo era eleito presidente, Lino Oviedo parecia se articular em prol de um suposto golpe de Estado, o qual veio à tona com a denúncia pública, mas não levada à justiça, do general Máximo Díaz. A acusação envolvia membros do Congresso, do Judiciário e das Forças Armadas. Díaz declarou ter sido chamado pelo presidente do Congresso a uma reunião na casa de Lino Oviedo e que lá se encontrou com o presidente do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, Juan Manuel Morales, dentre outros, inclusive com o ex-presidente da República, Nicanor Duarte Frutos (BRITTEZ e CABALLERO, 2010). Frente a tal acusação, Lugo declarou “estar em alerta ante intenções golpistas de setores antidemocráticos e retrógrados, ante os quais garanto que não permitirei que se burle a soberania do povo” (BRITTEZ e CABALLERO, 2010, p. 65). O fato também gerou atuação internacional e, mais uma vez, com destaque para o Brasil, demonstrou eficácia²¹, após declarações dos embaixadores, no Paraguai, de países como Argentina, Brasil, Bolívia, Chile,

²¹ O chanceler paraguaio Hamed Franco compareceu a Brasília para se reunir com o então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, por conta do fato. Amorim declarou total apoio a Lugo. (REGIÃO, 2014).

Colômbia, Equador, México, Peru e Uruguai, os quais foram convocados pelo chanceler Alejandro Hamed Franco para receber detalhes da denúncia; os embaixadores declararam apoio "ao presidente Lugo e ao processo democrático" (Folha de SP, 2008).

Assim, a mudança política não foi aceita pela oposição de maneira tão branda. Explicar tal mudança, ao mesmo tempo, a partir da ideia defendida por Lugo, de que o “povo” tenha dado um basta na situação existente, aspirando mudanças sociais profundas. Para Lambert (2011b), parece perigosa, na medida em que, se por um lado, o apoio do PLRA foi imprescindível, por outro, embora o poder Executivo tenha sido alterado, o Legislativo obteve mais cadeiras pelo Partido Colorado. Isto coloca em questão a afirmação de Lugo acerca da percepção popular que teria o eleito, a qual buscava por “mudanças”. Não há dúvidas de que a figura de Lugo, individualmente, tenha contado absolutamente para a vitória dele e, assim, mais do que votar em um partido, os paraguaios escolheram a pessoa de Lugo, indicando, assim, o caráter personalista das eleições e, ao mesmo tempo, já apontando para um problema posterior para a governabilidade do mandatário: a necessidade de apoio no Congresso, com, inicialmente, a grande maioria da oposição concentrada no Partido Colorado, mas que, posteriormente, foi se dissolvendo, sobretudo pela gradual falta de apoio da principal base aliada do partido: o PLRA.

Tabela 2: Resultado das eleições presidenciais de 2008.

Candidato	Partido	Votos	%
Fernando Lugo	Alianza Patriótica por el Cambio- APR	704,966	42.3
Blanca Ovelar	Asociación Nacional Republicana – ANR – Partido Colorado	530,552	30.6
Lino Oviedo	Unión Nacional de Ciudadanos Éticos- UNACE	379,571	21.9
Pedro Fadul	Movimiento Patria Querida	41,004	2.5
Sergio Martínez E.	Partido Humanista Paraguayo	5,852	0.4
Horacio Galeano Perrone	Movimiento Tetã Pyahu	2,788	0.1

Julio López	Partido de los Trabajadores	2,288	0.1
Invalid/blank votes		59,885	3.5
Total		1,726,906	100
Eleitores/comparecimento		—	65.6

Fonte: Adam Carr's Election Archive

Tabela 3: Resultado detalhado do pleito para o Legislativo das eleições de 2008.

Partido	Câmara dos Deputados	Câmara dos Senadores
Asociación Nacional Republicana/Partido Colorado	29	15
Partido Liberal Radical Auténtico (Partido Liberal Radical Auténtico)	26	14
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	16	9
Movimiento Patria Querida	3	4
Alianza Patriótica para el Cambio	2	—
Movimiento Popular Tekojoja	1	1
Partido Democrático Progresista	1	1
Alianza Departamental Boquerón	1	—
Partido País Solidario	—	1
Desconhecido	1	—
Total (%)	80	45

Fonte: ABC Collor

Portanto, compreender a ascensão de Lugo no cenário político paraguaio significa analisar as disputas de forças políticas e os novos interesses sociais decorrentes das mudanças no cenário socioeconômico (SOLER, 2011). Contudo, obviamente, a questão não se coloca de forma mecânica, como se as mudanças no âmbito social despertassem automaticamente

mudanças político-institucionais de forma tão automática. Adicionalmente, a percepção que os paraguaios possuem da dinâmica política de seu país e todas as fragilidades que a engloba, como a corrupção e a “troca de favores”, aponta para a afirmação de Lugo em torno do “cansaço” de seu povo quanto à mesmice de tal dinâmica. Tal percepção, demonstrada por Rivarola (2007), indica uma suposta contradição entre alto nível de “partidarização”, com quatro quintos do eleitorado paraguaio filiados a algum partido, e a insatisfação em torno da confiança dos partidos políticos e o desinteresse em torno da própria política. Tal contradição é explicada pela autora a partir da densidade das relações patrimonialistas e clientelistas alicerçadas na vida política do país guarani, a qual alcançou o apogeu durante o regime de Stroessner (1954-1989) e que, tal como já apontado por muitos analistas (LAMBERT, 2011 a.; LAMBERT e NICKSON, 1997; HIRST, 2005; GOIRIS, 2000), deixou resquícios intransponíveis até a atual política paraguaia. Assim, a filiação ao Partido Colorado se dá a partir da lógica clientelista, passando a política a ser um meio de sobrevivência individual.

Dessa forma, os governos (por extensão o partido do governo) não se legitimam por sua origem democrática ou por sua eficiência administrativa, e sim por sua predisposição a distribuir “ajuda” aos pobres, cargos públicos aos desempregados, terra aos camponeses, subvenções aos industriais.” (RIVAROLA, 2007, p. 113).

Talvez esse quadro de “troca de favores” entre o partido e o cliente explique por que Lugo venceu as eleições para o Executivo, em contrapartida ao fortalecimento do Partido Colorado no Legislativo. Mais ainda: indica que o triunfo do mandatário pode não ter representado um corte claro sobre o Partido Colorado (LAMBERT, 2011 a).

A herança funesta do regime de Stroessner sob a vida política paraguaia, cristalizada, sobretudo nas práticas patrimonialistas e clientelistas, fortaleceu o Partido Colorado de modo pujante. A transição, bastante limitada pela permanência e domínio do partido Colorado, conferiu um quadro de “democracia defeituosa” (LAMBERT, 2011b), potencializada pelos altos níveis de pobreza e pela fragilidade da prática das leis, extrema corrupção, a inexistência de *accountability* e sérias desigualdades sociais. Se em 2002 o Paraguai foi classificado como o país mais corrupto da América Latina, em 2010 só foi ultrapassado pela Venezuela e empatando com o Haiti (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2010). Adicionalmente, a ideia de que independentemente do regime político, o que importa são os benefícios individuais que se extrai dele, também parece encontrar raízes durante o regime de Stroessner,

com um terço da população preferindo regimes autoritários, o que ressalta mais ainda o déficit democrático do país.

Tabela 4: Preferências pela democracia pelos paraguaios

Opções	2001	2005
A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo	33	32
Em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível	43	33
Para gente como nós, dá no mesmo que o governo seja democrático ou não	19	31

Fonte: RIVAROLA, 2007, p. 127

Tabela 5: Percentagem da população paraguaia que crê ser governada para o bem de todo o povo

País	Percentagem
Uruguai	43
Bolívia	38
Brasil	36
Chile	27
Argentina	22
Paraguai	16

Fonte: RIVAROLA, 2007, pg. 128

Portanto, o partido, como meio de angariar recursos coletivos de modo a viabilizar melhorias nas diversas esferas da vida social do paraguaio, não é visto como tal, mas de modo contrário. Devido a isso, alguns partidos políticos mais recentes acabaram por inserir em seus discursos um tom antipartidário, “conseguindo, com isto, bastante aceitação” (RIVAROLA, 2007), tal como bem demonstrou o Movimento Popular *Tekojoja*, que não se constituindo um partido, propriamente, teve papel proeminente durante a campanha de Lugo.

Escobar (2013) apresenta uma contribuição importante, ao expor alguns elementos-chave de estímulo para a criação de novos partidos. Para ele, estes estímulos seriam institucionais e sociais.

Tabela 6: Estímulos para a criação de partidos

Estímulos para a criação de novos partidos	I. Institucionais	*Transformações ocorridas nas próprias instituições
	Disponibilidade de espaços eleitorais.	*Transformações dos partidos preexistentes
		* Mudanças sociais
	II. Sociais	* Novos conflitos relevantes.
	Motivação das Elites	

FONTE: tabela elaborada por Escobar (2013) a partir da proposta de Abal Medina (2006)

Escobar discute o diálogo entre as mudanças sociais e político-institucionais e conclui que há uma relação reverberante entre estes dois elementos. Assim, torna-se possível afirmar que as mudanças políticas de certa forma refletem as mudanças sociais e econômicas, na medida em que cristalizam e demarcam os novos interesses decorrentes dos anseios e posturas dos diferentes atores.

Neste sentido, e seguindo a premissa de Escobar (2013), a respeito dos estímulos para a criação de partidos políticos, pode-se questionar: quais foram as mudanças socioeconômicas capazes de supostamente engendrar um movimento político inédito, capaz de derrotar o tradicional Partido Colorado após mais de 60 anos no poder?

A resposta, tanto para Escobar (2013) como para Soler (2011), incide na reconfiguração econômica paraguaia a partir da expansão do agronegócio, bem como dos

desdobramentos sociais deste, com uma intensa migração rural, centros urbanos inchados por uma massa de desempregados e conflitos intensos no campo. A produção da produção da soja passa por um crescimento exponencial de 1979 a 2000, atingindo, nestes últimos anos, o ponto de inflexão (ESCOBAR, 2013). Como já apontado acima, o Paraguai não passou pelo processo comum à maioria dos países latino-americanos de industrialização por substituição de importação, capaz de viabilizar as bases para a diversificação econômica e, principalmente, fortalecer a economia a partir de uma estrutura produtiva mais consolidada. Deste modo, o país acaba por concentrar o PIB em atividades econômicas primárias voltadas para exportação, o que denota a debilidade da economia paraguaia, já que

del total de Productos Primarios (PP) sin valor agregado exportados en el año 2011, el 98 % corresponde a cereales y oleaginosas. Esto a su vez representa el 90% del total de las exportaciones del país em ese año, el cual está compuesto por un 56% de Productos Primarios sin Procesar (PP) y de un 34% de Manufacturas de Origen Agrícola (MOA) (ESCOBAR, 2013, p. 9).

Por se tratar do aumento da produção de soja via exploração das potencialidades de produção por meio da inserção de tecnologias produtivas, o fator mão de obra tornou-se decrescente e quase residual, já que, na medida em que há o aumento da concentração de terras, potencializou-se o desemprego no campo e a prática de empregos temporários. Esses setores insatisfeitos, em sua esmagadora maioria, apoiaram a figura de Lugo, na medida em que o discurso deste respondia satisfatoriamente aos anseios dos camponeses excluídos, por meio de medidas como reforma agrária e distribuição de renda:

Es así que, la falta de canalización de la demandas motivó a las organizaciones campesinas, urbanas, obreras, de mujeres, indígenas, entre otras, a conformar alianzas sociales y políticas unificadas aquello que era visto como antagónico. De esta manera la condonación de la deuda campesina de los 90, la falta de acceso a la tierra, la falta de vivienda, el monocultivo extensivo de semillas genéticamente modificadas, etc. se irá convirtiendo en un problema del modelo económico-político, pasando a encontrar más tarde una opción política de acceso al poder en la figura de Fernando Lugo. Esto no significa que estos sectores hayan sido los únicos y directos causantes de la elección de Lugo, sino que pre-existían a él, y que con la llegada al poder de Fernando Lugo, estos grupos políticos y sociales adquieren la capacidad potencial de disputar el direccionamiento de los recursos del estado y de ciertas políticas. (ESCOBAR, 2013, p. 13).

Seguindo a mesma lógica de Escobar, Soler (2011) aponta para o fato de que as mudanças políticas deflagradas com a ascensão de Fernando Lugo expressam, mais do que uma alteração institucional, uma modificação na forma de acumulação, deflagrada pelo fim

do modelo neoliberal e pela intensificação da agroexportação. Haveria certa dificuldade dos partidos tradicionais responderem às mudanças decorrentes da crise do neoliberalismo e às crises estruturais, perdendo, portanto, projeção. Daí a ascensão do Luguismo, parafraseando a ascensão de governos que discursam em prol dos oprimidos e marginalizados, com contornos progressistas. Assim sendo,

En el Paraguay se han venido generando transformaciones en el campo social y económico, a partir, principalmente, de la expansión de un modelo de acumulación agroexportador basado en el monocultivo extensivo de semillas genéticamente modificadas. Estos cambios impactaron en los partidos políticos y en el sistema de partidos creando un espacio propicio para el desarrollo de nuevas organizaciones políticas, que con la victoria de Fernando Lugo intentaron direccionar las políticas de gobierno desde los espacios institucionales de poder que dirigieron (...) en consecuencia, más allá de insistir en los males de la clase política y del coloradismo como destinos intrínsecos y erráticos de la historia política paraguaya, en tanto que desde 1989 hasta 2008 han gobernado el Paraguay de la transición a la democracia, *deberíamos pensar en la crisis de un modelo que expresó una época.*” (SOLER, 2011, p. 38).

Portanto, segundo a autora, a crise do modelo de acumulação neoliberal seria o elemento fundamental para compreender a ascensão da figura de Lugo. A observação é importante e pertinente, na medida em que coincide com diversas análises que vê nas mazelas sociais do neoliberalismo o combustível para uma nova onda de governos com tom progressistas, os quais possuem, acima de tudo, um discurso de combate à pobreza e luta contra as desigualdades sociais (AYERBE, 2008). Miguel Salas (2009) defende que a esquerda latino-americana arregimentou-se com o fracasso do neoliberalismo, contrapondo-se aos grupos políticos tradicionais. Ainda que ele compreenda de maneira bastante genérica a “esquerda” e as peculiaridades de cada país que cita, tal como Venezuela, Bolívia, Brasil, Equador e Paraguai, o autor apreende a pedra angular que explica a ascensão destes novos governos, isto é, o neoliberalismo e os desdobramentos deste.

Sem dúvida, os processos econômicos e sociais que construíram a projeção de Lugo como figura de relevância singular no cenário político paraguaio denotam a importância dos movimentos sociais camponeses, além de inserir um ator relevante nesse processo, já apontado por O’Shaughnessy e Díaz (2010): a Igreja - como organizadora de tais movimentos e, particularmente, a Teoria da Libertação como aporte teológico de intervenção na realidade social. Neste sentido, Fernando Lugo, com uma trajetória de constantes envolvimento com diversos movimentos sociais decorrentes de sua atividade pastoral, sobretudo com os camponeses, apareceu como alternativa a um tradicional leque de opções políticas sempre

calçadas na perspectiva de manutenção da ordem social e econômica. Ainda assim, embora finalmente o “povo” tenha, de modo aparente, se reconhecido na tentativa de representação política do ex-bispo - que rompeu com o Vaticano para se candidatar às eleições presidenciais – somente isso não fora suficiente para a vitória de Lugo, mas, como já assinalado, por meio da aliança com o Partido Liberal, a qual colaborou para a vitória dele, em 2008.

Tabela 7: Posição das organizações sociais em relação à candidatura de Fernando Lugo

Apoio institucional	Apoio dos dirigentes, porém sem a organização	Não tomaram posição	Não apoiaram a candidatura de Fernando Lugo
Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas MCNOC	Central Unitaria de Trabajadores Auténtica CUT-A	Coordinadora de Mujeres del Paraguay CLADEM	Federación Nacional Campesina FNC
Central Nacional de Trabajadores CNT	Coordinadora de organizaciones de los Bañados COBAÑADOS	Consejo Nacional de Organizaciones Populares- Movimientos Sin Techo CONOP-MST	
Organización Nacional Campesina ONAC			
Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas CONAMURI			
Coordinadora de Pequeños Productores Agrícolas de San Pedro			

Borda (2007), diretor do Centro de Análise e Estudos de Economia Paraguaia, ao analisar a economia paraguaia pós-redemocratização, destaca que o raso crescimento econômico que sucedeu à redemocratização, ainda que com algumas reformas no padrão de arrecadação tributária, configura-se como um dos principais entraves para o desenvolvimento paraguaio. O autor relaciona o escasso desenvolvimento das instituições paraguaias,

sobretudo por práticas de corrupção e privilégios, às limitações da economia, considerando que

O problema central do Paraguai é o baixo crescimento econômico e a persistência da pobreza e da desigualdade(...) O desenvolvimento dos três poderes do Estado foi e continua a ser débil; inicialmente em consequência da ditadura (1954-1989) e posteriormente durante a transição, o governo não conseguiu superar o sectarismo e continua fortemente submetido aos interesses político-partidários. Essa forma de administrar o Estado tem sido responsável pelo baixo crescimento com altos níveis de pobreza e desigualdade. As ineficiências e insuficiências institucionais se refletiam nos índices de transparência, de governabilidade e de competitividade mundial (BORDA, 2007, p. 167).

Se por um lado a assertiva de Borda ilustra os problemas econômicos decorrentes de uma dinâmica política débil, por outro também chama atenção para as causas da insatisfação popular diante de uma lógica de acentuação das desigualdades sociais, principalmente no campo, com um coeficiente de Gini superior a 0,9, demonstrando a intensa concentração fundiária. Para ele, os problemas decorrentes de tal concentração colocariam “em risco a estabilidade social e a vigência do direito de propriedade” (BORDA, 2007, p. 176). A afirmação do autor contribui, indiretamente, com as análises de Soler (2011) e Escobar (2013), na medida em que apreende a acentuação das desigualdades como causa das contestações e conflitos sociais.

Soler adiciona que no contexto das manifestações de 2006, contra Frutos, e sob um pano de fundo inédito deflagrado pela crise de acumulação neoliberal, é possível falar de uma espécie de “suspeita da cidadania sobre a classe política tradicional”, pela qual fora possível canalizar insatisfações em uma

marcha multisectorial encabezada por Fernando Lugo, quien venía comandando una lucha política con los campesinos desde San Pedro. Dos años más tarde lograba su victoria como presidente. El crecimiento fue vertiginoso: en 2005 renunció a su puesto eclesiástico, en diciembre de 2006 anunció que se postularía en las elecciones²³ y en 2007 aceptó que el Partido Liberal lo acompañara.”(39) (...) Lugo era ante todo un posible presidente sin vinculaciones con la clase política tradicional, y de allí sustrajo su principal legitimidad. En su favor jugó el convertirse, a partir de ser un referente eclesiástico²⁴, en un dirigente político de los movimientos campesinos, que se radicalizaban a medida que avanzaba el agronegocio (SOLER, 2011, p. 39).

Neste contexto de extrema insatisfação é que Lugo inseriu um discurso de mudança radical às práticas políticas em seu país. Assim, como para muitos analistas já mencionados (LAMBERT e NICKSON, 1997; RIVAROLA, 2007; FADUL, 2006), o ex-bispo também

concorda com a ideia de uma transição com poucas mudanças e mantenedora do *status quo* das classes dirigentes, aglutinadas em torno do Partido Colorado. O projeto de governo de Lugo baseava-se em uma plataforma de propostas que ia de encontro ao fim do sistema patrimonialista e clientelista de governar, com a defesa de maior transparência na gestão pública e um amplo programa de reformas, que, segundo Lugo, expressava os anseios populares:

Os seis eixos programáticos que regem a APC não saíram de um laboratório, não saíram da mente de Fernando Lugo e seu entorno. Foram sendo recolhidos porque percorremos o país três vezes com mais de 600 reuniões sem levar um discurso e, sim, meramente ouvindo as pessoas” (LUGO, 2009, p. 168).

Os eixos programáticos construídos foram:

- 1- Reforma agrária;
- 2- Crescimento econômico com igualdade social;
- 3- Recuperação da institucionalidade;
- 4- Justiça soberana e independente;
- 5- Plano de emergência nacional;
- 6- Recuperação da soberania, principalmente a energética.

Para o ex-bispo, o governo dele deveria representar setores excluídos politicamente, levando “a política real para grupos que de outro modo poderiam ser vítimas de extremistas, demagogos ou ficar na mira da ação destruidora dos partidos radicais e violentos (...) e em preservar o espaço político” (LUGO, 2009, p. 168).

É interessante observar que Lugo, posicionando-se e sendo reconhecido como um governo de esquerda, no fundo, buscava fazer reformas que elevassem o nível de cidadania, incluindo parcelas da população no real Estado de Direito, fazendo com que o Estado deixasse de ser um espaço de ganhos setoriais e fosse instrumento de elevação da vida social, assegurando a inclusão e a diminuição das desigualdades. Neste sentido, nos parece muito mais um democrata, do que um defensor do “socialismo do século XXI” ou “comunista”, tal como foi rotulado (ABC Collor, 2007, 2008, 2012). Em encontros internacionais, embora Lugo tenha sido simpático ao “socialismo do século XXI”, como no Fórum Social Mundial, em Belém, no

Brasil, em 2009²², ele não inseriu este termo e tema na agenda de campanha dele. Mesmo vencedor, Lugo foi largamente rotulado de forma pejorativa durante a campanha eleitoral e durante todo o governo do ex-bispo (EM BELÉM, 2008), seja pela oposição no Congresso ou pelos partidos políticos, seja pela mídia, como fator desestabilizador. Além disso, outras acusações foram costuradas pelos opositores como pano de fundo durante a campanha dele:

Este triunfo fue posible a pesar de una feroz campaña de desprestigio llevada a cabo por el gobernante Partido Colorado (PC), que llegó a utilizar a la madre de Cecilia Cubas –la hija del ex-presidente Raúl Cubas secuestrada y asesinada en 2005– para acusar a Lugo de haber participado en la muerte de su hija. Además, el PC intentó vincular a Lugo con las Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia (FARC) amparándose en las denuncias del gobierno de Estados Unidos acerca de una supuesta red de apoyo a la organización en el Departamento de San Pedro, donde Lugo se había desempeñado como o bispo. (NICKSON, 2008, p. 5)

Ademais, as dificuldades encontradas por Lugo, no sentido de efetivar as propostas dele, ocorreram justamente pelo arranjo político feito desde o início, por meio da articulação que englobou a APC, que indispunha de uma confluência ideológica, contando com a reunião de nove partidos e alguns com vertentes bastante distintas, configurando-se como “a marriage of convenience between Lugo and the main, traditional opposition to the Colorados, the centre-right PLRA, which was by far the largest party in the APC coalition” (LAMBERT, 2011b, p. 180). A fragilidade deste partido obstruiu as reformas prometidas por Lugo, que, aos poucos, foi perdendo apoio no Congresso (LAMBERT, 2011b; ESPÓSITO NETO, 2011). Neste sentido, Peter Lambert (2011b) chama atenção justamente para os elementos que impediram a aprovação das reformas e conclui que o Congresso²³ foi o maior obstáculo de Lugo, com uma oposição crescente, somado ao peso instituído pela Constituição de 1992 ao Legislativo, diminuindo significativamente o poder do Executivo e garantindo poderes extensivos ao Congresso. Embora o autor reconheça algumas melhorias, como no sistema de saúde, e, sobretudo, na política externa, com a vitória da renegociação do Tratado de Itaipu, Lugo teria carecido de habilidade para negociar com a oposição, que se valeria de três fatores

²³ O apoio do tradicional Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), visando a enfraquecer o poderio Colorado, foi um elemento controverso difícil de remediar com os interesses dos setores camponeses e marginalizados, justamente porque, ao tocar na questão da reforma agrária, as classes proprietárias representadas pelo PLRA foram articulando-se contra o governo de Lugo, de modo que, gradualmente, este foi perdendo apoio desse partido e, portanto, da maioria no Congresso. Embora não seja aqui nosso objetivo demonstrar a queda de Lugo (matéria para outros estudos), é pertinente notar que à medida que Lugo avançava com políticas sociais e a tentativa de reforma agrária, ele perdia, paulatinamente, o apoio de diversos grupos políticos, o que levaria à destituição do ex-bispo marcada pelo “juízo político”, em junho de 2012.

para se opor veementemente às reformas de Lugo: (i) os interesses econômicos de grupos setoriais ligados à agroexportação (sobretudo soja e carne) e ao contrabando; (ii) a “natureza tribal da política paraguaia”, que apoiou projetos de lei durante o governo de Frutos, mas que vetou as mesmas propostas durante o governo de Lugo, pura e simplesmente por estar na oposição; (iii) um claro interesse de desestabilização macroeconômica como forma de enfraquecer o governo. Uma estratégia para este último ponto foi o bloqueio da aprovação da legislação das reformas, via veto de fundos de financiamento para as comissões, como, por exemplo, a comissão responsável pela reforma agrária.

É pertinente observar que a fragilidade da APC concentrava-se na falta de uma base de coalisão ideológica, configurando-se como “a marriage of convenience between Lugo and the main, traditional opposition to the Colorados, the centre-right PLRA, which was by far the largest party in the APC coalition” (LAMBERT, 2011b. p. 180). Ao mesmo tempo, “hasta el momento en que Lugo pareció en escena, el PLRA registraba una lenta y secular decadência”.

A oposição teve maior peso por meio de três legendas: o Partido Colorado e a UNACE e, posteriormente, em 2009, via Franco e o PLRA, já que ele retirou seu apoio ao governo nesta data²⁴. Assim, “opposition in Congress was the key element in the failure of these four key packages” (LAMBERT, 2011b). Este autor considera terem sido quatro as principais propostas de reformas: reforma agrária; judiciária; impostos e anticorrupção. Desta maneira, impedido de realizar as reformas que foram plataforma de sua campanha, Lugo se viu cada vez mais aleijado das forças sociais que o elegeram, sendo alvo de contestações de diferentes grupos sociais, incluindo alguns setores campestinos. Assim, “sua preocupação central: as crianças de rua, os indígenas e a reforma agrária, não demonstraram avanços” (BRITEZ; CABALLERO, 2012, p. 66) Adicionalmente, os escândalos acerca de supostas paternidades e a confirmação de uma delas também foi um fator de desgaste, sendo, inclusive, motivo de chacota nacional, com termos como “Lugo, papá de todos los paraguayos” ou “Lugo, el semental de Paraguay” (BRITEZ e CABALLERO, 2012). Acrescenta-se, ainda, que o problema de saúde dele, um câncer, que foi tratado no Brasil, prejudicou mais ainda a atuação de Lugo, devido a seu afastamento, agravando ainda mais a crise política.

²⁴ Os embates em torno do fim do apoio do PLRA ao APC e, por fim, a Lugo, foram constantes durante todo o governo Lugo. Algumas facções no interior do partido Liberal mesmo com o fim do apoio do vice-presidente Franco, ainda mantiveram apoio a Lugo. Inicialmente ocorreu a ruptura entre o PLRA e a APC, ainda que mantendo o apoio a Lugo para que, só posteriormente, em 2009, o PLRA rompesse o apoio ao presidente. (CONVENCIÓN, 2011).

Figura 1: Presidente Lula visita Lugo, no Hospital Sírio Libanês, em São Paulo



Foto: Reuters

Portanto, a crise política da qual Lugo foi vítima, leva-nos a uma conclusão aparentemente paradoxal: ao mesmo tempo que o discurso universalista do ex-bispo, no sentido de responder a diferentes e antagônicos interesses sociais, rendeu a ele a insígnia presidencial, a natureza dos interesses configuravam-se intrinsecamente contraditórios e, ao longo do governo, Lugo sentiu as dificuldades de conciliar interesses tão díspares, motivo pelo qual, aos poucos, parece ter perdido apoio (SOLER, 2011), inclusive de setores populares (FARMERS, 2011). Dito de outro modo, é pertinente dizer que, se por um lado os setores populares apostavam na presidência de Lugo para colocar fim aos crônicos problemas sociais, por outro, a aliança política “multissetorial” costurada por Lugo alavancaria um problema: a sustentação política durante o governo do ex-bispo. Portanto, o discurso universalista criado por ele para aglutinar diferentes parcelas da população tornou-se uma faca de dois gumes, pois, se de um lado viabilizou a conquista da presidência, de outro, obstruiu a permanência dele no poder, na medida em que, no plano prático, constatava-se a impossibilidade de atender a interesses tão díspares. O resultado, foi, indiscutivelmente, o *impeachment* que sofreu em 2012 e a substituição dele pelo vice-presidente que o apoiou em campanha: Frederico Franco. A história fala por si.

2.4 As linhas gerais da Política Externa paraguaia pós-redemocratização e o caso do governo Lugo (2008-2012)

A compreensão da política externa paraguaia, pós-redemocratização, vincula-se diretamente à dinâmica política doméstica, em um momento de intensificação das lutas

políticas que foram sendo inseridas ao processo de democratização iniciado com a queda de Alfredo Stroessner.

Sem dúvida, o governo de Stroessner configura-se como pedra angular para a compreensão de todas as esferas da vida socioeconômica e política paraguaia, sobretudo porque criou raízes nas instituições e no modo patrimonialista e autoritário de fazer política no país guarani (GOIRIS, 2000; RIVAROLA, 2007). Vítima deste período, a política externa também acabou por ser instrumentalizada para a sustentação de Stroessner no poder, assim como durante os regimes posteriores, sobretudo em momentos de crises institucionais, tal como observados entre 1996 e 2001.

Outra observação fundamental é a de que a compreensão das linhas gerais da política exterior do Paraguai passa pela ponderação da natureza geopolítica do país, assim como dos fatores institucionais em termos de política externa, da dinâmica dos atores domésticos atuantes no processo decisório ou como elementos influenciadores e, por fim, pela configuração do sistema internacional e regional. Assim, da combinação de elementos externos e internos, considerando diversas variáveis entre o interno e o externo, buscamos apresentar, em breves linhas, as principais características da política exterior paraguaia, apreendendo-se fatores de continuidade e mudança.

Pelo trabalho de Peter Lamber (2011a), no qual se investigou a relação entre ideologia e pragmatismo na política exterior paraguaia de Stroessner a Lugo, adicionalmente buscou-se ressaltar a sutil combinação entre esses dois elementos ao longo do período demarcado, sobretudo durante a gestão de Fernando Lugo.

O governo de Fernando Lugo apresentou aspectos evidentes de mudança com o padrão de política exterior constatado nas gestões anteriores, muito embora o governo de Nicanor Duarte Frutos também tenha estabelecido pontos significativos de diferenciação em relação aos governos anteriores. Salienta-se, por fim, que as diversas fragilidades constatadas na formulação e condução da política externa paraguaia deve-se à particularidade da própria dinâmica controversa, oriunda do processo de democratização, ainda bastante fragilizado (HIRST, 2005).

2.4.1 De Rodríguez a Macchi (1992-2003): disputas sociais e política externa

O general Andrés Rodríguez (1989-1992) foi o sucessor de Stroessner, via um golpe de estado que contou com amplo apoio do Partido Colorado. Em meio a necessidade de legitimar o governo e afirmar-se internamente, a política externa do governo de Rodríguez foi marcada pelo esforço de fortalecer a imagem externa do país, de modo a utilizar este recurso como base de legitimação e, assim, sustentação do regime político do general. Assim sendo, a política externa configurou-se como utilitária, tal como ocorreu com Stroessner. O que muda, no entanto, é o *modus operandi* em que isso foi feito, tanto do ponto de vista interno, sob arquétipos institucionais em processo de democratização, quanto do ponto de vista externo, com mudanças profundas na ordem internacional.

O processo de democratização paraguaio é até hoje bastante debatido e questionado. (LAMBERT e NICKSON, 1997; GOIRIS, 2000; ROLON, 2010). Constata-se, de maneira geral, certa limitação no processo de transição devido, por um lado, às limitações no âmbito da reforma institucional, mas, sobretudo, pela manutenção da estrutura e rede de interesses controlada pelo Partido Colorado, pelos militares e grupos empresários de maior envergadura na vida econômica do país. (HIRST, 2005).

Do ponto de vista internacional, o governo de Rodríguez fora marcado pelo (i) colapso do comunismo por conta do fim da URSS; (ii) o Consenso de Washington e a formatação de uma agenda neoliberal; (iii) uma ordem internacional de defesa das democracias; (iv) no âmbito regional, a criação do Mercosul.

Neste novo contexto, Rodríguez otimizou ao máximo o exercício da diplomacia presidencial e de uma linha personalista de política externa (LAMBERT, 2011). Esteve presente em acordos e tratados internacionais significativos, como o Pacto de San José, além de membro do Grupo do Rio e posteriormente da assinatura do Mercosul. Rodríguez obteve amplo apoio dos EUA, com benefícios comerciais relevantes.

No entanto, dada a urgência no cenário interno de reconhecimento e apoio dos grupos políticos domésticos, via, sobretudo, a busca constata de legitimidade internacional, ele gerou marcas profundas na economia paraguaia, até hoje bastante criticadas, sobretudo pela falta de planejamento econômico de longo prazo e da avaliação dos impactos socioeconômicos, como componente no processo de inserção internacional e, do ponto de vista regional, com a entrada do Paraguai no Mercosul. Para Lambert (2011a), por exemplo, ao invés da assinatura do Mercosul ser consequência de uma profunda reflexão acerca das vantagens e desvantagens

da integração regional sob a economia paraguaia, o acordo se deu por uma decisão do Executivo para promover a boa imagem internacional e estabilizar a administração do presidente e do Partido Colorado. O resultado foi a entrada de um Paraguai bastante fragilizado, num mundo cada vez mais globalizado, sob o ponto de vista econômico, devido à posição fraca do país na competitividade global.

Para Fernando Masi (2005; 2008), a inserção econômica do Paraguai via Mercosul foi determinante para o desenrolar das bases econômicas internas, alicerçadas em um outro problema: a inexistência de uma industrialização consistente, capaz de deslocar o centro dinâmico da economia paraguaia da agroexportação para a indústria²⁵. Assim, a entrada do país guarani no Mercosul sob tais bases desencadearia efeitos perversos sob a economia paraguaia:

Ao ficar preso na exportação de um ou dois *commodities* agrícolas e na reexportação de bens de consumo de luxo através da rede de triangulação com o Brasil, o Paraguai incluiu-se no Mercosul sem aumentar a sua competitividade, permanecendo até agora como o país mais atrasado da região, o que pode ser constatado tanto por seus indicadores sociais como econômicos (MASI, 2005, p. 28).

Soma-se a isso a fraca comunicação capaz de viabilizar as exportações, a pobre infraestrutura, as baixas industrialização e capacidade profissional do país. Assim, a debilidade da política externa paraguaia, mais uma vez, fazia-se notar pela instrumentalização para atender aos interesses do Executivo e do Partido Colorado. (LAMBERT, 2011a).

É interessante a apreensão de Lambert (2011a) acerca da relação entre ideologia e pragmatismo na política externa paraguaia: durante o governo de Rodríguez, a ideologia camuflada pela defesa do livre mercado, da solidariedade e da integração regional, foi utilizada do ponto de vista da retórica para atender a objetivos bastante pragmáticos, essencialmente o de se angariar recursos de poder via uma política externa que viesse a legitimar o regime político do general.

Os governos que se seguiram a Rodríguez foram marcados pela instabilidade política deflagrada por diversas crises institucionais, apontadas por Lambert (2011a) em 1996, 1999 e

²⁵ A crítica de Masi (2005) baseia-se na ideia de que os recursos oriundos de Itaipu e do significativo crescimento econômico constatado nos anos 1970, oriundos da construção da gigante hidrelétrica, deveriam ter sido investidos na industrialização paraguaia. A crítica do autor parte das mesmas premissas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), na qual Celso Furtado foi um grande expoente, e na análise desta sobre o subdesenvolvimento.

2001, tal como já apontado no subcapítulo anterior. Neste contexto de crise, os governos de Wasmosy (1993-98), Raúl Cubas (1998-99) e Macchi (1999-2003) colocaram sob prioridade a simples sobrevivência dos respectivos regimes políticos. A consequência disto é uma política externa sem força, que apenas “deriva” sob os acontecimentos internacionais, constituindo-se como um “mecanismo para gerar apoio internacional em confronto com as crises domésticas” (LAMBERT, 2011a, p. 73, tradução minha).

Um elemento significativo a ser destacado durante o período apontado por Lambert (2011a) não é só o apoio, mas até mesmo certa coação em nível internacional por parte de países membros do Mercosul e dos Estados Unidos, no sentido de garantir a ordem interna e a democracia no Paraguai, demonstrando, assim, a fragilidade da democracia paraguaia, por um lado, e, por outro, a dependência externa do Estado, dada a necessidade de legitimidade interna constante via reconhecimento internacional. Tal fato ficou cristalizado pelo apoio internacional a Wasmosy, face à tentativa de golpe de Estado de Oviedo, em 1996. A ocasião abriu caminho para a aprovação posterior da chamada Cláusula Democrática no Mercosul, pelo Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, mediante o qual foi estabelecido que todos os estados membros do Mercosul devem garantir o estabelecimento da democracia, condição fundamental para a participação no bloco. Para Mora (2007), os Estados Unidos passaram a intervir de maneira aberta na política paraguaia durante este período do governo Wasmosy, visando a controlar o tráfico de drogas e ilícitos transnacionais. Ainda assim, a postura brasileira sempre foi a de criar mecanismos constantes, de modo a trazer o Paraguai para a órbita de influência brasileira. Desta forma, em declaração conjunta assinada pelos ministros das Relações Exteriores de ambos os países, em 1996, foi ratificado o Acordo de Cooperação Militar, o qual havia sido assinado em julho de 1995, criando o Triplo Comando para a Tríplice Fronteira (PAULA, 2013 apud BARRETO, 2012, p. 375).

Seja como for, a fraqueza da política externa, em decorrência da instabilidade política interna, refletiu-se sobre o Ministério das Relações Exteriores paraguaio, com nove ministros de Relações Exteriores sob o mandato de três presidentes, entre 1998 e 2001. Assim,

The combination of a weak, inefficient, corrupt, and discredited executive, the lack of a strong, professionalized bureaucracy to design or implement policy, and a highly presidentialist foreign policy in terms of structure and practice, produced a vacuum in terms of international relations. (LAMBERT, 2011, p. 73).

2.4.2 Nicanor Duarte Frutos (2001-2007)

Duarte Frutos chegou à presidência paraguaia com um alto índice de popularidade, com um discurso de combate à corrupção, reformas econômicas e de crítica ao neoliberalismo e, mesmo que pertencente ao Partido Colorado, tecia diversas críticas aos governos anteriores (BRITTEZ, CABALLERO, 2010). A postura dele quanto à política exterior foi inicialmente bastante demarcada, no primeiro ano de governo, pela ideia de solidariedade, integração regional latino-americana, defesa dos direitos humanos e princípios de não intervenção. A ideia de integração regional convergia com os princípios de solidariedade e inclusão defendidos pelos chefes de estado de cada país membro, até então, a saber: Lula, Kirchner e Vázquez. (LAMBERT, 2011a).

Com tal postura, inicialmente, pôs fim à política de “deriva” que caracterizou a política dos governos anteriores, buscando adensar as relações comerciais com os países vizinhos sob uma política interna de incentivos à agroexportação e a necessidade de intensificar intercâmbios comerciais. Além disso, posicionou-se de maneira mais firme no cenário internacional, estabelecendo relações mais próximas, inclusive com Cuba, por meio de um programa de “importação” de professores cubanos, e com a Venezuela, mediante acordos de importação de óleo diesel. Adicionalmente, se opôs à intervenção estadunidense no Iraque; recusando-se a assinar a Alca, além de se opor aos subsídios agrícolas dos Estados Unidos e Europa. Desta maneira, obteve respostas positivas no cenário regional, com um aumento das exportações via Mercosul. Ainda assim, sentidas como insuficientes. Soma-se a isso as diversas críticas recebidas pelos países membros do Mercosul, acerca da fraca coesão institucional que geraria baixas aplicações das regras acordadas, aumentando a percepção de que o Paraguai não possuía “força comercial, cultural, diplomática ou política” no bloco. (LAMBERT, 2011, apud RODRÍGUEZ, J.C, 2006).

Esta situação estimulou um discurso de profunda crítica ao Mercosul, que se mesclava continuamente a um tom cada vez mais nacionalista. Ao mesmo tempo, o Paraguai estreitava as relações bilaterais com os Estados Unidos. Tal estratégia foi interpretada por Lambert (2011a) como uma “nova política pendular”, agora entre o Mercosul - principalmente o Brasil - e os Estados Unidos. Assim, o governo de Duarte acabou pendendo entre um discurso de solidariedade e integração regional e um discurso de segurança e governança, com a preponderância do segundo pelo primeiro (LAMBERT, 2011a). Sem dúvida, os Estados Unidos souberam tirar vantagem desta crítica paraguaia ao Mercosul, e, neste contexto, buscou acionar mecanismos de segurança na tríplice fronteira, sob o argumento de combater o tráfico de drogas e ilícitos transnacionais. Em 2005, Duarte Frutos foi o primeiro presidente

paraguaio a ser recebido na Casa Branca. Na ocasião, Frutos ponderou a preocupação dele com a intensificação das relações de cooperação política entre a Venezuela e a Bolívia, além de seus temores pela escalada de investimentos militares venezuelana (LAMBERT, 2011a). Pouco depois, em agosto de 2005, o secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld, vai à Assunção e fecha um acordo que teve como resultado um pacote de ajuda comercial, incluindo aumento de investimentos, cooperação contra o terrorismo, o tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro. Na ocasião, “autoridades paraguaias transmitiram a ideia de que o fortalecimento dos vínculos com os EUA estava amparado por visões críticas ao tratamento que a nação guarani vinha recebendo do Mercosul”. (ABC Collor, Assunção, 21/08/ 2005).

De fato, entre 2005 e 2006 o Paraguai permitiu 13 missões militares dos EUA em território nacional (LAMBERT, 2011). Neste sentido, o estreitamento de laços entre os dois países sob um discurso de cooperação militar estaria ligado muito mais à insatisfação paraguaia em relação aos resultados do Mercosul, tal como defende Flores (2005):

A razão maior da provável sedução do Paraguai é compreensível: a desilusão com o Mercosul, que não tem ajudado e vive dificuldades inibidoras da capacidade de proporcionar a ajuda necessária à emersão do Paraguai, de sua situação de pobreza, em prazo razoável(...) A satisfação da perspectiva norte-americana é pragmática: se ela não for atendida, eles praticarão a sedução econômica que lhes é barata no nível exigido pelo Paraguai, para ter em contrapartida o direito à presença que a proporcionasse (FLORES, 2005, p.37)

Por outro lado, o interesse dos EUA estaria ligado “a segurança subestratégica, entendida como vulnerável à instabilidade política e ao descalabro social de países sul-americanos, onde encontram estímulo e apoio uns tantos comportamentos delituosos transnacionais” (FLORES, 2005, p. 37). Em contrapartida, Flores defende que o acordo de cooperação militar²⁶ prejudicaria a concepção brasileira do Mercosul, demonstrando haver espaço da ingerência dos Estados Unidos em assuntos regionais. Lambert (2011a) afirma que o interesse de Washington em estreitar as relações bilaterais com o Paraguai também foi impulsionado pelo interesse em dividir o Mercosul em um contexto de fortalecimento do bloco via governos de esquerda e em face da possível entrada da Venezuela. Ainda assim, uma grande vitória para o Paraguai foi a aprovação, em 2005, do Fundo de Convergência

²⁶ Na ocasião em que Flores escreveu o artigo, cogitava-se sobre um acordo de cooperação militar entre os EUA e o Paraguai. Mario Cesar Flores, almirante de esquadra (reformado) e membro do Gacint, responsável pelo tema de segurança internacional, defende centralmente que a intervenção americana possui estreita relação com o descontentamento paraguaio face ao Mercosul e alerta sobre os perigos decorrentes do acordo.

Estrutural do Mercosul (FOCEM), pelo Mercosul, de modo que, em 2007, o Paraguai recebeu US\$ 48 milhões deste fundo, destinados a projetos de infraestrutura.

2.4.3 Fernando Lugo

A eleição de Lugo à presidência da República marcou não somente uma nova fase da política externa paraguaia, mas um novo período da política doméstica, ainda que com muitos resquícios e obstáculos decorrentes do acumulado histórico patrimonialista do Estado guarani. A particularidade de Fernando Lugo, para Lambert (2011a), deve-se a três motivos essenciais: (i) ex-bispo presidente; (ii) rompeu com 61 anos de poder do Partido Colorado; (iii) pela primeira vez ocorreu uma transição pacífica de governo para outro partido.

A chave da campanha eleitoral de Lugo fundamentava-se em uma base de amplas reformas vinculadas a necessidade de justiça social e distribuição de renda, combatendo a pobreza e as desigualdades. Vinculou-se tais reformas a uma questão externa: a renegociação do Tratado de Itaipu, o que geraria recursos relevantes para o investimento em capital social. Somou-se a este argumento a ideia de resgate da soberania nacional e controle dos recursos naturais, fundamentais para dar fôlego ao processo de mudança prometido pelo ex-bispo (CANESE, *in* CODAS, 2008). Deste modo, desde o início de campanha de Lugo a política externa já se fazia comprometida com o sucesso do governo dele (LAMBERT, 2011a; ESPÓSITO NETO, 2011).

É pertinente observar que a questão da insatisfação com os termos do Tratado de Itaipu não configurou-se como inédita durante a campanha de Lugo, assim como a gestão da hidrelétrica binacional. Desde antes da assinatura do Tratado, em 1973, diversos embates no interior do Paraguai – assim como no Brasil – já se opunham contra a assinatura (BALMELLI, 2011). O que ocorreu é que o contexto político da assinatura, sob a ditadura de Stroessner, calou toda a possibilidade real de oposição ao acordo. Com a redemocratização, a insatisfação em torno do tratado foi potencializada, alcançando um momento peculiar sob a gestão de Lugo, que inteligentemente soube captar as insatisfações nacionais por meio de uma bandeira comum: Itaipu.

Paralelamente ao esforço pela renegociação, Lugo buscou dar fôlego à profissionalização do Ministério das Relações Exteriores, ainda assim, teve três ministros

das Relações Exteriores, o que indica que o diálogo com o ministério não foi tão sereno. Logo quando assumiu a presidência, nomeou Alejandro Hamed Franco (2008-2009), em seguida Héctor Lacognata (2009- 2011) e, posteriormente, Jorge Lara Castro (2011-jun 2012). A redefinição de um papel mais objetivo de política externa foi latente durante a gestão de Lugo. Neste sentido, no contexto de dependência e vulnerabilidade paraguaio, Lacognata identificou três princípios que norteariam a política externa (PARAGUAI, 2008): (i) a recuperação e defesa da soberania nacional; (ii) independência de tomada de decisão e (iii) a recuperação de recursos estratégicos.

Assim, o projeto político de Lugo alinhava-se firmemente aos objetivos de política externa, demandando um papel proeminente desta. Novamente, ressalta-se a vinculação do resgate da soberania nacional com a renegociação do Tratado de Itaipu. A hidrelétrica é amplamente vista no Paraguai como representação do poder brasileiro.

O trabalho de Lambert (2011a) chama atenção para uma forte dimensão ideológica em torno da necessidade da renegociação. A retórica da soberania nacional desenhada por Lacognata refletia o programa de governo de Lugo e carregava um elemento ideológico que buscava unir diversas demandas em torno de um elemento: Itaipu. Ao mesmo tempo, o autor salienta o diálogo entre tal ideologia e o pragmatismo, na medida em que a renegociação traria mais ganhos para o país, pelos quais se investiria em aportes sociais.

Ainda que relutante no início das discussões acerca da renegociação”²⁷, no dia 25 de julho de 2009, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Lugo assinaram em Assunção o acordo “Construindo uma Nova Etapa na Relação Bilateral”, que traz inovações significativas no que diz respeito ao tratado. O acordo foi visto no Paraguai como uma grande vitória e, em 2010, foi aprovado no Senado paraguaio e, em 2011, pelo Senado brasileiro. Para Lambert (2011a), o acordo revela um número importante de elementos em termos de relações internacionais paraguaias, os quais marcaram a gestão de Lugo, dentre elas: o papel do Executivo brasileiro, cristalizado na figura do então presidente Lula, que seria motivado pelo “seu desejo de ajudar e dar impulso ao apoio político doméstico a Lugo” (LAMBERT, 2011a); o pragmatismo do acordo, mesmo que sob um prisma ideológico de solidariedade, justiça e soberania, já que o Paraguai necessitava de um aumento no fluxo de renda, e o Brasil, por outro, buscava atenuar qualquer foco de conflito, dada a preocupação acerca da

²⁷ A afirmação do presidente Lula comprova a afirmação: “Em Itaipu, temos um tratado e vamos mantê-lo. Um tratado não se modifica”. Publicada pela agência EFE, em 22 de abril de 2008.

instabilidade política e as consequências desta sob a segurança na fronteira leste com o Paraguai.

Assim, outra questão de peso na agenda da política externa paraguaia do governo Lugo, depois de Itaipu, foi a questão da fronteira. A falta de estado paraguaio na fronteira leste estimularia o crescimento de atividades ilícitas; além disso, a figura dos brasiguaios, representando cerca de 10% da população paraguaia, é vista como constante ameaça por parte dos paraguaios e, portanto, motivo de preocupação das autoridades brasileiras, já que, dada a imensa concentração de terras por parte dos brasiguaios que, preponderantemente são responsáveis pela grande maioria da agroexportação de soja paraguaia, constituem-se como foco de diversos conflitos entre os setores camponeses. Os principais focos de conflitos entre camponeses e brasiguaios estão exatamente na fronteira com o Brasil, em San Pedro del Norte e no Alto Paraná²⁸. Na atualidade, dado o peso econômico dos brasiguaios, este grupo emerge como um dos mais poderosos e conservadores lobbys no país (LAMBERT, 2011a). Neste contexto de diversos conflitos envolvendo os brasiguaios é que o Brasil envia soldados para patrulhar a região fronteira, os quais receberam treinamento por meio do Sistema Nacional de Mobilização²⁹ (Sinamob), que, por sua vez, foi surpreendentemente apoiado por Lugo. Surpreendentemente porque uma das pontas de lança do discurso de Lugo durante a campanha eleitoral foram os prejuízos que a imensa concentração de terras trazia aos camponeses paraguaios (ESCOBAR, 2013). Esta postura de Lugo reflete o pragmatismo como pano de fundo da política exterior paraguaia, determinado, sobretudo, pela interdependência com o Brasil:

The issues of Itaipu, brasiguaios, soya production, and lack of security reflect parallel, often colliding ideological and pragmatic issues. From a Paraguay perspective, they may be intrinsically related to ideological concerns over sovereignty, justice, and equality; however, on a pragmatic level, Paraguay cannot run the risk of potential conflict with a powerful neighbor on whom it is dependent for approximately 20 percent of its exports and 30 percent of its investment. (LAMBERT, 2011, p. 79).

Outros fatores de destaque que demarcaram a política exterior adotada pela gestão de Lugo inserem-se no alinhamento com a aliança bolivariana para as Américas (Alba), que

²⁸ Os brasiguaios não pagam impostos diretos, utilizam mão de obra bastante barata, contribuindo com problemas no meio ambiente e destruição de terras paraguaias.

²⁹ Criado pela Lei nº 11.631, de 2007, o Sistema Nacional de Mobilização constitui o conjunto de órgãos que atuam no planejamento e realização de todas as fases da mobilização e desmobilização nacional, nas áreas política, econômica, social, comunicação social, de segurança e inteligência, de defesa civil, científico-tecnológica e militar..

sinalizou para as afinidades ideológicas com o bolivarianismo, respondendo, portanto, às mudanças políticas. A assinatura de um acordo definitivo com a Bolívia liquidou com as questões de fronteiras impetradas pela Guerra do Chaco (1932-35), além do revigoração do Urupabol, fórum de negociações multilaterais entre o Uruguai, o Paraguai e Bolívia. Um ponto que merece atenção, na medida em que reflete as disputas de interesses em torno da política externa e a disputa de braços entre as diversas forças políticas domésticas, foi a questão da votação pela entrada da Venezuela no Mercosul, em 2009, no senado paraguaio. Contrapondo-se à defesa da entrada venezuelana por parte do presidente Lugo, o senado paraguaio rechaçou a proposta, alegando que o presidente Fernando Lugo configurava-se como partidário do “socialismo do século XXI” e justificando, portanto, a refutação à Venezuela por um aporte ideológico. Na ocasião, o jornal paraguaio ABC Collor acusou Lugo de comunista e defensor do “socialismo do século XXI”, ressaltando os perigos ao país guarani, decorrentes do presidente adotar tal postura. Ainda assim, é pertinente notar o caráter não só ideológico, mas pragmático da atitude de Lugo, que segundo Lambert (2011a), concentrava-se na intenção dele em manter o apoio do Brasil e da Venezuela. Como decorrência da renegociação do Tratado de Itaipu, o Brasil, naturalmente cobraria Lugo de fortalecer a votação no Senado em torno da aprovação da entrada da Venezuela, assim como o fez a própria Venezuela, em razão de uma renegociação da dívida paraguaia com a PDVSA, a estatal petrolífera venezuelana. Assim, para o autor, o interesse de Lugo em aprovar a entrada do país de Chávez no Mercosul não seria somente ideológica, mas, e, sobretudo, pragmática, na tentativa de manter o apoio de países importantes para a balança de poder sul-americana. Neste sentido, destaca que “(...) mais uma vez, políticas domésticas moldaram e limitaram os objetivos de política externa paraguaia” (LAMBERT, 2011a, p. 80). Seguindo esta mesma linha argumentativa, o autor também defende que a política externa de Lugo para a América Latina foi altamente pragmática, exemplificada pelos diversos acordos de petróleo, agricultura, educação e saúde com a Venezuela. Ao mesmo tempo em que se aproximou estrategicamente dos países em desenvolvimento sob o argumento ideológico de solidariedade, trazendo vantagens pragmáticas, alocando novos investimentos e oportunidade comerciais e melhorando a imagem do país, historicamente isolado. Destaca-se também o estabelecimento de relações com a Rússia e a Escandinávia e a aproximação com a China³⁰.

³⁰ O Paraguai constituiu-se como o único país latino-americano, desde Stroessner, a não ter relações com a China. O motivo central é que ele, no contexto da Guerra Fria e pela sua predileção pela defesa do ideário capitalista-ocidental, aproximou-se de Taiwan, recebendo investimentos significativos da ilha até a

Por fim, quanto às relações com os EUA, Lugo é recebido em outubro de 2008, pelo presidente Bush na Casa Branca, o qual elogiou a política de “justiça social” e combate à corrupção de ex-bispo (BUSH, 2011). Ainda assim, em 2009, Lugo revoga os planos dos EUA de um acordo conjunto de exercícios militares. No entanto, para Lambert (2011 a), embora tal postura apareça determinada por uma orientação claramente ideológica, a revogação estaria mais próxima do pragmatismo; mais uma vez, Lugo buscou não se indispor com o Brasil e com os sócios do Mercosul, os quais posicionam-se veementemente contra a expansão das bases militares dos EUA na região por meio do Mercosul. Ao mesmo tempo, no âmbito da cooperação contra o tráfico de drogas, Lugo concordou inteiramente com os termos dos EUA mediados pelo Drug Enforcement Administration (DEA), assim como também assinou acordos de segurança com a Colômbia, principal parceira dos EUA na região. O fato mais uma vez ilustra a defesa de Lambert (2011a) acerca da combinação entre ideologia e pragmatismo como marca essencial da política externa do governo Lugo: “In this sense, pragmatismo and ideology went hand to hand a remarkable degree” (LAMBERT, 2011a, p.80).

3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

3.1. Características gerais da política externa do governo Lula

A política externa e o modelo de inserção internacional, preconizados pelo governo de Lula da Silva, potencializaram o debate em torno do paradigma *universalista* e *autonomista* (LIMA, 1994), modelo ideal de cunho weberiano, cuja ideia central é a de sistematizar genericamente as posições da política externa brasileira ao longo da história, a qual, ora optou por formatos de inserção internacional mais autônomos, em que, sobretudo, buscou-se o não alinhamento “automático” com os Estados Unidos: posição denominada de *autonomista*; e, em outros momentos, apresentou significativo alinhamento com o vizinho norte-americano. Letícia Pinheiro (2010) salienta a constante busca pela autonomia na história da política externa brasileira, a qual denominada de *globalista*, intercalada por curtos momentos de alinhamento automático com os Estados Unidos, denominado *americanismo ideológico*³¹, e momentos de alinhamento com este país, por razões mais pragmáticas, que denomina de *americanismo pragmático*³².

Para Maria Regina Soares de Lima (2010), a forma de inserção internacional brasileira a partir dos anos 2000 se constituiu pelo maior protagonismo internacional do país, impulsionado pelo crescimento econômico mediado pelo Estado. Acompanhando as premissa presente na história da política internacional do Brasil, de utilizara a política externa como instrumento complementar de estratégia de desenvolvimento, o governo Lula utilizou estratégias desenvolvimentistas de política externa, configurando-se esta, como assessora e auxiliar na estabilidade macroeconômica. A busca por um papel mais ativo no cenário internacional acarretou em alianças e articulações em diversas arenas globais. Compreendendo que o mundo estaria em um momento de transformação, seria de

³¹ O americanismo ideológico refere-se aos governos de Dutra (1946-51) e Castelo Branco (1964-67)

³² O americanismo pragmático refere-se aos anos de 1902-45, 1951-61 e 1967-74.

fundamental importância que o Brasil se ajustasse ao “mundo em transformação, adequando-se às injunções da governança global” e, portanto, se manifestasse de maneira mais assertiva e protagônica, consciente de que tal papel intensificaria as mudanças das normas, “de modo a torná-las mais próximas dos valores brasileiros” (LIMA, M.R.S, p. 2010)

Do ponto de vista doméstico, durante o governo Lula, polarizaram-se opiniões dicotômicas, estreitamente alimentadas pelas disputas políticas internas, em que de um lado se encontravam formadores de opinião, minoritários e partidários do governo Lula, e os críticos da política de Lula, majoritários, entre os quais se incluíam “jornalistas, acadêmicos, políticos, empresários e ex-diplomatas, na maioria dos casos, simpatizantes da orientação diplomática adotada pelo presidente anterior, Fernando Henrique Cardoso” (FUSER, 2011, p. 63). Na visão de Fuser, tal clivagem apresentaria uma correspondência aproximada com a divisão existente no interior do Itamaraty, entre liberais e neodesenvolvimentistas, sendo que os primeiros se aproximariam do que Lima denomina de *universalistas*, dada a “aliança preferencial” com os Estados Unidos (FUSER *apud* PINHEIRO, 2004, p. 61) e os segundos enfatizariam a busca pela autonomia, enquadrando-se, portanto, no paradigma *autonomista*. Esse último seria defendido pelo presidente Lula e o alto escalão da diplomacia, formada por Paulo Sérgio Pinheiro, Marco Aurélio Garcia e Celso Amorim, rechaçando-se claramente suposta relação de submissão aos Estados Unidos e, orientada por uma diplomacia desenvolvimentista, acreditando-se “que uma política externa com credibilidade internacional e uma política externa independente não são excludentes” (MENEZES, 2010, p. 86). Ideia clarificada pela afirmação de Guimarães:

As relações do Brasil com os Estados Unidos podem se revestir de enorme delicadeza, mas o princípio básico deve ser o de que o governo brasileiro não tem nenhuma razão para se submeter à hegemonia americana. Não tem o direito de exercer uma política de submissão, ainda que disfarçada, pois uma política externa independente, firme e serena não será punida nem econômica nem muito menos militarmente pelos Estados Unidos, que respeitam mais os Estados que se respeitam do que aqueles Estados que se submetem espontaneamente à sua hegemonia (GUMARÃES, 2005, p. 267)

Somando-se à busca por uma “política externa independente, firme e serena”, o governo brasileiro reafirmou, por meio de suas ações, pressupostos do multilateralismo, evidenciados pelo G-20 comercial, apostando-se na lógica da coalisão; aproximação dos países do Sul através da formação do BRICS e do IBAS; revigoramento da política para a África; negação da ALCA, tal como formatada pelos Estados Unidos; afirmação da busca pela democracia e de relações mais equânimes no cenário internacional; reconhecimento da

China como economia de mercado; parceria estratégica com a França no campo da defesa; busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, além da prioridade com a América do Sul. (MENEZES,2010, p. 90).

A busca pelo fortalecimento das regras internacionais e a busca por instituições internacionais que fortaleçam o multilateralismo marcaram a agenda internacional do governo de Fernando Henrique Cardoso, haja vista que o projeto da busca pela autonomia deveria circunscrever-se nos limites da participação (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011 p, 93) o que é visto de maneira crítica por Cervo (2008), na medida em que o País se tornaria refém das propostas neoliberais estabelecidas pelo “Consenso de Washington”, submetendo o desenvolvimento interno à lógica globalizante, considerando que a obediência às normas internacionais seria a melhor maneira de o País inserir-se na esfera internacional, daí a denominação feita por esse mesmo autor, de “Estado Normal”. Considerando que a busca pela autonomia configura-se como uma constante na história recente da política externa brasileira, Vigevani e Cepaluni (2011) atribui ao governo Lula uma estratégia da busca da “autonomia pela diversificação”, indicando assim, uma mudança progressiva da característica da política externa da era Cardoso, como já apontada acima, pela “autonomia pela participação”. Ainda assim, tal política não foi abandonada pelo governo Lula, mas, sim, incrementada, através da busca de um maior protagonismo na esfera internacional e nesse sentido, os autores resumem a estratégia da busca pela autonomia característica da política externa do governo Lula pela:

(1)autonomia pela distância: política de não alinhamento automático aos regimes internacionais predominantes(...)(2)autonomia pela participação: adesão a regimes internacionais, especialmente aos mais liberais, mas se perda da administração da política externa. O objetivo seria influenciar a formulação de princípios e regras que governam o sistema internacional; (3) *autonomia pela diversificação*: adesão aos princípios e normas internacionais, incluindo alianças regionais, mediante acordos comerciais com parceiros não tradicionais(...)” (VEGEVANI e CEPALUNI, 2011, p.136)

Da perspectiva comercial, o adensamento das relações multilaterais e a aliança com países “emergentes”, os quais se enquadrariam no status de “potência média” (GIACCAGLIA e LECHINI, 2011. p. 240), vincularia o Brasil a uma condição que transitaria de *global trade* à *global player*; sendo que este último estaria muito mais vinculado ao paradigma *autonomista* (VIGEVANI e RAMANZINI, 2009, p. 219). Utilizando os conceitos de Lafer (2004), Vigevani e Ramanzani (2009, p. 220) salientam que o universalismo seria “a pluralidade de interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas e

simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país”³³. Nesse sentido é que o conceito de *global trader*, estaria associado ao *universalismo*, já que do ponto de vista das relações comerciais o país se pautaria no intercâmbio com uma pluralidade de países. Por sua vez, os mesmos autores consideram que o conceito de *autonomia* “refere-se à tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha no sistema internacional”.

Na busca por um maior protagonismo internacional, a chancelaria brasileira posicionou-se diversas vezes a favor de uma reforma no Conselho de Segurança da ONU, visto como elitista (LIMA e HIRST,2006, p.56) e retrógrado, dada a percepção de uma mundo em transição, salientada pelas palavras de Lula:

A ONU tem a cara de uma geopolítica de 1948. A política mudou muito. Em 2010, a cara do mundo é outra. Como é que se explica uma ONU sem a Índia, sem o Japão, sem Alemanha, sem África do Sul, sem Brasil, sem Nigéria? É preciso, então, recompor a formatação das Nações Unidas para que ela seja mais representativa e que o Conselho de Segurança seja forte para que, quando tomar decisão, possa ser executada. A ONU, debilitada, não ajuda em nada (LULA DA SILVA)³⁴

Portanto, para o presidente Lula a nova geopolítica demandaria uma recomposição do sistema internacional e caberia ao Brasil um papel ativo na busca pelas mudanças almeçadas. Na esteira de um maior protagonismo internacional na esfera da segurança, parece inserir-se a ação brasileira no Haiti (DINIZ,2005), embora negada pela chancelaria como uma estratégia para obtenção de apoio para o pleito do Brasil no CS. Nas palavras do enviado especial do Ministério das Relações Exteriores ao Haiti, Seitenfus (2007), o “Brasil agiu corretamente ao enviar tropas ao Haiti(...)lá estamos para servir às causas mais nobres da humanidade. Desta intervenção não pode sair nenhum proveito material para o Estado brasileiro” (SEITENFUS,2007,p.14). Interessante notar que os desdobramentos da ação da Minustah no país caribenho na atualidade tem se manifestado por uma oposição interna progressivamente maior³⁵ à força de paz brasileira, fato que põe em xeque o discurso oficial brasileiro.

³³ É curioso e pertinente observar que a forma como Lafer (2004) utiliza o conceito de universalismo parece divergir do conceito estabelecido por Lima (1994). A autora desenvolve o conceito de universalismo pautada na assertiva cepalina da crítica às vantagens comparativas e por isso, da necessidade de amenizar a dependência comercial de países desenvolvidos e, daí o papel dos Estados Unidos. Desse modo, o conceito de globalismo/universalismo estaria atrelado a uma visão crítica. Parece que para Lafer, o termo universalismo ganha uma tonalidade mais amena, correspondendo apenas à necessidade da diversificação das relações interestatísticas, seja do ponto de vista comercial ou político. Ainda assim, para melhor analisar a questão seria necessário maior acuidade, algo que não seria possível fazer aqui, dado o foco do trabalho.

³⁴ Entrevista do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à agência espanhola EFE, 26.11.2009

³⁵ Diversas notícias evidenciam a oposição de grande parte da população haitiana em torno do estabelecimento das “forças de paz” brasileira no país caribenho. Dentre elas, ver: www.estadao.com.br, “Hatianos protestam contra ocupação de forças de paz da ONU. 14, Set. 2011 e “Onu alerta sobre protestos contra a Minustah no Haiti.” www.operamundi.uol.com.br, 16.Nov.2010.

Justamente por isso, a decisão brasileira de liderar a Minustah “abalaria a imagem principista, jurídicista, da diplomacia brasileira, e portanto, vem exigindo um esforço retórico de justificação que não parece estar sendo totalmente convincente” (DINIZ, 2005, p. 107)

3.1.1 As potencialidades do espaço sul-americano pela ótica do governo Lula

Ao longo do governo Lula, a estratégia da política externa brasileira de inserção internacional via aprofundamento da integração regional, no qual o papel prioritário da América do Sul foi elevado à condição de prioridade na agenda da política externa brasileira, foi bastante debatida e polemizada, acentuada pelo novo desenho geopolítico na região. De um modo geral, a prioridade atribuída à América do Sul era ressaltada “pela intensificação do comércio e pela busca da consolidação de um polo regional capaz de desenvolver a potencialidade da região em um mundo multipolar” (FUSER, 2011, p. 62). Desta forma, a busca por um protagonismo mais firme no cenário internacional seria demarcada pelo aumento das relações multilaterais e uma aproximação com os países sul-sul. Isso porque, as mudanças no cenário global exigiria uma estratégia peculiar de inserção internacional por parte do País:

O unilateralismo que sucedeu o fim da Guerra Fria revela hoje sinais claros de esgotamento(...)Prossegue, a despeito das dificuldades enfrentadas, o processo de cconsolidação da União Européia. Toma força a emergência e a gravitação regional de potências como a China e a Índia.Tudo isso, junto com o ressurgimento da Rússia e outros fenômenos de relevância regional, indica a possibilidade de transição para um mundo multipolar. Nesse contexto, cabe ao Brasil optar por uma inserção solitária no mundo ou buscar uma associação com países de seu entorno, com os quais comparte história, valores e possibilidades de complementação econômica. O Brasil optou claramente pela segunda hipótese. Por essa razão, a América do Sul transformou-se em prioridade de sua política externa. (GARCIA, 2008, p. 22)

Ao mesmo tempo em que a chancelaria brasileira enfatizava a América do Sul como prioridade a partir do discurso da “generosidade”³⁶, setores contrários ao governo manifestaram-se veementemente contra as concessões brasileiras em relação a nacionalização de hidrocarbonetos bolivianos e à busca pela renegociação do Tratado de Itaipu com o Paraguai, assim como “as relações com o presidente venezuelano Hugo Chávez, os contenciosos com a Argentina no interior do Mercosul, a postura perante o golpe de estado em Honduras” (FUSER, 2011, p. 62) também acirraram os ânimos da oposição e projetaram significativamente os debates em torno da política externa de Lula. As críticas se fundamentam em uma ideia central: o Estado brasileiro estaria sendo utilizado como

³⁶ O ex-diplomata e presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) Rubens Barbosa, utilizou pela primeira vez a expressão 'diplomacia da generosidade'para

instrumento político-partidário do PT que, submeteria os interesses de Estado às intenções ideológicas; Para Barbosa, “torna-se urgente a despolitização da política externa para a região e a discussão de uma agenda brasileira para o futuro no sentido de assegurar a efetiva defesa do interesse nacional na América do Sul, em meio a um mundo em mutação.” (BARBOSA, 2008,p. 21). Ainda que com todas as polêmicas levantadas em torno da questão da liderança brasileira, a tentativa de consolidar-se como líder regional é um dos elementos característicos da política externa do governo Lula, que a partir de tal perspectiva atribui importância significativa “ao relacionamento com seus vizinhos, em termos bilaterais, e à integração sul-americana como a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)” (MIYAMOTO, 2011b)

3.2 O espaço sul-americano como plataforma para a liderança regional brasileira

O início do século XXI esboçou no espaço sul-americano um cenário bastante particular e contrastante com o final do século anterior: ascendem-se regimes contrários à lógica neoliberal no contexto do “Consenso de Washington”, calcados em novas perspectivas socioeconômicas e políticas e preocupados com a revalorização do protagonismo do estado em relação ao mercado, “com o objetivo de recuperar capacidades de gestão nos âmbitos interno – especialmente na promoção da equidade social – e externo, em busca de afirmação regional no âmbito sul-americano e maior autonomia nas relações com os Estados Unidos” (AYERBE, 2008. p. 9). No interior de tal quadro, insere-se também o governo do Partido dos Trabalhadores no Brasil, através da eleição do presidente Lula da Silva em 2002 (VIGEVANI, JÚNIOR,CORREIA. 2008, p. 83). Ainda que cada governo possua especificidades políticas e ideológicas, há características gerais que os aglutinam, tal como apontadas por Ayerbe: o papel do Estado, a busca pela afirmação regional e a tentativa de autonomia frente aos EUA.

Assim, sob o pano de fundo de uma relativa identidade de concepções político-econômicas e sociais, a questão acerca da viabilidade do aprofundamento da integração regional sul-americana configura-se como pedra angular para se desenhar perspectivas acerca dos caminhos futuros que a região possa vir a trilhar. Nesse sentido, encontram-se visões positivas e negativas acerca da possibilidade da emergência de tais governos viabilizarem a integração e, além do mais, questiona-se sobre o papel que o Brasil deveria ocupar no interior de tal quadro. É exatamente nesse ponto que insere-se a discussão sobre a liderança brasileira na região.

Mediante esse novo quadro geopolítico sul-americano, em que se evidencia o desejo

dos países vizinhos em buscar autonomia frente aos EUA, dada suas respectivas percepções quanto às suas debilidades econômico-estruturais, a estratégia da Política Externa brasileira parece buscar vantagens no sentido de traçar a ascensão do Brasil no cenário regional como um país capaz de atenuar conflitos e organizar o espaço sul-americano, mais uma vez gerando polêmica acerca de uma suposta liderança brasileira:

O que é liderança? A gente vai liderar porque todo mundo vai seguir as ideias, por que vai liderar e controlar as economias dos vizinhos? Por que criamos as principais instituições na América Latina? Uma coisa que a gente não proclama. O Fernando Henrique não falava em liderança, a gente falava em organizar um espaço sul-americano, o que é natural, porque nós somos um país maior. Será que liderança é pelo fato de a gente entrar nas disputas e procurar atenuar os conflitos? (Entrevistado E8, 2010. In: MENEZES, 2010, p. 77)

Ao mesmo tempo, a consideração acerca das dificuldades estruturais dos países sul-americanos seria fundamental para compreender as possibilidades de integração regional e o papel de uma liderança brasileira nesse processo. As atuais intenções dos países sul-americanos de amenizar a dependência econômica frente aos centros capitalistas somadas à busca de habilidades para definir políticas nacionais autônomas acaba por se projetar na tentativa de que, como blocos político-econômicos, tais países fossem capazes de intensificar a luta contra a dependência aos países centrais do capitalismo, compreendidos como limitadores de desenvolvimento. (PECEQUILLO, CARMO, 2013. p. 53). É exatamente nesse ponto que a integração sul-americana aparece como estratégica ao Brasil:

Como bloco, os países deveriam ser capazes de lutar contra os constrangimentos estruturais impostos na busca pela autonomia política e econômica. Daí da América do Sul se tornar estratégica aos objetivos do Brasil. A integração poderia ser um instrumento efetivo de projeção de poder, isenta de um confronto aberto com os EUA, o poder regional hegemônico. (PECEQUILLO E CARMO, 2013 p. 53- tradução minha)

Por outro lado, a chancelaria brasileira fez questão de negar reiteradamente qualquer intenção de liderança, se compreendida no sentido de hegemonia:

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes, como você sublinhou, de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há porque recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada. (MENEZES, 2010. Apud: AMORIM,

2003,p 77- in PEB IPRI).

Para Menezes (2010, p.109), os motivos que levam a diplomacia brasileira a tratar com cautela o papel da liderança encontra justificativas no “histórico de desconfiança de seus vizinhos quanto às possíveis pretensões *imperialistas* do gigante brasileiro”. Para evitar a possibilidade de “empurrar alguns de seus vizinhos para fora do Mercosul”, o papel articulador desempenhado pelo País em situações de crise e instabilidade institucional não poderia ser sacrificado. Para o diplomata João Luiz Pereira, o termo liderança não seria tratado com tanta naturalidade na esfera diplomática e atribui isso à exaltação do peso regional por parte das grandes potências que, por sua vez teriam contribuído para estimular a visão negativa que os vizinhos possuem em relação ao Brasil. (MENEZES, p. 109). Nesse sentido, o tom atenuado da chancelaria brasileira quanto ao papel de liderança do País parece encontrar justificativas.

Tradicionalmente, a chancelaria brasileira buscou evitar a emergência de qualquer tipo de percepção acerca de uma suposta intenção de liderança na região entre os países vizinhos. Cervo (2008), tomando como análise a ideia de Lafer acerca da identidade nacional brasileira, “como categoria explicativa de tendências e mudanças da política exterior”, aponta para o paradigma da cordialidade oficial, dentre outros, como elemento necessário para manter a pacificação regional ao longo de toda a história da política exterior do Brasil. Na transição do Império para a República, buscou-se manter-se a visão de que o país era provido de instituições civilizadas perante os vizinhos, fortalecendo-se o “acumulado histórico pela ideia de força e de civilização diante dos vizinhos”, que deveriam ser “bem tratados, mesmo porque são pouco relevantes para a vida nacional. É a chamada *cordialidade oficial*, que se cultivava até o presente como parâmetro de conduta da diplomacia brasileira no trato com os vizinhos” (CERVO, 2008, p. 38). O Barão do Rio Branco acabou por fortalecer o ideário da cordialidade oficial e a tradição inaugurada por ele buscava ampliar as relações com os países vizinhos, tornando-as mais harmoniosas, pois, temia-se que uma percepção de um suposto imperialismo brasileiro pudesse unir os países de língua espanhola contra o país, com características distintas, por meio do regime político monárquico; língua singular e um território enorme comparado às recém-repúblicas vizinhas. Tal concepção viabilizou uma forma de política externa que priorizou o multilateralismo e a igualdade entre as nações (BURGES, 2006, p. 43). Para Bueno (2010), Rio Branco

percebia os preconceitos e desconfianças derivadas da diferença de língua e de antigas rivalidades que, um dia, modificar-se-iam ‘pela cordura e pela longanimidade com que suportamos alguns de nossos vizinhos, fazendo tudo para

conquistar o seu afeto e confiança'. Antigas prevenções, dizia, que só o tempo poderia, talvez, modificar. Por isso mesmo, aproveitava todas as oportunidades para reiterar que a política exterior do Brasil não tinha pretensões de hegemonia, repelindo nos seus discursos as imputações que lhe faziam as chancelarias hispano-americanas(...) Não pretender, muito menos alardear, liderança sobre nações de seu entorno em razão das resistências que encontra consequência de antigas idiossincrasias. O prestígio da diplomacia brasileira deveria chegar lenta e espontaneamente, fruto de uma política séria, contínua e respeitosa. (BUENO, 2010, p. 44)

Sean Burges (2006) constata na maioria do corpo diplomático brasileiro do período do governo FHC³⁷ o temor de o país ser reconhecido como um líder entre os países vizinhos. No entanto, ao se debruçar sobre o período que vai desde FHC como Ministro das Relações Exteriores até o fim de seu mandato presidencial, Burges constata que a ideia de refutar uma pretensa liderança brasileira aparece como retórica, pois, liderança não se declama, se faz. Dito de outro modo, na gestão FHC o Brasil deveria manter o discurso límpido de que não haveria interesse em liderar, visando evitar qualquer tipo de conflito com os países vizinhos, no entanto, na prática poderia exercer um papel de liderança, tal como salientado pelo então embaixador do Brasil nos Estados Unidos e um dos principais críticos da política externa do governo Lula: “Eu gosto de dizer que liderança não se reivindica. Você age. Liderança se exerce” (BURGES, 2009 P. 43, apud Barbosa, 2007; tradução minha).

Buscando compreender qual o papel exercido pelo Brasil em um novo contexto internacional pós-Guerra Fria, Burges questiona-se sobre qual seria a postura adquirida pelo país no âmbito regional e procura desvendar até que ponto haveria uma pretensão do Brasil em assumir o papel de líder regional. Para isso, demarca o conceito de “hegemonia consensual”, tomando como subsídio teórico o ideário gramsciano. A hegemonia consensual seria uma forma de difundir os interesses do *hegemon* de modo a tornar tais interesses como integrantes dos interesses dos países que compõem a geografia regional, de modo que os objetivos desses países se enquadrariam no escopo do país que lidera, obtendo assim, consenso. O *modus operandis* da via consensual responderia a debilidade do Brasil em arcar com os custos da liderança, dada a sensível condição da economia brasileira de recente estabilização econômica pós Plano Real. Assim, tornando os interesses dos países vizinhos fundamentais aos interesses brasileiros, o país acabaria por distribuir os custos da liderança. Caberia nesse contexto ao Itamaraty, instigar e organizar posições estimulando o compartilhamento de desafios e oportunidades, como no caso da Cúpula em Miami sobre a ALCA, em 1994.

³⁷ O professor Sean W. Burges realizou entrevistas com diversos diplomatas em meados dos anos 2000, para compor a sua obra: “Brazilian foreign policy after the Cold War”.

Portanto, para Burges, a hegemonia consensual que fora construída durante a gestão de FHC buscou vincular os projetos de ascensão do país com os benefícios dos demais países vizinhos a partir de um senso de um projeto comum com benefícios para todos àqueles que formariam a base do projeto hegemônico. Ainda assim, destaca que se afastando dos ideários realista, neorealista e neoliberal institucionalista, compreende hegemonia a partir da formulação gramsciana, que leva em conta os atributos ideológicos e subjetivos de poder. Segundo o autor, a deficiência de tais abordagens seria a de implicitamente possuir uma compreensão monolítica de liderança que equipara dominação e coerção quase unicamente em termos dos estados liderados e, nesse sentido, liderança seria coerção.

Durante a gestão FHC a intenção do Brasil em liderar, seria a de obter a expansão do regionalismo comercial. Não se tratava de construir um sistema regional, exclusivamente, mas “utilizar o prospecto de acesso da grande economia brasileira como alavanca para forjar novos acordos comerciais que avançassem o projeto continental e abrisse o mercado internacional” (2006, p. 54. Tradução minha).

O trabalho de Burges é significativo para a presente pesquisa, pois permite concluir que a tentativa da construção da liderança brasileira não é particular do governo Lula, mas já havia sido esboçado no governo anterior. Contudo, a análise de Burges permite-nos refletir acerca das diferenças que parecem ter norteado a forma como a liderança foi entendida e apresentada entre os dois governos, constituindo-se, pois, um ponto de dissonância importante. Dito de outro modo: permite a apreensão de distinções entre os objetivos e estilos de tais tentativas de liderança.

Nesse sentido, a assertiva de Albuquerque parece sintetizar a importância da relação entre os atores no processo e construção de uma liderança regional: “A liderança não é uma propriedade ontológica de um Estado ou governo, mas reflete uma relação entre atores que, por definição, varia em número de aspectos”.(ALBUQUERQUE, 2010, p. 16). A leitura de Burges (2009) e dos vários textos aqui apontados pertinentes ao tema da liderança, seja no âmbito acadêmico ou na esfera institucional-diplomática (MENEZES, 2010), remete à reflexão de que os objetivos, estilos e relação entre os atores regionais durante as gestões dos governos FHC e Lula se diferenciaram a partir de uma vertente que priorizava a expansão comercial com FHC, distribuindo os custos entre os países vizinhos. Diferentemente, no governo Lula, os custos seriam arcados pelo país através de concessões e acordos bilaterais, estratégia que se enquadra no objetivo de alcançar maior protagonismo nos cenários de governança global, através da democratização do sistema internacional, em que caberia o papel mais relevante e atuante do país.

Tabela 8: Comparação entre conceitos de liderança entre os governos de FHC e Lula

Governo	Objetivo da liderança	Custos da liderança	Estilos
FHC	Preponderantemente econômico: expansão comercial	Distribuídos entre os países vizinhos	Relações multilaterais; atuação em foros internacionais
LULA	Preponderantemente político: Aumento do prestígio internacional para atuar com maior protagonismo nos cenários de governança global	Brasil arca com os custos da liderança	Relações bilaterais: acordos e concessões

Elaborado pela autora. Fonte: consulta bibliográfica: BURGÉS (2006); MENEZES (2010)

Cumprir destacar que se por um lado a chancelaria de FHC buscou exercer uma liderança indireta, legitimada pelas próprias características geográficas do país e pela ação e não pela retórica (BURGES, 2009 apud BARBOSA), no governo Lula buscou-se discutir com maior abertura o tema, talvez impulsionado pelo próprio presidente, através da ideia de que o Brasil deveria assumir sua grandeza, característica singular em relação aos países vizinhos e exercer a liderança: “todos os países da América do Sul veem o Brasil como um líder natural e o Brasil, há 500 anos que não se vê e não quer sê-lo. O Brasil tem de assumir sua grandeza” (LECHINI e GIACCAGLIA, 2001, p. 250 apud ESNAL, 2004). Saliente-se, pois, que o discurso mais acentuado em torno de uma liderança regional parece ter sido mais enfático nos primeiros meses de governo, sendo depois deixada em segundo ou terceiro plano. (ALMEIDA, 2012)

A questão dos custos se insere na discussão de Mattli (1999) acerca do paymaster. O Brasil, com o governo Lula, buscava arcar com os custos da integração, através da criação do FOCEM e das diversas concessões aos países vizinhos. É exatamente nesse sentido que é direcionada uma das principais críticas ao governo Lula, na medida em considera-se a inexistência de retornos efetivos obtido com as concessões, evidenciada pela relutância dos demais vizinhos em reconhecer uma suposta liderança brasileira, além do que o objetivo maior de alcançar uma cadeira no CSONU não se concretizou. Portanto, as concessões

acabaram por criar custos desnecessários ao país: “as concessões ‘generosas’ feitas sob pressão dos países vizinhos ou mesmo unilateralmente acordadas, em função de algum objetivo político, também carregam o peso de custos acrescidos à população brasileira, sem que esse aspecto tenha sido suficientemente debatido no parlamento ou exposto à opinião pública”. (ALMEIDA, 2012, p. 108).

Para Fuser (2011), as questões das concessões inserem-se, além da intenção de liderança regional, também na estratégia de expansão das empresas brasileiras no espaço sul-americano. Ao mesmo tempo, a questão da afirmação de uma liderança brasileira no plano objetivo seria equivocada, pois, liderar significaria “indicar um caminho” e,

O Brasil não pretende e muito menos possui recursos para incidir sobre o caminho a ser trilhado pelos países vizinhos, muito menos hegemonia que pressuporia meios econômicos que o Brasil possui em escala limitada, e militar, que o Brasil não possui praticamente nenhum (FUSER, 2014).³⁸

Para Albuquerque (2010), o equívoco da pretensa liderança brasileira aparece no âmbito conceitual: o governo Lula identificaria a ideia de liderança com a de *global player*. Buscando alcançar o patamar de um *global player* é que a integração sul-americana tornou-se prioritária. Criticando as confusões conceituais, afirma que para estabelecer claramente as linhas de inserção regional e global do governo brasileiro, este deveria “resolver o dilema conceitual e, especialmente, optar pelo tipo de liderança mais compatível com seus objetivos e, sobretudo, com seus recursos de poder” (ALBUQUERQUE, 2010, p. 17). O autor identifica três tipos de liderança: 1- hegemônica, que se assemelharia a um Império, através da qual se impõe o domínio; 2- Polarização, em que através da oposição entre Estados a partir de determinados interesses os estados se aglutinariam em pólos lideradas por uma potência, tal como na Guerra Fria ou a polarização ocidente e oriente. Desse modo, o inimigo seria construído aos moldes de Carl Schmitt; 3- Sistema de equilíbrio regional, mediante o qual “aspira-se a construção de uma região ao mesmo tempo em que erige sua própria liderança”. Seria, pois, esta a opção que o Brasil deveria seguir, todavia, uma estratégia de liderança por meio do concerto entre as nações exigiria desafios tal como atenuar as disparidades histórico-sociais entre os países, já que se trata “de um continente vasto e diversificado, destituído de identidade regional própria, e com um histórico de conflitos, expansionismos e secessões”, além de não haver um consenso conceitual sobre o conteúdo e modelo

³⁸ Entrevista feita pela autora para o blog do San Tiago Dantas. Disponível em: <http://blogaci.unesp.br/santiagodantas/>

institucional da integração em contraposição a um consenso sobre a utilidade dessa integração.

A estratégia de equilíbrio convergente seria *conditio sine qua nom* para o alcance de projeção global brasileiro, no entanto, os desafios regionais não teriam sido desvelados pela chancelaria do governo Lula. O estudo demonstrado no artigo de Albuquerque lança à luz as divergências das elites sul-americanas quanto a visões políticas, democracia e concepções de integração regional. Assim, conclui que “contrariamente a pressuposição dos governos, a prioridade para as relações Sul-Sul claramente não encontra amparo nas orientações das elites da região”, obstaculizando dessa forma o aprofundamento da integração.

Para a chancelaria do governo Lula, parece que a grande questão quanto ao papel mais protagônico exercido pelo Brasil na região, se colocava da seguinte forma: como se colocar no cenário regional de modo a angariar espaço para margem de manobra regional e atuar na resolução de conflitos, assim como organizar o espaço sul-americano, sem contudo, despertar a acusação de imperislista ou a mera oposição dos países vizinhos? E a resposta aparece na ideia de “liderança positiva”, exposta pelo então Ministro das Relações Exteriores, em que a atitude do Brasil “não é a de liderar para ficarmos dizendo o que eles têm de fazer, não é isso” (2003), mas sim “criar oportunidades para que os vizinhos acessem o mercado brasileiro com vistas ao desenvolvimento conjunto da região, por exemplo.” (MENEZES, 2010, p. 142).

Portanto, mesmo que se contrapondo à ideia de uma liderança que almejasse “o poder pelo poder”, a diplomacia parece ter buscado justificar a liderança regional brasileira alegando a debilidade dos outros países e exaltando uma espécie de “destino manifesto” (GIACCAGLIA e LECHINI, 2011). Dessa forma, a liderança não seria rechaçada, mas sim assumida no sentido de viabilizar a integração regional e atenuar os conflitos.

Ideia semelhante ao conceito de equilíbrio regional citada por Albuquerque (2010), como já apontada acima. Lechini e Giaccaglia (2011, p. 250) veem uma mudança na postura do Presidente Lula de quando o mesmo assume o poder e posteriormente. Segundo as autoras quando o Presidente iniciou seu primeiro mandato, “parecia disposto a promover o papel do Brasil como líder regional”, justificando tal papel a características geopolíticas, como território, população, desenvolvimento tecnológico e crescimento econômico. Assim, em um dos discursos inaugurais, Lula da Silva afirmara sobre a necessidade de o Brasil assumir sua grandeza, já que todos os países o veriam como um “líder natural” e, caberia ao país “assumir sua grandeza”. Posteriormente, ainda no primeiro ano de governo, após as “aparentes contradições discursivas” entre o Itamaraty, que se empenhava em desmentir todo o propósito de hegemonia, Lula da Silva teria aceitado a estratégia da diplomacia brasileira de “negar

qualquer alusão explícita à liderança brasileira, optando por ter uma 'influência política sem liderança' na América Latina, segundo palavras do presidente Lula” (LECHINI e GIACCAGLIA, 2011, p. 251). Destarte, a análise das autoras apontam para uma inicial distinção quanto ao discurso assumido pela chancelaria brasileira e o presidente Lula da Silva quando do início de seu primeiro mandato, contradição que seria posteriormente anulada, constatada a mudança no discurso do presidente e um uníssono entre a ideia de liderança defendida pelo presidente Lula e o Itamaraty. Por outro lado, para Rubens Barbosa (2008), tal dicotomia não teria se extinguido, o que acarretaria danos gravíssimos ao País, na medida em que os interesses do País alocariam-se como refém dos interesses político-partidários do PT:

A dualidade de interlocução externa (assessoria internacional da Presidência da República e Itamaraty) tem tornado mais difícil a formulação de uma política externa clara para a América do Sul, visto que em muitos casos, o profissionalismo diplomático é deixado de lado e substituído por motivações político-partidárias e ideológicas que nem sempre coincidem com os interesses nacionais mais permanentes. A disputa pela liderança regional com a Venezuela e a construção de uma imagem de parceiro generoso e não imperialista levaram o governo brasileiro a distribuir ajuda financeira e prometer investimentos, nem sempre podendo compatibilizar as iniciativas bilaterais dentro de uma estratégia de integração. (BARBOSA, 2008. p. 15)

Ex-coordenador Nacional do Mercosul, Barbosa chama a atenção para um elemento importante: a relação do Brasil com a Venezuela e uma suposta disputa pela liderança regional. Relação a qual segundo Menezes (2010, p. 107), desperta resistência tanto da parte da Venezuela, quanto da parte Argentina.

Na visão do Assessor Especial de Política Externa do Presidente da República, Marco Aurélio Garcia, o caminho para a integração regional seria uma mediação para a inserção internacional do Brasil no mundo, através da qual em “associação com países de seu entorno, com os quais comparte história, valores e possibilidades de complementação econômica” a “América do Sul transformou-se em prioridade de sua política externa” (GARCIA, 2008. p. 22). Contudo, para que a integração fosse viável, seria necessário que a região superasse dois grandes desafios de cuja resolução dependeria “sua presença relevante no mundo de amanhã”: a pobreza e a desigualdade social, e, a necessidade de construir uma efetiva interconexão dos países da região. A assertiva é importante, pois, de maneira geral alicerça as linhas gerais da política externa brasileira na região em seu entorno e justifica as ações brasileiras frente aos seus vizinhos.

Portanto, o Mercosul seria visto pelo governo Lula como instrumento de aprofundamento de uma integração que ultrapassaria a agenda comercial, de maneira mais

acentuada que os governos anteriores. Nesse sentido, o contexto geopolítico regional foi pensado por muitos como oportunidade de aprofundar a integração, convergindo assim com a estratégia brasileira de integração regional. Nesse sentido, a convergência ideológica configurar-se-ia como força centrífuga para fortalecer a integração regional, tal como assinalou Álvaro Garcia Lineras, vice-presidente da Bolívia:

o atual processo é muito inovador por seu caráter 'continentalizado' de esquerda, pela busca de políticas pós-neoliberais – umas mais radicais, outras menos -, por ser um ascenso da esquerda através da via democrática-eleitoral, por ser a primeira vez que ela projeta estratégias de caráter estrutural coordenadas a nível continental” (LINERAS, 2009)

Para Lineras, os debates entre os diversos governos viabilizariam o fortalecimento da democracia regional, através de uma saudável “reconstrução plural do pensamento de esquerda”. Todavia, é pertinente assinalar que talvez o próprio cotidiano em que Lineras está inserido, vivenciando a efervescência dos movimentos sociais, como vice-presidente da Bolívia, acabe por dar ânimo às suas convicções e talvez possa confundi-lo no tocante à leitura da realidade latino-americana. Isso porque Linera equaliza, de certa forma, o caráter ideológico-político dos governos latino-americanos, como se as divergências, no sentido de construir uma esquerda “continentalizada” fossem apenas de ordem socioeconômica, mas que no plano ideológico haveria convergências. Recentemente, ao receber o título de *Doutor Honoris Causa*, pela Universidade Nacional de Cuyo, na Argentina, Linera chamou a atenção para o papel de alguns países para o avanço da integração e ao sucesso da Revolução Bolivariana, especialmente à Argentina e a Venezuela e apontou novamente para a necessidade de um a integração que ultrapasse as identidades políticas e transcenda à dimensão econômica:

Ustedes tienen un escenario político de nuevo tipo. Procesos de cercanía, de empatía, de apoyo en el ámbito político de nuestra región; pero no es suficiente. Tenemos que transitar, de esta coordinación política de primer nivel entre gobiernos, entre organizaciones sociales y estructuras políticas, a un proceso de integración de carácter económico. El continente tiene que ser visto como un espacio de integración económica y política. (LINERAS, 2014).

Da mesma realidade o ex-ministro da fazenda e embaixador Rubens Ricupero (2009) considera que a divisão na América Latina tornaria ilusória a ideia de integração regional. Dessa maneira, a ascensão dos diversos governos pós-neoliberais na região não significaria alinhamento automático dos países sul-americanos e um *crescendo* em suas relações,

justamente porque a natureza dos governos latino-americanos, significativamente distintas, é que seria a alavanca das divergências. Ricupero denomina, de modo irônico tais divergências como “milagre da modernidade”, pois, “no mesmo vagão, viajam os centristas partidários da democracia representativa e da economia de mercado, ao lado dos refundadores que compraram passagem para o socialismo do século 21”. Portanto, o critério para uma efetiva integração regional seria o da convergência de interesses e a compatibilidade quanto aos objetivos socioeconômicos futuros. Justamente por isso defende que as formas mais ambiciosas de integração de uma economia de mercado, com as economias dos países defensores do socialismo do século XXI, seriam inalcançáveis e, por isso, Ricupero advoga em prol de uma integração moderada e suscetível de se efetivar, ao invés de se apegar a fórmulas utópicas.

A indagação acerca da viabilização ou não da integração regional via emergência de governos considerados de esquerda no continente sul-americano é, de fato, muito polêmica e deve-se ter cautela com as generalizações e lugares-comuns, como a lógica corrente de que governos de esquerda seriam automaticamente a favor da integração regional e por sua vez, governos de direita prezariam muito mais pela autonomia e relativo isolamento de seus países. Amâncio Oliveira e Janina Onuki (2006), inserem em tal discussão um elemento fundamental: o papel dos regimes presidencialistas e o nacionalismo característicos dos governos de esquerda então presentes no subcontinente. Para os autores, governos nacionalistas com regimes presidencialistas de esquerda externalizariam um paradoxo: ao mesmo tempo em que a identidade esquerdista tenderia a uma aproximação ideológica entre os governos e mediante isso, a um estreitamento dos laços de integração regional, o presidencialismo por sua vez centralizaria os processos decisórios em uma minoria e assim, projetando uma tendência ao integovernamentalismo em lugar da ampliação da construção de instituições supranacionais:

A preferência de regimes com presidencialismo forte por esquemas intergovernamentais explica em grande medida o estado da arte da integração sul-americana. Nenhum dos processos integrativos sub-regionais foi bem sucedido em adensar a institucionalização supranacional, responsável por garantir bases mínimas de estabilidade de decisões acordadas. O Mercosul é um exemplo bem acabada desta realidade. (OLIVEIRA E ONUKI. 2006, p. 151)

Ao mesmo tempo, o nacionalismo seria *per se*, elemento central para a obstrução de um aprofundamento integracionista, pois, “por suposto, o nacionalismo é antagônico ao internacionalismo, à supranacionalização de normas internacionais”. Tal fato complicaria o próprio processo de integração regional, na medida em que impactaria diretamente “na

instauração de matrizes institucionais supranacionais mínimas que podem servir como esteio de estabilidade a políticas forjadas no âmbito da integração regional.” Assim, os autores destacam a importância de uma análise dimensional das possibilidades de integração regional e não somente pressupor que identidades ideológicas alinhariam automaticamente os países em prol da integração regional, mesmo porque, “em ambos os espectros políticos, de centro-direita e de centro-esquerda, existem elementos catalisadores e entraves ao processo de integração regional” (OLIVEIRA e ONUKI, 2006, p. 151).

Para o Assessor de Assuntos Internacionais do presidente Lula, as divergências ou convergências ideológicas e socioeconômicas entre os governos na região traria à luz uma situação também paradoxal:

importante reconhecer que a América do Sul vive uma situação paradoxal, que introduz, por vezes, complexidades na implementação da política externa do Brasil no continente. O paradoxo reside no fato de que a atual conjuntura sul-americana – em função de fatores econômicos e políticos – propiciou condições extremamente favoráveis para um processo de integração, mas ao mesmo tempo, oferece dificuldades para que essa integração se materialize na velocidade necessária. (GARCIA, 2008, p. 25 e 26).

Nesse sentido, o discurso que justifica a postura do Brasil com seus vizinhos, pautado na necessidade de superar as desigualdades sociais de cada país e reduzir as assimetrias regionais, vista como condição fundamental para o sucesso da inserção internacional brasileira, é também objeto de muitas indagações, dado o *modus operandis* do país, via, por exemplo, a internacionalização das empresas brasileiras na região como complementar ao projeto já assinalado de diminuição das desigualdades internas de cada país. Assim, tal como ressaltou Amorim (2007), “com o aprofundamento das relações com os países em desenvolvimento, tem-se a expansão do comércio exterior brasileiro: cerca de 55% das exportações brasileiras são direcionadas a esses países, a maior parte produtos manufaturados.” Assim sendo, poderia se questionar: até que ponto o discurso oficial da chancelaria brasileira durante o governo Lula acabou por legitimar os interesses do capitalismo brasileiro em expandir seus investimentos nas regiões vizinhas e, nesse sentido o discurso acabou por ser instrumentalizado por tais interesses ? (FUSER, 2011). Para Kfuri e Ribeiro (2011), a defesa da internacionalização das empresas brasileiras somando-se à estratégia de um novo regionalismo “vis-à-vis as mudanças do modo de inserção do capitalismo brasileiro” tal como a inferência de “iniciativas regionais, a internacionalização das empresas e as políticas domésticas para o desenvolvimento nacional e regional” deveriam ser melhores coordenadas. Assim, as autoras compreendem que seja possível tal internacionalização dos capitais nacionais na região sul-americana, como motor de

desenvolvimento nacional e regional.

Seja como for, a questão da liderança brasileira no quebra-cabeça geopolítico sul-americano é questionada do ponto de vista prático e conceitual por significativos nomes do meio acadêmico. Argumentos acerca da necessidade de reconhecimento sobre a própria realidade brasileira e de seus obstáculos e limitações em todos os planos nacionais (social, econômico e ético) (GIACCAGLIA e LECHINI, 2011. p. 252, apud DANESE, 2001, p. 5) são apontados pelos setores acadêmico e da própria diplomacia. Para Luís Felipe de Macedo Soares, então encarregado das relações do Brasil com a América do Sul:

O Brasil tem plena consciência de suas misérias, por isto é fundamental que tenhamos uma relação muito forte com nossos vizinhos em todos os campos. Há 20 anos que trabalhamos com a Argentina na busca de uma relação prioritária, porque nenhum dos dois países poderá se desenvolver sozinho. O Brasil não busca uma posição hegemônica para aproveitar-se da relação com seus vizinhos (GIACCAGLIA e LECHINI, 2011. p. 251 – tradução nossa)

Além dos indicadores sociais, a questão acerca do conceito de liderança também é apontada por alguns especialistas. Para Bueno (2007; 2012), liderar pressupõe muito mais do que tomar frente à construção e consolidação de instituições regionais, as quais, na teoria, buscam aprofundar a integração regional. Antes disto, seria necessária uma atuação brasileira alicerçada na aceitação dos comandados, sem a qual um suposto projeto de liderança acabaria por prejudicar os interesses nacionais, já que tornaria forçosa a atuação brasileira, que, para contar com a aceitação dos almejados a liderados, buscaria promover uma série de concessões. Para o professor, “Deve-se liderar para ganhar alguma coisa, não para se ter perdas materiais” (BUENO, 2007, p. 96) e por isso, seria preciso analisar até que ponto as concessões trariam ganhos substantivos para o país. Ademais, o país que almeja ser líder deve representar um ideal de nação que se transforma em meta dos que estão sob sua influência.

Portanto, haveria um equívoco ao se tentar buscar a liderança por meio de “generosidades”, sendo que “os melhores momentos da política externa brasileira, isto é, naqueles em que o país obteve ganhos efetivos, foram norteados por dois princípios – pelo pragmatismo. Não foi preciso renegar antigos vínculos com as nações do Ocidente do qual faz parte” (BUENO, 2010, p.42). Além disto, faltaria à chancelaria brasileira, durante os governos Lula, clareza acerca de como o país seria identificado pelos vizinhos, pois careceria ao Brasil o reconhecimento do fato de nossos vizinhos não nos identificarem como iguais, buscando, por isto, acumular vantagens, partindo da percepção de que o Brasil procuraria e precisaria inevitavelmente de apoio regional. Neste sentido, é que seria de fundamental importância “conhecer de que maneira somos vistos e *como é avaliada nossa presença no*

hemisfério” (BUENO, 2010, p.42) [grifos meus].

Seja como for, a questão da necessidade das concessões como fio condutor para o Brasil alcançar o consentimento dos liderados e ganhar apoio, configura-se demasiada polêmica e acabou por ser motivo de diversas críticas com a conflagração da nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos e a renegociação do Tratado de Itaipu. A postura do Brasil, de ceder às reivindicações dos sócios menores, parece configurar-se como autômato de um projeto de integração regional, o qual visa a “conquistar” os vizinhos, cedendo aos respectivos interesses deles. Rubens Barbosa denominou tal comportamento diplomático brasileiro como “diplomacia da generosidade” (FUSER, 2011 p.10) e menos de um mês após o conflito na Bolívia, o diplomata apontava para a necessidade de o Brasil vencer, então, a sua principal debilidade: a incapacidade de se colocar à frente dos acontecimentos e decisões no âmbito regional. (BARBOSA, 2008, p. 15).

Para Lessa (2010), as relações com os vizinhos seriam parte da estratégia brasileira de liderança regional, como meio de obtenção de uma cadeira permanente no CSONU, objetivo demasiado perseguido pelo governo Lula, somado a outros dois: a expansão das empresas brasileiras e a valorização de novos canais de comércio com países pobres, como também a restauração dos canais tradicionais – que seriam com os países centrais do Norte. Interessante destacar que todos os interesses passam pela esfera regional. Esta opinião acerca da utilização da esfera regional como plataforma de obtenção de legitimação internacional, por meio do assento permanente, é compartilhada, de maneira geral, por grande parte dos analistas e é consensualmente criticada pela oposição (BARBOSA, 2008; CARDOSO 2014; ALMEIDA, 2012)

Por outro lado, a chancelaria brasileira defendia que as concessões aos “irmãos menores” faria parte da responsabilidade imposta ao País, devido ao fato de o Brasil ser maior (GARCIA, 2010). A fala do presidente Lula reiterava e clarificava tal ideia:

Alguns queriam que eu partisse para a garganta do Evo Morales, que esganasse ele quando ele disse que o gás era dele. E eu não fiz porque eu achei que o gás era dele mesmo e que nós tínhamos que pagar o preço justo pelo gás. Todo mundo queria que eu pulasse na garganta do Lugo e esganasse ele quando ele queria um pouco mais de dinheiro de Itaipu. E eu acho que eles precisam. E por que eles precisam? Porque um país como o Brasil, que é a maior economia desse continente, o Brasil tem que ser o lado generoso. O Brasil tem que ser aquele que estende a mão, aquele que ajuda, aquele que permite que haja um avanço dos outros. O Brasil não pode ser o grande país e os outros os pequenos países. Até porque não haveria espaço para felicidade, para tranquilidade se a gente não fizer uma outra maneira de tratar os nossos vizinhos e fazer com que o crescimento do Brasil sirva para eles crescerem. (Lula da Silva, 2010)

Ao avaliar o caso da nacionalização das reservas de gás boliviana, Cervo atribui ao

comportamento brasileiro a relativa continuidade do que o autor denomina de *Paradigma da Cordialidade Oficial*, que o qual “aconselha conduta regional que não ostente a grandeza nacional e a superioridade econômica e que elimine gestos de prestígio, mas que se guie pela realização dos interesses do Brasil sobre os dos vizinhos, seja pela cooperação, seja pela negociação, e fortaleça seu poder internacional, razões que podem momentaneamente quebrar a cordialidade” (CERVO, 2008, p.30). Assim, é pautado pela busca do interesse nacional através por meio da precaução em evitar conflitos, que o governo Lula teria aceitado fazer as concessões com a Bolívia, Argentina e o Paraguai. Além disso, para Cervo, o governo Lula adicionou ao paradigma a ideia de percepção dos interesses nacionais, ou seja, a manutenção das relações cordiais com o entorno geográfico brasileiro foi necessária para garantir os interesses nacionais do país, no caso específico: a necessidade de assegurar consenso na região para alcançar resultados de interesse nacional nas esferas multilaterais e, ao mesmo tempo, garantir a expansão dos negócios brasileiros na América do Sul. Portanto, as ações consideradas pela crítica como “a diplomacia da generosidade” é compreendida por Cervo como extensão da tradicional cordialidade presente na chancelaria brasileira, necessária para o estabelecimento das boas relações com os vizinhos.

Seja como for, entre mudanças e continuidades, uma das inovações da política externa do governo Lula parece ter sido a forma como o país lidou com as reivindicações dos países vizinhos, por meio de concessões demasiadas, criticadas pela oposição, pelas quais argumenta-se que o elemento ideológico-partidário tenha sido determinante para arregimentar tal postura, prejudicando os interesses do Estado brasileiro. Assim, os embates acerca da postura da chancelaria brasileira frente às novas demandas impostas pelo novo cenário geopolítico sul-americano, é latente e, nestse sentido, a discussão sobre a integração regional é inevitável, haja vista que o projeto de integração regional articula-se firmemente com os projetos da política externa brasileira de maior protagonismo internacional e, por consequência, de liderança regional.

3.3 A querela em torno da Política Externa: politização, ideologização e partidarização

Os antigos diziam que a diferença entre o remédio e o veneno é a medida. A falta de medida é o veneno da atual partidarização da política externa. Propicia, na incessante busca de prestígio, a inconsequência de muita agitação para poucos resultados”
Celso Lafer

“O interesse nacional que alguns gostam tanto de citar para justificar posições político-partidárias não é fruto de mentes supostamente iluminadas. É, antes, expressão da vontade geral e esta, em uma democracia, resulta da expressão popular que as urnas periodicamente recolhem. O resto é apagão.”
Marco Aurélio Garcia

“O fato é que essa diplomacia reflete exatamente, as posições políticas históricas do PT”

Paulo Roberto de Almeida

Em recente entrevista, o presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, Ricardo Ferraço, afirmou que estarmos vivendo um “apagão em política externa”. Segundo ele, estaríamos em “voo cego”. Embora a crítica do senador tenha sido feita ao governo Dilma, Ferraço condena, de maneira geral, a ideologização da política externa brasileira sob a égide do PT, que seria adepto da ideologia bolivarianista. Desta forma, o governo brasileiro estaria fazendo “uma opção pelo que há de mais atrasado e populista” na América do Sul, e, em vez de buscar atender aos interesses do Estado, ele estaria atendendo a políticas de governo, submetendo o Estado aos “ditames dos interesses do partido hegemônico do momento: o PT” (FERRAÇO, 2014). Devido às identidades ideológicas, o Brasil se encontraria alinhado a regimes prestes a tornar-se ditaduras, a saber: Argentina, Bolívia e Venezuela, cujos governantes, embora eleitos por voto direto, possuiriam “forte inclinação por violar princípios da civilidade”. Segundo a revista Veja, para qual o senador concedeu a entrevista para discutir sobre a política externa brasileira sob a presidência dele, a Comissão tornou-se “um contraponto ao Itamaraty”, que estaria carregado pela ideologia petista. Ferraço também afirma que os governos Lula e Dilma transigiram contra os direitos humanos, ao apoiar regimes que os violariam, fato inexistente no governo de FHC.

No dia seguinte, em resposta ao senador, o assessor de Assuntos Internacionais da Presidência da República, denominado por Ferraço de “chanceler de fato”³⁹, Marco Aurélio Garcia, escreveu um artigo intitulado “Política Externa: entre luzes e apagões”(GARCIA, 2014), onde defendeu a plena existência da democracia nos países apontados por Ferraço e negou a ideia de duplicidade entre PT e política externa: “Café requentado nos últimos 12 anos, a suposta duplicidade na condução da política externa não é capaz de encontrar um só grão de verdade. Esconde muitas mentiras”. A acusação de ideologização e partidarização seria contraditória à própria lógica da democracia, em que o governo, eleito democraticamente, e, portanto, legítimo, por meio de um partido que possui uma visão de mundo específica, formataria uma política externa de acordo com tal visão de mundo e, neste

³⁹ Diz o senador: “O que se comenta é que há um chanceler “de direito”, Luiz Bandeira, e um chanceler “de fato”, Marco Aurélio Garcia.

sentido, os embates em torno da daquela seria natural, no contexto social específico do presente. Portanto, já estaria passando da hora de “desmistificar supostos exercícios teórico-políticos, em nome dos quais se pretende desqualificar a atual política externa como “de Governo” e não “de Estado”, a distinta correlação de forças sociais e políticas.

A discussão ilustra uma das questões mais polêmicas em torno da política externa do governo Lula: os embates acerca do caráter ideológico-partidário no plano internacional. A oposição – seja no governo, na academia ou na mídia - acabou por tecer um argumento, em torno do qual a política externa brasileira estaria de certa forma, servindo como substrato aos interesses ideológicos e partidários do Partido dos Trabalhadores, pela figura do executivo federal. Tal discussão suscitou diversos embates, seja na esfera da opinião pública, na academia ou no interior do Itamaraty. Ao mesmo tempo, cumpre destacar que a discussão acerca da partidarização no plano externo também faz parte de um processo de maior relevância, atribuída por outros atores, ao papel da própria política exterior, isto é, à politização desta. Para Jakobsen (2013), embora críticas a qualquer política externa seja legítima, é natural que a de Lula, considerado o primeiro governo de esquerda na história do país, seguisse caminhos distintos do mandatário anterior, o qual se opôs politicamente.

Além disso, o embate travado entre governo e oposição em torno da política internacional demonstra, *per si*, diversas questões importantes presentes na investigação sobre a política exterior brasileira atual e, no nosso caso, durante o governo Lula, dentre as quais: a relação entre o Legislativo e o Executivo; a relação entre partidos políticos e o Executivo, incluindo-se o Itamaraty; a política externa como instrumento de disputas políticas domésticas por meio de uma polarização em torno do discurso pró e contra a política exterior oficial; o insulamento do Itamaraty e, por fim, os impactos das alianças políticas regionais, as quais possuem, como matiz, afincos ideológicos.

Dada a multiplicidade de questões, cumpre salientar que a presente pesquisa não se propõe a responder tais questionamentos, dado o recorte de nosso trabalho. Procurou-se conferir maior clareza aos embates, buscando sistematizar os argumentos de ambos os lados, mapeando-os. No nosso caso, atribuímos prioridade aos embates travados entre governo e oposição, visando, como já dito, pontuar os argumentos. Todavia, cumpre ressaltar os perigos de tomar como neutros os argumentos de ambos os lados, pois, como bem observou Miyamoto (2011), ao falar sobre os embates entre críticos, opositores e responsáveis e corresponsáveis pela política internacional do governo Lula, deve-se “ponderar a existência de um viés que atrapalha qualquer análise sobre política externa brasileira, uma vez que nelas

observamos os discursos dos atores diretamente interessados e/ou envolvidos no processo. São, portanto, abordagens militantes, comprometidas” e, dadas as circunstâncias, “tirando-se os possíveis exageros de ambas as partes, poderíamos afirmar que essas designações certamente não fazem justiça, nem correspondem à realidade da política desempenhada pelo Brasil no cenário mundial”. Portanto, ressalvas sejam feitas, distantes de uma dimensão axiológica, a proposição aqui é a de apenas apresentar o “estado da arte” sobre a questão.

3.3.1 A politização da política externa

Embora com o governo Lula a política internacional brasileira tenha adquirido uma relevância significativa, o processo de politização do tema inicia-se com maior vigor nos anos 1980, com a entrada em curso da abertura comercial e o processo e redemocratização do país, e, conseqüentemente, chamou a atenção para novos atores que poderiam influenciá-la. (PINHEIRO e MILANI, 2012). Letícia Pinheiro (2012) chama a atenção para a extrema necessidade investigativa de enquadrar, na Análise de Política Externa, novos atores domésticos influenciadores nos processos decisórios, considerando que as teses “sistêmicas e estruturais, seriam insuficientes, quando não totalmente equivocadas, para explicar tal fenômeno” (PINHEIRO e MILANI, 2012, p. 15). Essa nova forma de interpretar a política externa estaria atrelada às mudanças significativas no sistema internacional nas duas últimas décadas do século XX, com o fim da bipolaridade, a intensificação da globalização e liberalização econômica, as revoluções tecnológicas e de informação, dentre outros. A conclusão dos autores é a de que, na esteira de tais transformações, as relações internacionais na atualidade, além de englobar uma variação significativa de questões, tais como meio ambiente, direitos humanos, internacionalização da educação, etc., demandando conhecimentos de um *staff* especializado, também abrangeria, de forma cada vez mais densa e institucionalizada, uma diversidade de atores agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais. Assim sendo, a política externa deveria ser analisada enquanto política pública e, como tal, teria de considerar os vários aspectos do cenário doméstico. Neste sentido, Maria Regina Soares de Lima diz:

A reflexão acadêmica brasileira e internacional tem enfatizado a dimensão de política pública da política externa, tendo em vista que abrange, atualmente, amplo leque de questões que são concomitantemente domésticas e internacionais. Segundo Celso Lafer, ‘(...) a política externa – substância da ação diplomática – é uma política pública. É, no entanto, um tipo especial de política pública, mais qualitativa do que quantitativa, que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura,

tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional (LIMA, 2014).

A política exterior teria ganhado projeções inéditas no cenário doméstico com o governo Lula, o que teria forçado mudanças nas dinâmicas institucionais vinculadas à política externa:

em 2003, a política externa se vê exposta a avaliações, de oposição ou de endosso, que revelam um inédito interesse no debate público brasileiro. De um lado, a oposição denuncia sua «partidarização», prioridades contraproducentes e generosidades excessivas; de outro defende-se uma projeção regional e mundial com vistas a ampliar recursos de poder, oportunidades empresariais, prestígio e voz para o país. De fato, mais que responder a bandeiras partidárias, a política internacional do Brasil alargou como nunca sua ancoragem institucional com base na mobilização de múltiplas agências do Estado com agendas externa próprias ou complementares às linhas de ação do Itamaraty. Esta renovada «estatalidade» da ação internacional vem sendo acompanhada por um dinamismo empresarial marcado pela globalização de seu mapa de investimentos externos com ênfase nos países em desenvolvimento, sejam estes na América Latina – especialmente América do Sul –, na África ou na Ásia. (LIMA, HIRST e PINHEIRO, 2010, p.23).

De certa forma, a Análise de Política Externa que considera a conjugação de diversos atores nos processos decisórios, começou a se desenvolver nos anos 1990 no Brasil, “sendo que o avanço na área vem evoluindo a passos lentos, marcados pela baixa produção acadêmica” (FIGUEIRA, 2009 p, 7). Uma questão que se desdobra a partir da politização da política internacional brasileira é a da democratização dos processos decisórios no Itamaraty, a partir da maior participação da sociedade civil. Haveria uma atenuação da excessiva burocratização da diplomacia brasileira. Isto porque “o insulamento burocrático de qualquer agência do Estado democrático e de direito enfraquece sua própria capacidade de formulação e gestão legítimas de políticas governamentais” (LIMA e MILANI, 2014). Na esteira deste processo de democratização das agendas da política externa, é que surge a iniciativa apresentada ao então Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, em 2013, na Conferência Nacional “2003-2013: uma nova Política Externa”, na Universidade Federal do ABC, a proposta de criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB), conselho de natureza consultiva, que viria a responder à proposição constitucional, que afirma ser a participação como instrumento de gestão pública nas mais diversas funções governamentais. Na ocasião, a professora Maria Regina Soares de Lima, Pesquisadora Sênior do IESP-IERJ, entregou, nas mãos de Patriota, o documento que solicitava a criação do Conselho (CONFERÊNCIA NACIONAL UMA NOVA POLÍTICA EXTERNA, 2013).

Contrariando os argumentos travados por setores favoráveis a maior autonomia em relação ao Itamaraty, relativos às negociações comerciais internacionais (BARBOSA, 2014),

cristalizados no artigo de Barbosa, Maria Regina Soares de Lima e Carlos Milani defendem que a proposta da criação do CONFEB promoveria a “democratização das agendas da política externa e a dimensão propriamente pública de seus debates”, fortalecendo institucionalmente o Itamaraty “na relação com outros atores governamentais domésticos e legitimando sua capacidade de negociação no exterior, na medida em que amplia a representatividade e a pluralidade de vozes da sociedade”. Comentando o fato, em ocasião de um artigo na Revista Política Externa (2013), Patriota apontou para a necessidade de um diálogo maior com a sociedade civil, como setores acadêmicos. Para ele, o momento em que a carta foi entregue não poderia ser mais oportuno, pois “a relação entre a democratização e política externa envolve, necessariamente, o uso de canais variados de contato direto com a população” (PATRIOTA, 2013, p. 14).

A partir do exposto, podemos concluir que os debates que sondam a questão da politização e democratização da política exterior manifestam-se de maneira relevante nas discussões atuais e nos leva a alguns questionamentos, dentre os quais: até que ponto seria, de fato, o Itamaraty palco institucional determinante dos processos decisórios da Política Externa Brasileira. Dito de outro modo: até que ponto estaria insulado? (LIMA, 2000; BURGÉS, 2014; MOURÃO, 2014; PINHEIRO e MILANI, 2012; FIGUEIRA, 2009) e, nesse sentido, pode-se questionar: qual o papel que os partidos políticos poderiam exercer enquanto elemento influenciador, tanto na formulação da Política Externa, como nos processos decisórios?

3.3.2. Partidos políticos e o Itamaraty

Ao analisar o caráter da atual fase da política externa brasileira, Maria Regina Soares de Lima (2010) constata o maior protagonismo do Brasil no cenário internacional e, como decorrência disto, aponta para os impactos domésticos da ampliação da agenda externa. Para ela, “abandonando a postura defensiva do passado, a política externa tende a impactar mais sobre os agentes domésticos, induzir à participação destes últimos, mobilizar novas *constituencies* e, eventualmente, criar mais pontos de atrito internamente”. Desta forma, a maior relevância do Brasil trouxe impactos reverberantes sob a política doméstica e a política externa, à medida que uma poderia influenciar a outra. Neste sentido, aponta para uma tendência de que caso o movimento de politização da política internacional brasileira se consolide, “a política externa tenderá a variar, na margem, de acordo com a variação da

coalizão de governo no poder, tal como ocorre em todas as democracias” (LIMA, M.R.S p. 2010). Adicionalmente, para Oliveira e Onuki (2006), a análise da política exterior deveria passar pela investigação do jogo político-partidário, a fim de compreender as preferências governamentais, o que seria, “sem dúvida, uma grande novidade do ponto de vista da agenda de pesquisa” (OLIVEIRA e ONUKI, 2006, p. 153). Desta forma, afastando-se de pressupostos realistas da não relação entre política doméstica e internacional, parece-nos muito mais apropriado, para a análise da política externa brasileira, considerarmos, também, os atores internos que compõem o arcabouço da formulação da política externa, não mais restrito somente ao Itamaraty⁴⁰ (LIMA,2010; PINHEIRO,2012; FIGUEIRA,2009).

Nesse sentido, Mesquita (2013) defende que o Itamaraty não estaria blindado a atores externos. Os processos de politização e pluralização da política externa teria aberto espaço para a inserção de “novas fontes de proposição em política externa, principalmente aquelas fundadas nos partidos políticos”. Assim, pela análise dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, conclui-se que os papéis dos respectivos partidos políticos foram de fundamental importância para a institucionalização do Itamaraty. Para ele, tanto o PSDB como o PT, enquanto detentores de recursos decisórios dentro do Itamaraty, acabaram por utilizar-se das estruturas institucionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil para moldar a instituição e a Política Externa, em favorecimento de um projeto político. Por sua vez, os projetos políticos de cada partido seriam decorrentes da forma como cada um deles interpretariam as relações internacionais à sua época: “Os modelos interpretativos das relações internacionais e da política externa brasileira foram arquitetados por diferentes pensadores, com leituras distintas das possibilidades de inserção brasileira, ancorados e gestados principalmente dentro de estruturas partidárias com distintas correntes ideológicas, as quais conseguiram transbordar, inclusive, para o debate sobre a política externa brasileira.” (MESQUITA, 2013, p. 181-182). Portanto, para Mesquita, as mudanças na política externa de cada governo seriam viabilizadas pelas mudanças institucionais no interior do MRE, que se alinharia aos projetos dos partidos políticos que governavam o executivo federal.

O próprio arquétipo burocrático-institucional formatado pelos papéis do Itamaraty e sua relação com o Presidente da República, estabelecido pela Constituição de 1988, delega ao Presidente maior peso nas decisões de política externa, uma vez que cabe a este a escolha

⁴⁰ De modo geral, a literatura que versa sobre o questionamento do insulamento do Itamaraty após a redemocratização, converge para uma mesma resposta: a emergência gradual de novos atores e mudanças nos processos decisórios do MRE. Tais mudanças seriam conjugadas pelo papel de maior destaque do Brasil no cenário internacional, o que demandaria uma ampliação da agenda externa, ao mesmo tempo que o adensamento da diversificação das relações brasileiras no mundo globalizado exigiria maiores recursos humanos para dar respostas a esta nova fase das relações internacionais brasileiras.

pelos atores que compõem o alto escalão do Itamaraty. Adicionalmente, a falta de exatidão no texto constitucional, o qual tangencia os papéis entre Legislativo e Executivo, no tocante à política externa, acaba por conferir um papel proeminente do Executivo, cristalizado no Presidente da República, sobre o Legislativo, por meio, sobretudo, dos “Acordos Executivos”⁴¹ (FIGUEIRA, 2009). Ariane Figueira conclui que embora a atividade do Legislativo, em matéria de política externa, tenha aumentado nos últimos anos, ainda haveria um papel desproporcional entre um poder e outro, agravando a questão do *accountability*.

Outra questão importante sobre o tema do protagonismo do Executivo sobre o Legislativo pode ser compreendida a partir da diplomacia presidencial. Como já salientado, constitucionalmente, o chefe de Estado possui papel central no planejamento, execução e decisões em relação à política externa. No entanto, poucos foram os Chefes de Estado que atuaram de maneira mais ativa em matéria de política exterior, delegando ao Ministro das Relações Exteriores tal função (FIGUEIRA, 2009). Para Barnabé (2010), a diplomacia presidencial fora de fato aplicada a partir do governo de FHC e intensificada por Lula, sob a roupagem de um “Ativismo Diplomático”. A excessiva diplomacia presidencial, concentrada na figura de Lula, emprega uma das principais críticas aos opositores da política externa brasileira do governo Lula, tal como discutiremos abaixo. Ainda assim, as características pessoais de ambos os presidentes foram importantes para o sucesso dessa diplomacia. No caso de FHC, a figura de intelectual e seu reconhecimento acadêmico internacional, somado ao costume no trato com as relações diplomáticas, herdado de seu curto ofício como Ministro das Relações Exteriores, parece ter dado fôlego à diplomacia presidencial por ele exercida. Quanto ao Itamaraty, “nota-se uma acomodação tranquila com relação à postura ‘individualizada’ de FHC” (BARNABÉ, 2010). No caso de Lula, a imagem do ex-operário, líder sindical que ao mesmo tempo que recebe elogios de Barack Obama também é aplaudido por Fidel Castro, parece ter viabilizado sua diplomacia. No entanto, a resposta do Itamaraty não fora a mesma dada à gestão de FHC, exemplificadas pelas críticas de Rubens Ricupero (2010), cristalizada no viés altamente personalista da diplomacia presidencial. Embora reconheça os méritos individuais da figura de Lula, os quais viabilizaram o sucesso incontestado da diplomacia presidencial por ele exercida, Ricupero compreende que alguns fatores herdados do governo anterior tenham sido de extrema relevância para a diplomacia de Lula (RICUPERO, 2010).

⁴¹ Os “Acordos Executivos” são “acordos em forma simplificada, os quais categorizam o estabelecimento de compromissos que dizem respeito a assuntos rotineiros da atividade diplomática e que possuem vigência imediata, ou seja, não precisam da aprovação do Congresso Nacional”. A participação do Legislativo sobre o controle do Executivo acaba por configurar-se como deficitária (FIGUEIRA, 2009, p. 67).

De maneira geral, pode-se constatar consenso na literatura acerca da emergência de novos atores nos processos decisórios e a amenização gradual do insulamento do Itamaraty após os anos 1980 (PINHEIRO e MILANI, 2012; LIMA, 2014; HIRST; LIMA e PINHEIRO, 2010). A insurgência de novos atores e uma agenda com maior afinidade com os temas globais cristalizaria esse processo. Ainda assim, haveria um estímulo para o Itamaraty responder satisfatoriamente às mudanças, no sentido de ponderar o processo de descentralização com o de insulamento, tal como afirmou Hirst, em prefácio do livro de Pinheiro e Milani (2012): “seu desafio [do Itamaraty] já não seria o de manter as rédeas sob controle, mas sim o de evitar uma visão de mundo obsoleta” (PINHEIRO e MILANI, 2012, p. 10).

Ao analisar as visões do Itamaraty acerca da forma de inserção internacional do Brasil, Mirian Saraiva (2010) identifica duas correntes distintas, as quais denomina como *institucionalistas pragmáticos* e *autonomistas*. Os primeiros comporiam o alto escalão da diplomacia da gestão de FHC (1995-2002) e teriam como pressuposto a necessidade de aderência aos regimes internacionais e maior inserção para viabilizar a obtenção de recursos externos ao desenvolvimento do Brasil. Por sua vez, os autonomistas, preponderantes da gestão Lula (2003-2010), buscariam alçar o Brasil a uma condição internacional de potência e, para tanto, seria necessária a maior autonomia e independência diante do sistema internacional. A apreensão de Saraiva aponta para grupos com visões distintas no interior do Itamaraty e, conseqüentemente, remete a análise para a questão das disputas por influência e poder na formulação da política externa.

Uma das questões mais imediatas que se desponha ao analisar a influência do PT sobre o MRE cristaliza-se no triângulo Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, respectivamente, Ministro das Relações Exteriores, Secretário-Geral das Relações Exteriores e Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. A pesquisa de Figueira (2009) confirma que os principais atores nas decisões da política externa brasileira ainda são o Presidente, o Ministério das Relações Exteriores, o Secretário-Geral e seus assessores. Transpondo a reflexão para o governo Lula, significa dizer que os mais altos cargos no interior do MRE foram ocupados por figuras vinculadas diretamente ao Partido dos Trabalhadores. Justamente por isto, o questionamento acerca da influência que o PT ocupou sob as ações e decisões de Política Externa tomadas durante o governo Lula.

A filiação de Celso Amorim ao Partido dos trabalhadores, em 2009, foi denominada por Lafer (2009) como “símbolo da partidarização” e intensificou o debate acerca do tema. O

então presidente nacional da sigla, quando da filiação de Amorim, Ricardo Berzoini, negou qualquer forma de estímulo do Partido à filiação do ministro: “Nunca tratamos disso. Mas não foi uma surpresa (a filiação), porque eu conheço as ideias do Celso Amorim”. Cabe ao Ministro das Relações Exteriores a função de ser o principal auxiliar do Presidente da República na direção da política exterior e exercer as superiores orientação, coordenação e supervisão do MRE. A função do Secretário-Geral é a de assessorar o Ministro de Relações Exteriores, dentre outras. Por fim, o professor aposentado da UNICAMP, Marco Aurélio Garcia, é um dos nomes mais emblemáticos, pois foi acusado de ser um dos principais responsáveis pela partidização da Política Externa. Garcia fora um dos fundadores do PT, assumindo a pasta da Secretaria de Relações Internacionais do Partido na década de 1990, sendo responsável por organizar e fundar o Foro de São Paulo, que reúne periodicamente os Partidos que se consideram de esquerda, na América Latina e Caribe. Além disso, foi vice-presidente do Partido de 2005 a 2010. Portanto, o triângulo que compõe o alto escalão do Itamaraty possuía vínculos diretos com o PT, fato ressaltado por Pomar (MESQUITA, 2013), como forma mediadora de execução da Política Externa lulista:

A existência, no Itamaraty, de uma corrente nacionalista, desenvolvimentista e pró-integração regional cujas principais lideranças são exatamente o chanceler Celso Amorim e o secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães, aliado também à militância internacionalista do Partido dos trabalhadores e do presidente Lula, expressa na criação de uma assessoria especial do presidente da República encabeçada por Marco Aurélio Garcia, contribuíram na execução do projeto de política externa lulista. (POMAR, apud MESQUITA, 2013, p. 161).

O cargo de Assessor de assuntos internacionais do Presidente da República, inaugurado por Garcia, configura-se demasiado polêmico, sendo alvo de críticas e elogios. A denominação de Ferração, de que Garcia seria o “chanceler de fato”, ilustra sinteticamente tal fenômeno. Maria Regina Soares de Lima (2010) aponta para a questão de uma suposta intensificação do componente partidário dos embates de política externa, caso a função de Garcia seja institucionalizada. Jacobsen (2013), defende que a origem acadêmica de Garcia valorizaria o aspecto democrático necessário à formulação da política externa, já que “como se trata de um cargo de confiança, a diferença quanto à escolha (...) é sua origem acadêmica e não diplomática, o que pode ser visto de forma apenas positiva, se considerada a ótica de diversificação da influência da política doméstica na PEB e redução do monopólio da burocracia especializada do Itamaraty” (p. 292)

Quanto ao processo de acomodação da ideologia petista sob o arquétipo institucional do Itamaraty, o trabalho de Mesquita (2013) oferece uma ampla gama de considerações que sinalizam a influência do elemento partidário sobre a formulação da política externa. Para ele, “o Partidos dos Trabalhadores pode ser considerado como o primeiro partido político brasileiro a tratar a política externa como uma política pública digna de reflexão e de amadurecimento” (p. 151). Os elementos centrais que atestam para a influência partidária do PT sob o Itamaraty foram sinalizados pelas nomeações do triângulo Amorim, Guimarães e Garcia. O Secretário-Geral do MRE encontrava-se em “posição de diretor de um órgão de pesquisa de baixo prestígio” durante a gestão anterior, passando a exercer o segundo posto mais importante na estrutura ministerial, cujo cargo manteve até a sua aposentadoria em 2009. Portanto,

a participação dessas personalidades (...) sinalizam um rearranjo de forças dentro do Itamaraty e a utilização de mecanismos institucionais para a adequação da instituição ao projeto político proposto pelo Partido dos Trabalhadores. (MESQUITA, 2013, p. 161).

Exonerações e nomeações também indicariam a partidarização em torno do *staff* do alto escalão do Itamaraty, com ressalvas feitas ao cargo de Subsecretários-Gerais. Outro elemento indicador da influência partidária petista seria a convergência de linhas gerais dos projetos de política externa formulados pelo PT, como, por exemplo, às restrições ao livre mercado e à compreensão de uma situação mundial de transição desencadeada pela crise da hegemonia dos Estados Unidos e dos pressupostos neoliberais. Sob tal contexto, o Brasil deveria agir de acordo com estratégias que viabilizassem a elevação de uma potência periférica à uma potência mundial, a partir da plataforma de liderança regional e entre os países do Sul em desenvolvimento. Deste modo, o centro nevrálgico da estratégia dessa ascensão seria a postura solidária sul-americana, visando a mudar a correlação de forças internacional. Por fim, muito do ideário das relações internacionais do PT é exemplificado pelo Foro de São Paulo, criado por Garcia e com reuniões anuais que objetivam arregimentar alianças a partir de afinidades ideológicas entre os diversos partidos de esquerda latino-americanos.

Jacobsen (2013) acredita que durante o governo Lula, o Itamaraty “preservou seu insulamento burocrático, bem como o controle da gestão da política externa, e o Ministério de Relações Exteriores inclusive se fortaleceu estruturalmente neste período, com a abertura de novas embaixadas, contratação de novos diplomatas, além de contar com forte respaldo

presidencial para as suas iniciativas”. Para ele, as críticas em torno da diplomacia Lula traduzem-se em disputas políticas domésticas entre forças da direita e esquerda, esta última cristalizada pelo PT. Partindo do conceito marxista de que a ideologia é utilizada pela classe dominante no sentido de estabelecer a dominação, defende que as acusações feitas pelos críticos do PT, concentrados no Itamaraty na gestão anterior e, portanto, defensores da gestão FHC, utilizaram-se de um discurso positivista, detentores da razão e da verdade, para assegurar o poder. Assim, o discurso dos “ideólogos positivistas”, de uma continuidade necessária para conferir legitimidade ao Brasil em suas relações internacionais, seria um argumento arraigado numa pretensa verdade, que apenas serviria para conferir fôlego às críticas e criar canais de legitimação de seus argumentos. Portanto, o que é chamado de tradição pelos defensores da chancelaria de FHC é entendido por Jacobsen por positivismo: uma verdade pré-estabelecida e necessária para a efetivação de um caminho que estabeleça a “ordem e o progresso”. Por fim, a acusação de uma política externa “ideologizada” seria equivocada, já que toda a ideologia representaria um conjunto de ideias que orientariam as ações de um grupo ou indivíduo. Neste sentido, todo o governo possuiria uma ideologia, manifestada inclusive nos diferentes matizes da política externa brasileira. A acusação da política exterior petista romper com a tradição expressada na Constituição Federal, de não ingerência em assuntos internos, também estaria envolvida nas disputas políticas domésticas, por meio da tentativa sutil de identificar o PT com governos autoritários. Além disto, constata contradição em tais argumentos, pois o próprio princípio de não ingerência sugere que a relação entre os Estados independe do regime político. O pressuposto de que todo o Estado é dirigido por um governo que democraticamente é legitimado, também é bastante utilizado por Garcia. O centro de gravidade da argumentação é o de que a política externa, sendo também uma política pública, é passível de predileções políticas e a ideia de que ela, no PT, estaria atrelada a uma política de governo, em detrimento de uma política de Estado, seria “utilizada nos últimos tempos por aqueles que buscam aprisionar políticas públicas a cânones conservadores, forjados no passado, no contexto de uma outra realidade nacional e mundial e de uma distinta correlação de forças sociais e políticas” (GARCIA, 2014). Diz o assessor presidencial do presidente Lula: “Em qualquer governo, sempre existe algum viés partidário. A implementação de políticas de Estado não é um mero exercício técnico. O interesse nacional é interpretado pelo partido ou pela coligação partidária que a sociedade conduziu à direção do Estado.” (FUSER, 2011 apud GARCIA, 2010, p. 173).⁴² Daí que o interesse

42O histórico da composição da agenda da política externa do PT é apresentado por Sebastião Velasco e Cruz e Ana Maria Stuart (2010).

nacional em uma democracia se manifestaria nas urnas e, neste sentido, a ideia de partidarização da política externa seria inviável.

3.3.3 O “estado da arte” acerca da questão: os argumentos da oposição

De modo geral, pode-se averiguar a polarização acerca do “dever-ser” da política externa brasileira em dois polos, bastante demarcados por atores integrantes das disputas políticas domésticas. De um lado, defensores do PT, membros do partido, diplomatas e intelectuais. De outro, protetores do PSDB, setores da mídia, diplomatas e ex-diplomatas e membros do partido. De modo que em tais circunstâncias, a política exterior tornou-se elemento significativo para as disputas políticas domésticas. Neste sentido, as críticas e elogios possuem relação direta com o arcabouço ideológico no interior da polarização política e é necessário compreender os embates dentro desta perspectiva: conscientes de sua dimensão axiológica.

Os críticos: a oposição

Dentre as diversas vozes que se opõem à política externa do governo Lula, selecionamos as que julgamos de maior relevância para o debate acerca de nosso tema. São elas: do ex-ministro das Relações Exteriores dos governos de Fernando Collor de Mello e FHC (1992; 2001-2002), Celso Lafer; do sociólogo e diplomata Paulo Roberto de Almeida; do ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso; dos embaixadores Rubens Barbosa e Rubens Ricupero. Dentre livros e artigos, selecionamos aqui as principais críticas e, portanto, pontos de dissonância entre os formuladores da política externa do governo Lula e a oposição. O tom da crítica gira em torno de temas pontuais: a partidarização trouxera resultados funestos para a diplomacia brasileira. Prestigiado pela tradicionalidade, o Itamaraty experimentou, com os governos do PT, um momento único em que a ideologia partidária fora determinante, acarretando em péssimas escolhas. Os temas centrais são a Diplomacia Presidencial; o excessivo protagonismo em função da Cadeira Permanente no CSONU; a suposta contradição quanto à defesa da democracia e a aproximação com países que desrespeitariam os direitos humanos; o afastamento dos países do Norte e, por fim, o excesso de “generosidade” no trato com os vizinhos.

Ao falar sobre a partidarização da política externa, Celso Lafer (2009), defende que a continuidade da ação diplomática é que daria à política exterior o *status* de uma política de

Estado. Seriam exemplos esclarecedores de regularidades: a dimensão continental e a localização geográfica do Brasil; o relacionamento pacífico com os vizinhos; a menor proximidade dos focos de tensão internacional; a natureza do contexto regional latino-americano; as realidades das assimetrias de poder; o desafio do desenvolvimento e os cuidados no gerenciamento da forte presença dos EUA nas Américas e no mundo. De modo que “a dimensão de continuidade confere coerência à ação diplomática e contribui para a credibilidade da política externa do Estado.” No Brasil, haveria uma constância nessa regularidade, que teria sido rompida com o governo Lula, mas substituída por uma política externa de governo ou partido, por meio do esgarçamento do tradicional consenso que permeou a história da política externa brasileira. Para Lafer, o fim do consenso seria resultado da “inérita partidarização da política exterior do governo Lula. Isto é explicitado pela desconsideração do que foi feito antes, por meio da asserção de um marco zero diplomático. É o tema do recorrente “nunca, jamais, em tempo algum, na História deste país, a recusa dos méritos da política externa como política de Estado”. Esse rompimento afetaria a imagem do país no cenário internacional, somado à personalização da política externa via diplomacia presidencial. Os exemplos da partidarização seriam a filiação do Ministro Celso Amorim e o cargo de assessor diplomático do presidente a Marco Aurélio Garcia. Diz ele: “com efeito, este, como prócer do PT, que sempre cuidou das relações externas do partido, se incumbiu de zelar por essa partidarização, que a cúpula do Itamaraty incorporou nas suas práticas diplomáticas, a elas atribuindo, com preponderância, a nota de uma política de governo”. Lafer também aponta que a partidarização responde a três objetivos do PT: o primeiro seria dar uma resposta ideológica aos grupos de base, a instrumentalização da política externa como forma de construção de um inimigo político – ao modo de Carl Shmitt -, de modo a polarizar o cenário político doméstico a partir da dicotomia: PT *versus* PSDB; glorificar Lula, desconstruindo politicamente FHC. Por fim, Lafer aponta para os equívocos da gestão diplomática resultantes da partidarização, apontando sobretudo para o que denomina de “ativismo voluntarista”, que seria “uma ilusão voluntarista empenhada em realçar o papel da liderança do presidente no mundo e a sua capacidade de encaminhar, a partir do Brasil, todos os grandes problemas da vida internacional”.

O “ativismo internacional” ou o excesso de protagonismo do governo Lula também é apontado por Almeida (2012) como “grande alarde e poucos resultados” e “mais movimentações do que realizações”. Para o diplomata, a diplomacia do governo Lula teve como pano de fundo a visão que o presidente e o seu partido, ideólogos da academia e da

diplomacia (Samuel Pinheiro Guimarães e Celso Amorim)⁴³ tinham do mundo, muito embora parcela significativa dos fundamentos conceituais da “nova” política externa provinha mesmo do PT e alguns próceres do partido, comprometidos com uma visão “cubana” de mundo. Contudo, Lula e o PT possuíam visão grosseira sobre a realidade internacional, impedindo-lhes de responder aos desafios colocados ao Brasil nos planos regional, hemisférico e mundial. A intenção da diplomacia de Lula seria a de alterar a relação de forças no mundo, no sentido de democratizar o sistema internacional e construir a liderança regional brasileira, comando este que visaria a construção de dois objetivos: a construção de um espaço econômico próprio pelo reforço do Mercosul e afastar a dominação dos Estados Unidos, construindo um espaço político puramente sul-americano. A ideia de uma aliança com os países do Sul visando a alterar o “eixo de poder” por meio de alianças estratégicas seria maniqueísta e descabida para os novos desafios colocados à diplomacia brasileira. O diplomata considera serem três as prioridades da política externa da era Lula: 1) A conquista de uma cadeira permanente no CSONU; 2) O reforço e ampliação do Mercosul e 3) a conclusão das negociações comerciais multilaterais, iniciadas em 2001, e a inversão de rota nas negociações da Alca. Para o diplomata, nenhum dos três objetivos foram alcançados, mesmo de maneira parcial.

Todas as ações internacionais tomadas durante os governos Lula se moveram a partir destas três diretrizes e, em vez de obter ganhos, na opinião de Almeida, o excesso de ativismo brasileiro fora negativo para o país, à medida que rompeu com o estilo diplomático tradicional do Itamaraty, prejudicando os interesses do Estado brasileiro. Do ponto de vista regional, tais interesses foram prejudicados pela estratégia de obter a liderança como plataforma de legitimidade internacional, tendo por objetivo a cadeira permanente no CSONU, ambição que “constituiu, provavelmente, uma das maiores ilusões políticas e, possivelmente, um dos grandes equívocos estratégicos da diplomacia de Lula” (ALMEIDA, 2012, p. 99). Essa estratégia mostrou-se equivocada, à medida que o Brasil não considerou que os “aliados estratégicos” não se alinhariam automaticamente ao país, por não concordarem com a liderança regional ou com a pretensão de certa preeminência mundial. Quanto a integração regional, Almeida considera o viés ideológico determinantes nos projetos institucionais, como

⁴³ Para o diplomata, Samuel Pinheiro Guimarães fora responsável “pelos mensagens de orientação política que foram servidas ao público nacional (em especial à comunidade acadêmica), bem como administrou, com certo grau de autoritarismo, o funcionamento interno do Itamaraty, multiplicando coordenadorias e divisões, e determinando, ademais, qual deveria ser o ‘pensamento’ dos diplomatas(...) Ambos, secretário geral e chanceler (...) elaboravam e implementavam as grandes linhas da diplomacia de Lula, da qual eles eram, apenas em parte, os formuladores conceituais” (ALMEIDA, 2012, p. 97).

a Unasul e a Celac, por meio da qual o Brasil cometera uma das principais ambiguidades: por um discurso democrático, se aproximaria de países com os valores democráticos questionados. Neste sentido, acredita que os próprios compromissos assumidos no âmbito do Mercosul demonstram um recuo em relação aos valores democráticos e, conseqüentemente, a “etapas menos brilhantes” da história política do continente.

Além do mais, o excesso de instituições integracionistas estaria isolando os países sul e latino-americanos das principais correntes dinâmicas da economia mundial. Neste sentido, o Mercosul, do ponto de vista comercial, acabou por se retrair em relação aos países ricos, devido à ênfase excessiva aos multilateralismos como solução dos problemas de expansão e conquistas de novos mercados, ironicamente gerando uma nova dependência de parceiros estratégicos. Ao mesmo tempo que no âmbito político, passou por uma desconstrução conceitual cristalizada pela instrumentalização política do projeto de liderança, o que secundarizou a integração regional. Outra questão bastante salientada por Almeida é a intervenção nos assuntos internos, pela Minustah, no Haiti, e a questão em Honduras (2010), os quais, além de ferir a Constituição, acabou por golpear a credibilidade tradicional do Itamaraty. Todavia, o quesito mais deficiente do governo Lula estaria relacionado a vertente dos direitos humanos e a democracia, consubstanciada com a entrada da Venezuela no Mercosul e as relações com Cuba.

Cumprido destacar, portanto, que dentre as diversas críticas feitas por Almeida, a principal, sem dúvida, é a questão da institucionalização dos objetivos do governo Lula, ligados ao PT, ao Itamaraty. A política internacional do PT seria preservada em suas grandes linhas de continuidade, na política externa brasileira dos governos Lula (ALMEIDA, 2003).

A própria escolha dos conceitos associados às escolhas político-partidárias para a política externa é reveladora das novas prioridades e preferências ideológicas: a obsessão com a soberania e a autonomia na tomada de decisões – na verdade uma busca de distanciamento em relação aos temas e procedimentos que pudessem indicar uma adesão aos cânones ‘imperiais’ - presidiu a muitas das iniciativas e proclamações dos novos donos do poder, algumas até bisonhas em sua insistência retórica”. (p.104)

Embora Almeida reconheça o aumento do prestígio internacional do Brasil durante os governos Lula, credita ao governo anterior peso significativo, por meio da manutenção das boas políticas de estabilidade macroeconômica e reforço dos elementos distributivistas das políticas de inserção social criadas pela gestão de FHC.

Finalmente, o prefácio recém-lançado do livro de Almeida “Nunca antes na história da diplomacia”, em que o diplomata examina a diplomacia brasileira em “tempos não convencionais”, sintetiza, de maneira geral, a visão da crítica em torno da diplomacia da era Lula:

Este livro apresenta uma avaliação do que representaram, para o Itamaraty, os anos de diplomacia partidária, um período de desvios nas melhores tradições da Casa de Rio Branco. Nunca antes na história do País, e de sua diplomacia, preconceitos ideológicos e plataforma partidária influíram tanto nas questões de competência do Itamaraty. Eu louvo a sua coragem, no sentido de romper a cortina de silêncio em torno das más escolhas feitas na última década, expondo abertamente a sua contrariedade com as posições adotadas em nome do Brasil. (ALMEIDA, 2014).

Os maiores exemplos da ideologização e partidarização da política externa seriam, para Rubens Barbosa, as concessões denominadas de “generosas” com os vizinhos. A ideologização iria contra os interesses nacionais, como bem ressaltou ao comentar a renegociação do Tratado de Itaipu (2013). Os argumentos de Barbosa, constatados em diversos textos, convergem para o ponto da partidarização e ideologização como prejudiciais aos interesses nacionais. O embaixador e atual presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior (Coscex) da Fiesp, é bastante claro e combativo neste sentido: as ações de “solidariedade e generosidade” da diplomacia brasileira deveriam ter como limite o interesse nacional, compreendido como “interesses concretos do Estado e do povo brasileiro” (2014). Assim sendo, as afinidades ideológicas e partidárias não poderiam justificar as concessões do governo brasileiro com os governos da Bolívia, do Paraguai ou da Argentina (BARBOSA, 2008b). Barbosa aponta para o ineditismo da “diplomacia da generosidade” e para os efeitos “nem sempre positivos para o Brasil” da política de generosidade adotada pelo Itamaraty. Note que se trata de elemento inédito nos anais da diplomacia mundial. Não me consta que haja países que a pratiquem ou sequer a proclamem, salvo retoricamente” (2014). O embaixador destaca os elementos fundantes de tal política, destacados pelo discurso da superioridade geográfica e econômica brasileira e a responsabilidade em ajudar aos vizinhos menores, impulsionada pela ideia de que a rivalidade regional deveria ser substituída pela cooperação. Conclui que os efeitos das concessões não foram positivos e, pelo contrário, prejudicaram o país: “Muitos são os exemplos de que essa atitude não resultou em benefícios para a política externa, quando estavam em jogo interesses reais. Até onde nos levará a diplomacia da generosidade?”. Por fim, outro aspecto também ressaltado por Barbosa é a excessiva assistência técnica e financeira do Brasil aos países latino-americanos e africanos. O aumento intensivo dos empréstimos via BNDES e o perdão de dívidas de países pobres, assim

como a busca por uma política solidária, estaria ligado aos interesses da conquista da tão almejada cadeira permanente no CSONU e da busca de prestígio para o Brasil e o presidente Lula, além de abrir espaço para as empresas brasileiras em tais regiões, em clara disputa com outros governos e regiões, sobretudo a China. Do ponto de vista industrial, o Itamaraty pensaria muito mais do ponto de vista da política externa, estimulada pelo viés partidário, e não ao favorecimento de grupos empresariais brasileiros (2010)

Para o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (2014a), o erro estratégico do governo Lula, em relação à política externa, foi a leitura errada das transformações da ordem internacional, pressupondo que os Estados Unidos estariam em processo gradual de perda de poder, com a ideia de “declínio do Ocidente”, somado à emergência de novas forças, a saber, a China, os países árabes (petroleiros), a África e a América Latina. Tal leitura teria sido influenciada por alas antiamericanas do PT, resultando em um conceito de que um novo mundo estava nascendo, levando “o presidente, em sua natural busca por protagonismo, a ser arauto de novos tempos”. As escolhas por parceiros errados, a partir de critérios quantitativos, devido ao interesse do assento permanente no CSONU, e o menosprezo dos principais condutores da agenda global recém-saídos das crises, somado à aproximação com os países bolivarianos, acabou por gerar a perda da liderança brasileira na América Latina, “encurrando” o país no Mercosul “sem acordos comerciais bilaterais e, pior, calados diante de tendências antidemocráticas que surgem aqui e ali” e de desrespeito aos direitos humanos, sobretudo no tocante à questão venezuelana.

A questão da aliança a regimes violadores dos Direitos Humanos é central para os críticos. Rubens Ricupero (2010) chama a atenção para o caso do acordo Turquia-Irã e a aproximação com um país alvo de múltiplas sanções internacionais. Posturas mais afirmativas, visando a afirmar a independência e rechaçar a hegemonia dos Estados Unidos, prejudicariam o Brasil, despertando a crítica de setores importantes e influentes naquele país. A postura em Honduras, a contestação dos acordos EUA-Colômbia e o já citado acordo nuclear Turquia-Irã seriam exemplares, nesse sentido. Ricupero reconhece que a luta pela autonomia não é nova na história da diplomacia brasileira; contudo, a particularidade do governo Lula seria a de rechaçar construções de acordos em discussão com as grandes potências. Assim,

O acordo com o Irã, mediado com a Turquia, teria sido um passo relevante, talvez até decisivo, para valorizar a postura brasileira (e turca), caso tivesse sido coordenado e harmonizado com o grupo de “Cinco mais Um” (os cinco membros

permanentes do Conselho de Segurança mais a Alemanha). (RICUPERO, 2010, p. 42)

São várias as características elencadas por Ricupero acerca da diplomacia de Lula: pessoal e carismática, inseparável da figura de Lula; nacionalista que busca prestígio; utiliza diversos arranjos; contestadora do padrão de hegemonia do sistema internacional; tentou criar uma zona de influência exclusiva na América do Sul; crítica e não consensual; indiferente quanto a falta de resultados; reveladora de escassa sensibilidade a temas clássicos do idealismo de valores morais; afasta-se dos ideais republicanos de institucionalização e impessoalidade.

Dentre as várias críticas expostas pelo embaixador, a falta de busca pelo consenso parece ser a que mais se relaciona com a partidarização, pois “internamente acentua a *ruptura*, não a continuidade, vincula-se claramente a uma *facção partidária* e a uma *corrente ideológica*, não se preocupando em edificar um *consenso nacional* em torno de temas de interesse nacional perdurável.” (p. 36).

Contudo, sem dúvida, o papel da diplomacia presidencial é um elemento consensual ressaltado pelos críticos. Neste sentido, o artigo de Rubens Ricupero, “À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível” (2010), sintetiza bem os argumentos da crítica acerca do tema. O embaixador ressalta que o caráter altamente personalista da diplomacia Lula e o papel por ele exercido em temas internacionais seria perigoso, à medida que colocaria em risco o caráter impessoal, tradicional da diplomacia brasileira:

O presidente Lula potencializou e multiplicou essas condições propícias ao simbolizar de certo modo, pela sua história pessoal, o exemplo de ascensão do país como um todo. Sua identificação com as grandes causas sociais de luta contra a fome e a pobreza, o carisma de personalidade autoconfiante, a vocação inata à negociação foram elementos adicionais para reforçar a percepção externa da emergência do Brasil como ator global. Contudo, por excesso de protagonismo, o sucesso indiscutível da diplomacia presidencial colou-se de forma tão inseparável ao carisma do presidente Lula que se tornou demasiado personalista e intransferível. (RICUPERO, 2010 p. 38).

De um modo geral, os críticos consideram que o Brasil alcançou maior prestígio durante os governos Lula. Contudo, menos que os atributos pessoais do presidente, a projeção internacional do Brasil deveu-se, por um lado, a uma série de fatores circunstanciais, e, por outro, a herança positiva herdada do governo anterior. Dentre os fatores circunstanciais, destacam-se a economia internacional, a qual, por conta da crise financeira nos países de capitalismo avançado, amenizou a projeção dos EUA, que, somado à Doutrina Bush, rendera ao Brasil um vácuo para liderança regional e um *boom* por demandas de *commodities*. Isto

porque tais circunstâncias abriram espaço para a emergência da China e de atores intermediários, favorecidos por condições de estabilidade político-econômica. Na esteira de tais mudanças o Brasil buscou construir alianças com tais atores, cristalizando-se na iniciativa dos Brics e do G-20 comercial. Contrastando com tais alianças bem-sucedidas no plano regional, os resultados mais “mitigados” apontariam para uma diplomacia “gestual”, isto é: busca-se apenas formalizar posturas e interesses, mas sem a obtenção de resultados concretos. Assim, embora tenha sido criado diversos canais institucionais pelos novos foros, não foi verificado resultados palpáveis, que, por sua vez, foram menos importantes do que o gesto em si. Daí o termo.

Portanto, as diversas críticas desveladas pelos personagens aqui apresentados convergem para a ainda polêmica questão acerca da partidarização da política externa. Sem dúvida, dada a projeção que o tema tem ganhado com os governos do PT, a temática configura-se de extrema importância para a análise da política externa inaugurada com o governo Lula. O que se buscou fazer aqui, como visto, foi apenas delinear a questão. Uma análise de maior acuidade exigiria um trabalho muito mais amplo e aprofundado. Ainda assim, para fins do presente trabalho, o debate constitui-se imperativo, mesmo no tom em que foi apreendido.

4 A RENEGOCIAÇÃO DO TRATADO DE ITAIPU NOS GOVERNOS LULA-LUGO

Pode-se afirmar que o processo de aproximação entre o Brasil e o Paraguai inaugurou um marco fundamental com a construção de Itaipu, potencializando a interdependência e favorecendo um quadro de maior intercâmbio entre os países. A construção da “gigante de pedra” viria não somente a inserir definitivamente o Paraguai na órbita de influência brasileira, atenuando a influência que a Argentina exercia sobre o país guaraní e alocando-o sob a lógica dos interesses brasileiros (DORATIOTTO, 2014). A rivalidade que marcara toda a história das relações internacionais do Brasil e da Argentina mediante as diversas disputas em torno do desenho geopolítico na Bacia do Prata característico do século XIX foi sendo resolvida gradualmente a partir dos Acordos que antecederam o Tratado de Itaipu. (BETIOL, 2008; YAHN FILHO, 2005). Neste sentido, é que ao analisar as relações de aproximação entre Brasil e Paraguai deve-se ter como pressuposto a rivalidade e as disputas geopolíticas na Bacia do Prata que tinha como fio condutor, o Brasil e a Argentina (DORATIOTTO, 2014; ITUASSÚ, 1997; BETIOL, 2008).

O Paraguai, com suas características geográficas, cercado pelos dois vizinhos gigantes, necessariamente, teve sua história atrelada aos interesses desses dois países e historicamente, buscou utilizar-se de tais interesses para alcançar alguns objetivos do ponto de vista da política doméstica. Um momento em que essa lógica ficou muito clara ocorreu durante o regime de Stroessner e sua política pendular (ROLON, 2010; YEGROS e BREZZO, 2013) como já destacado no primeiro capítulo. Para Oliveiros Ferreira (2013) o Paraguai sabe que “quando nada se tem, tudo se pode e nada se perde (...) país algum, por maior que seja, pode dar-se ao luxo de querer ditar regras àqueles com quem tem fronteiras e de cujo mercado depende, ainda que pouco”. (FERREIRA, 2013). Do ponto de vista geopolítico, o país guaraní pode ser visto como o “Heartland”⁴⁴ ou “Estado Tampão”.

⁴⁴ Conceito geopolítico desenvolvido pelo geógrafo estadunidense Halford Mackinder . O Heartland é um espaço estratégico a partir do qual o controle configura-se necessário para a expansão de um ou mais Estados.

Figura 2: Localização geográfica do Paraguai na América do Sul.



Fonte: Mercosur

Entre os analistas, não há consenso entre os ganhos do empreendimento realizado entre o Brasil e o Paraguai com a construção de Itaipu. Seja no próprio Brasil ou no Paraguai, especialistas se dividem quanto a forma de avaliar as relações entre os dois países, passando via de regra, por Itaipu. Assim, segundo Espósito (2012), que realiza uma revisão profunda da literatura sobre o tema, as principais visões seriam :

- (i) a ideia, de matiz marxista, do “(sub)imperialismo brasileiro”, que aponta o Brasil como o principal responsável pelas mazelas econômicas e sociais paraguaias (CANESE 2008); (ii) a visão liberal-institucionalista, cujos maiores expoentes são Betiol (1983), Menezes (1987) e Weber (2008), que enfatiza os ganhos e o “spill-over” da cooperação bilateral, cujo exemplo maior é Itaipu Binacional; (iii) a perspectiva da “estabilidade hegemônica” regional, que enfatiza o papel e o perfil da “liderança solidária” brasileira na região (SEITENFUS, 2008; GARCIA, 2013;); (iv) o enfoque realista, que identifica a aproximação entre Brasil e Paraguai como fruto da convergência de interesses dos dois Estados (ESPÓSITO NETO: PAULA, 2014).

Seja como for, independente de quaisquer interpretações acerca da postura brasileira em relação ao Paraguai, o fato é que estas divergências tem alimentado embates políticos e comprometem as relações bilaterais, como ficou demonstrado com a campanha de Lugo à presidência.

De modo geral, as relações entre os dois países após a redemocratização fora marcada por aproximações, marcada fundamentalmente pela mudança de regimes de ambos os países, com os processos de redemocratizações, como já apontado no primeiro capítulo. Tal aproximação possui como fio condutor alguns elementos, são eles: (i) o comércio: o fluxo

comercial ultrapassou os U\$ 4 bilhões, o que vale dizer que houve um aumento de cerca de 592% de 1989 a 2012 (MDIC, 2014), com uma balança comercial superavitária para o Brasil desde 1990 (BRASIL,2014a). Dentre os principais produtos exportados pelo Brasil estão o óleo diesel, fumo e a grande maioria de industrializados para servir o agronegócio, como adubos e fertilizantes. Do lado paraguaio, estão a soja, a carne o milho e o arroz e seus derivados (BRASIL,2014a). (ii) A existência de significativos fluxos migratórios, com os chamados brasiguaios representando na atualidade mais de 400 mil, e, mais de 30 mil paraguaios vivendo no Brasil . (iii) O combate ao tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro (FIGUEIRA, 2010); (iv) o Paraguai é um dos maiores receptores de projetos de cooperação do Brasil (IPEA,2010).(v) a interdependência energética, com Itaipu, a qual abastece o Brasil com cerca de 17% de toda a hidroeletricidade e o Paraguai com 75% (ITAIPU, 2014).

Todos estes elementos adensaram as relações bilaterais, criando uma relação incontestável de interdependência: o Brasil na atualidade é o segundo maior investidor do Paraguai, com uma participação de 19% a 30% do PIB paraguaio. No entanto, o Paraguai é um dos países mais pobres da América do Sul, na frente apenas do Suriname e da Guiana. Na atualidade, o país conta com um PIB um pouco superior a U\$ 60 milhões, considerando que nos últimos anos o crescimento econômico alcançou aumentos sem precedentes, com um aumento de cerca de 14% em 2013 (CARMO, 2013), graças ao aumento da agroexportação, sobretudo de soja (CADEP, 2010).

Inserida numa atmosfera de diversos embates entre chancelarias, governos e opinião pública, Itaipu constitui-se até a atualidade como símbolo de discussões. O fato é que a decisão acerca de sua construção e de seu caráter jurídico, binacional, inaugurou uma nova fase nas relações bilaterais entre os dois países, diante da qual os governos posteriores de ambos os países teriam, necessariamente, que lidar.

No caso da renegociação, foram duas as questões que buscamos responder: 1- por que o Brasil mudou de posição quanto à renegociação? O presidente Lula afirmara em 2008 que “Em Itaipu temos um tratado e vamos mantê-lo. Um tratado não se modifica” (LUGO,2008). A própria chancelaria foi enfática em afirmar que não renegociaria o Tratado. Contudo, passado um ano da afirmação de Lula, o Acordo foi firmado. O que teria levado o governo a mudar de opinião?. 2- Ao observarmos o histórico do relacionamento Brasília-Assunção, em diversas esferas, percebemos que o Brasil sempre buscou atender às reivindicações do país vizinho (PAULA, 2014; ESPÓSITO NETO, 2012). Assim, sendo, de que maneira a

renegociação não obedeceria a um aspecto estrutural da relação com o país guaraní? Dito de outro modo: a renegociação estaria inserida em uma lógica estrutural ou conjuntural da política externa brasileira?

4.1 Itaipu no contexto geopolítico da Bacia do Prata: o redimensionamento das relações brasileiro-paraguaias.

A história do Paraguai possui íntima ligação com seus dois grandes vizinhos, Brasil e Argentina, “principais pólos do subsistema de relações internacionais na região do Prata” (DORATIOTTO, 2002, p.23). As disputas geopolíticas que envolvem a região acabaram por formatar as relações entre o Paraguai e estes dois países, que alcançam um ponto de extrema tensão a partir de 1860, com a atuação mais ativa de Solano López nos acontecimentos platinos, entrando em choque com seus principais vizinhos.

O fim catastrófico da Guerra do Paraguai, gerou marcas profundas ao país guaraní, que se viu obrigado a ceder cerca de 60 mil km de seu território ao Brasil com a assinatura do Tratado de Paz, em 1872, fragilizando ainda mais a posição do país, entre o Brasil e a Argentina. A rivalidade destes dois países era vista por Spkyman, em plena guerra mundial, como um dos grandes focos de conflitos sul-americano, exatamente na Bacia do Prata:

Mais importante entretanto para o futuro da America do Sul e a luta de poder entabulada na outra zona de conflito do continente meridional: a bacia do rio da Prata. Aqui os protagonistas são os dois Estados mais poderosos da America Latina e a recompensa seria a caudilhagem e o imperio do continente sul. De um lado esta a Argentina, quase toda em zona temperada, com as mais ricas terras agrícolas do continente e uma população branca, energética, dinâmica e com sonhos imperiais; do outro lado esta o Brasil, o maior Estado da America Latina, com uma população superior em mais de três vezes a do vizinho sul, mais rica também em recursos minerais. Esta rivalidade tem para a constelação política do continente sul a mesma importância e sentido que a rivalidade França-Alemanha na Europa Ocidental ou a antiga rivalidade Austria-Rússia na Europa Oriental. ” (apud ITAUSSU, p. 337).

A análise de Leonel Itaussu é bastante original e de verdadeira importância para a análise das relações bilaterais Brasil-Paraguai, na medida em que contextualiza os conflitos na Bacia do Prata a partir de uma ótica geopolítica dos militares. Para tanto, resgata a importância desta Bacia, do ponto de vista estratégico, segundo a visão de uma vertente do pensamento geopolítico brasileiro dos anos 30 (particularmente de Mario Travassos), demonstrando como esta vertente influenciou a política na Bacia do Prata após 1964, visando estabelecer a

hegemonia brasileira na região. A visão estratégica brasileira parece ter oferecido resultados satisfatórios, na medida em que altera o equilíbrio regional nos anos 70, com o deslocamento dos pequenos países platinos – Bolívia, Paraguai e Uruguai – para a esfera de influência do Brasil. Dada a importância desta vertente do pensamento geopolítico, julgamos relevante apresentar alguns elementos-chave.

O pensamento de Mario Travassos inauguraria o estudo da geopolítica no Brasil, com a publicação de “Projeção Continental do Brasil” tornando-se um marco do pensamento geopolítico brasileiro. Sua leitura acerca do continente sul-americano passou pela influência do geógrafo inglês, Halford Mackinder⁴⁵, que, ao analisar o poder terrestre desenvolve a ideia de um *heartland* eurasiático, o qual consistiria em uma região estratégica do ponto de vista geopolítico, fundamental para o controle das demais regiões. Ao analisar o cenário geopolítico sul-americano, compreende que o *heartland* seria a região do planalto boliviano, juntamente com o vizinho continental, o Paraguai, que combinado com as demais características geográficas apresentar-se-iam como estratégicos:

O enquadramento da massa continental por dois oceanos diferentes – a leste o Atlântico, a oeste o Pacífico; a oposição, sistematizada por circunstâncias decisivas, entre as duas maiores bacias hidrográficas do continente, ambas na vertente atlântica – a do Amazonas ao norte e a da Prata ao sul; a existência de países mediterrâneos – o caso da Bolívia e do Paraguai – justo na região em que aqueles antagonismos como que se encontram, constituem os fatos essenciais à eclosão de fenômenos geopolíticos da mais extensa e profunda repercussão continental. (ITAUSSU, 1997, p. 57).

Os antagonismos entre os dois oceanos seriam demarcados, na vertente atlântica, pela ‘imensa superfície de contato com os mais possantes centros da civilização mundial, vias de penetração naturais estendendo-se do oceano, às próprias fraldas andinas, mentalidade agrícola e tendências dinâmicas’, em contraste com a vertente pacífica, cujo “o isolamento marítimo relativo, produção e comunicações que aconchegam características montanhosas e mentalidade mineira e tendências estáticas”, conferiria assim, uma dinâmica bastante distinta. Do ponto de vista do antagonismo interno, o general vê nas duas grandes bacias hidrográficas um grande perigo para o Brasil. Isso porque ambas as Bacias desaguariam no Oceano Atlântico, ligando o continente sul-americano à “civilização mundial”, de modo que o

⁴⁵ Halford John Mackinder, geógrafo. Em 1904, publicou o paper *The Geographical Pivot of History*, onde formulou a Teoria do Heartland. Sua obra marcou a análise geopolítica, influenciando a política externa das potências mundiais desde então.

controle da Bacia Amazônica estaria com o Brasil e o do Prata, com a Argentina. Neste contexto, o altiplano boliviano-paraguaio seria a zona de contato entre as duas bacias hidrográficas, destacando-se assim, o interesse pelo controle desta região, como chave para a resolução de ambos os antagonismos – marítimo e terrestre, respectivamente pelos oceanos Pacífico-Atlântico e as Bacias Amazonas e Prata. A consequência de tais disputas seria a “oscilação do pêndulo geopolítico na direção do Brasil ou da Argentina, em termos de supremacia no continente sul-americano”(ITAUSSU, 1997, p. 59). Este tema central configura-se como a espinha dorsal de Travassos, segundo Itaussu. Nesse sentido, é que Paraguai e Bolívia seriam o *hertland* da América Meridional, e assim, o país que exercesse a predominância sobre estes dois Estados, dominaria “totalmente a Bacia do Prata e a nação que exercer a liderança nessa ‘zona-chefe’ estará destinada a ser, indiscutivelmente, a primeira potência latino-americana”. (*Idem*, p. 165).

Tabela 9 – Áreas territoriais da Bacia do Prata.

Países	Superfície do país (milhares de km ²)	Superfície da bacia no país (milhares de km ²)	% do país na bacia	% da bacia no país
Argentina	2758	920	37	32
Bolívia	1098	205	19	6
Brasil	8511	1415	17	44
Paraguai	410	410	100	13
Uruguai	187	150	80	5

Fonte: Caubet, 1969.

Figura 3: Mapa da Bacia do Prata



Fonte: wordlesstech

Retomando a ideia de Travassos, acerca do *heartland* sul-americano, o general Lysias Rodrigues e os “*puncti dolentes*” sul-americanos, no livro do militar, *Geopolítica do Brasil*, de 1947, aponta algumas regiões de extrema importância geopolítica regional, as quais poderiam desencadear focos de conflitos bélicos, a que chama de “*puncti dolentes*”. Tais pontos seriam três, a saber: Iguazu, Bolívia e Letícia. Dada tal situação, considerando sua posição geográfica, caberia ao Brasil o papel de “coordenador, sendo indiscutivelmente o ‘pivot’ em torno do qual tem de gerar todos os problemas deste continente sul-americano” (*apud* Itaissu, 1997, p. 90). Para o general, enquanto o Brasil não conseguisse resolver tais questões, estaria constantemente ameaçado. Neste sentido, a posição estratégica da Bolívia e do Paraguai ameaçaria a estabilidade regional, ao mesmo tempo que a instabilidade geográfica se dava pela rivalidade Brasil-Argentina, a qual também envolvia a busca por liderança nos países mediterrâneos. O Paraguai é visto como “prisioneiro geopolítico”, devido

à condição mediterrânea e tributária da Bacia do Prata e, nestas condições, não lhe restara outra opção a não ser buscar tirar vantagens do posicionamento do país e barganhar com os dois imensos vizinhos, isto é, efetuar uma política pendular. Além do mais, o general já assinalava que a calma aparente existente na Bacia do Prata seria ‘ilusória’ e que, “no dia em que premeditadamente ou sem má-fé, alguém tocar no assunto do aproveitamento de tais quedas d’água, a ação dos fatores geopolíticos será de extrema violência, podendo provocar até uma guerra” (*apud* ITAUSSU, p. 92). Quando escrevia o livro, o militar ainda não sabia, mas, profeticamente, já explicava os conflitos decorrentes da construção de Itaipu.

Mais tarde, o general Golbery do Couto e Silva, no livro “Geopolítica do Brasil”, que reúne uma série dos trabalhos dele entre 1950 e 1960, resgataria o pensamento dos dois generais, em um contexto bastante diverso, sob a Guerra Fria. O pensamento do militar brasileiro baseava-se em um “irredutível maniqueísmo político-ideológico” (ITAUSSU, 1997, p. 83), premissa para todo o desenvolvimento da reflexão dele. O Brasil deveria efetuar uma aliança com os EUA, no interior de uma estratégia de contenção e, por meio da qual, poderia reivindicar para si uma posição de “barganha leal”, devido às características geoeconômicas do país, ocupando, assim, a posição de aliado preferencial dos EUA, como forma de assegurar a defesa no Atlântico Sul e no continente. Das características geoeconômicas brasileiras, distintas e superiores frente aos vizinhos, o militar brasileiro deduzia e defendia a ideia de um Destino Manifesto brasileiro. O ideário traçado por Golbery para o Brasil convergia com a definição que Henry Kissinger concedeu ao país, ou seja, *key country*, cuja função seria a de um aliado subalterno que buscaria assegurar a manutenção da paz no continente, de acordo com os interesses estadunidenses. A defesa do país deveria ser parametrizada a partir dos círculos concêntricos, isto é, círculos externos de aproximação com diversos países e continentes a partir dos quais o Brasil deveria tecer um plano de defesa, sempre aliando-se aos projetos dos EUA. Assim, a região do Paraguai estaria inserida no que Golbery denominava de “área de soldadura”, englobando a Bolívia e os estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia, configurando-se, deste modo, como um ponto de articulação entre outras áreas compartimentadas, como a Amazônia americana e a platina-patagônica. Assim, o que Golbery denominava de “área de soldadura” referia-se ao que Travassos denominou de “heartland” sul-americano, atrelando-se diretamente aos interesses geopolíticos brasileiros:

a Bolívia e o Paraguai, na “área de soldadura”, ligava umbilicalmente estes dois países a interesses geopolíticos brasileiros numa região que constituía o “divisor de águas” das bacia amazônica e platina e onde estava localizado o triângulo estratégico boliviano. Assim, esse condomínio tripartite sobre uma área vital do continente sul-americano como que conferia ao Brasil o direito de uma hegemonia

sobre os condôminos menores que, como países mediterrâneos, eram dependentes do sistema fluvial platino em suas comunicações com o exterior. A pretensão brasileira de deslocar para sua órbita de influência esses oscilantes “prisioneiros geopolíticos” colidiria necessariamente com os interesses da Argentina, país que controlava a embocadura do Prata (ITAUSSU, 1997, p. 85).

É, pois, nesta esfera de interesses que alguns autores, a partir de uma visão mais realista das relações internacionais na Bacia do Prata, desenvolveram a ideia de que Itaipu foi resultado de interesses hegemônicos e geopolíticos brasileiros na Bacia do Prata, paralelamente à intenção de isolar a Argentina neste processo. Itaipu foi construída em um local estratégico, a que Rodrigues denominou de *punctum dolens* do Iguáçu, tal como já apontamos anteriormente. Diversos embates foram travados quando da construção da hidrelétrica, acerca dos benefícios dela, tanto do lado paraguaio quanto do brasileiro.

Um outro modo de analisar a natureza da decisão que orientou a construção de Itaipu advém de uma visão liberal de interdependência complexa, fundamentada nos conceitos de Keohane e Nye⁴⁶, em que o Brasil teria optado pelo condomínio com o Paraguai em torno da energia, como uma forma de garantir os interesses de expansão da crescente indústria brasileira, de modo que esta questão passa a ser preponderante sobre a análise geopolítica. Desta forma, os interesses de cada país acabariam por gerar uma situação de cooperação mútua, ao invés de conflitos. Este processo de cooperação poderia ser observado a partir da sequência de tratados e conversações estabelecidas entre os países da Bacia do Prata. (BETIOL, 2008; YAHN FILHO, 2005). Ainda assim, a situação de confronto característica até os anos 1970 passa a ser revertida para uma relação de cooperação, que alcança o ápice com a assinatura do Tratado de Itaipu. (YAHN FILHO, 2005; BETIOL, 2008). Assim, muito embora antes dos anos setenta uma série de tratados e acordos internacionais tenham sido assinados entre os países ribeirinhos na Bacia do Prata, os interesses de cada país acabavam por fragilizar a efetividade dos acordos. Dito de outro modo: o realismo que demarcava as relações interestatais na região obstruía qualquer tentativa de cooperação real, tanto que o Tratado da Bacia do Prata, embora assinado dez anos antes do Acordo Tripartite, não conseguiu ser efetivado devido ao caráter intergovernamental e não supranacional dele. Portanto, o tratado buscava mascarar uma situação de cunho realista e, por esta razão, se

⁴⁶ Robert O. Keohane e Joseph S. Nye são cientistas políticos norte-americanos e publicaram o livro *Poder e Interdependência* (1977), em que desenvolveram o conceito de interdependência, decorrente da análise da atual situação dos regimes internacionais e as características dominantes da política mundial. De modo geral, os autores concluem que a situação, então atual, colocava novos atores na dinâmica das relações internacionais e que, portanto, compreender as mudanças dos regimes internacionais significaria apreender tais atores e de que maneira eles atuariam.

limitaria somente às formalidades, sem significativa funcionalidade. (YAHN FILHO, 2005). Para Caubet (1979), como na prática havia um clima de rivalidade muito forte entre Brasil e Argentina, ambos sob regimes militares e disputando interesses, sejam econômicos ou geopolíticos, o Tratado de Cooperação da Bacia do Prata não obteve muita funcionalidade. Os acordos que seguiram com maior destaque no histórico das relações internacionais na Bacia do Prata são destacados na tabela abaixo:

Tabela 10: Principais acordos sobre a utilização das águas internacionais na Bacia do Prata.

Ano	Acordo e países	Definição
1933	Declaração de Montevideo Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia	A utilização de rios internacionais para uso agrícola e industrial deveria passar pela consulta prévia. Contudo, por não contar com ratificação nos respectivos países, a força dele era unicamente moral.
1966	Ata de Iguaçu (ou Ata das Cataratas) Brasil e Paraguai	Considerado o documento que deu origem ao Tratado de Itaipu. Nele foram estabelecidos os marcos para os estudos e suposto aproveitamento das águas do rio Paraná, já tendo como pressuposto a divisão binacional.
1969	Tratado da Bacia do Prata Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai, Bolívia	Estabelece marcos regulatórios da utilização dos rios da Bacia do Prata, visando a cooperação econômica multilateral. Objetiva o “desenvolvimento harmônico e equilibrado, assim como o ótimo aproveitamento dos grandes recursos naturais da região, via utilização racional dos recursos.” O intuito é tornar mais equânimes a utilização dos recursos naturais da Bacia do Prata.
1973	Tratado de Itaipu Brasil e Paraguai.	Define a utilização bipartida das águas do rio Paraná nos trechos pertencentes aos respectivos Estados. Cria-se a empresa Itaipu Binacional.
1979		“os diversos aspectos das polêmicas do período anterior

Acordo Tripartite Brasil, Argentina e Paraguai.	foram reduzidos a cláusulas jurídicas precisas, que contemplam os direitos e fixam as obrigações das partes” (CAUBET, 2000, p. 131). Define-se assim,
--	---

Fonte: elaborado pela autora

Como se pode notar, a necessidade de regular as relações interestatais mediante critérios de utilização compartilhada dos rios da Bacia do Prata remonta ao início do século XX, adensando-se a partir dos anos 1960, com a deflagração do interesse brasileiro no aproveitamento das águas do rio Paraná, via construção de uma hidrelétrica, o que despertou a desconfiança argentina e desencadeou uma série de embates diplomáticos acerca dos critérios de utilização. Neste processo, o Brasil configurou-se como peça fundamental, sendo que os planos brasileiros de utilização das águas do rio Paraná, na porção mais viável para a produção de energia elétrica, seria de fundamental importância para o desenrolar dos diversos acordos entre os países ribeirinhos.

O presidente João Goulart já havia demonstrado intenção de construir uma hidrelétrica na região de Sete Quedas. Diversos estudos foram feitos pelo Brasil até a década de 1960 para o aproveitamento desta localidade, o que indica que as especulações acerca do potencial energético da região não se restringiram somente aos governos militares. Contudo, a decisão acerca do projeto de uma união binacional, isto é, a forma de aproveitamento hidrelétrico associada ao Paraguai, foi uma decisão, ao que parece, política, já que, do ponto de vista técnico de aproveitamento, seria possível construir uma (ou várias, como defendia Marcondes Ferraz) usina hidrelétrica sem necessitar de um condomínio com o Paraguai. Daí a conclusão de Itaussu (1997) acerca do caráter político da decisão quanto à construção de Itaipu:

Por que esse projeto foi recusado? Por que se descartou o projeto de construção da represa de Santa Maria, uns 13 quilômetros abaixo de Sete Quedas, como defenderam muitos pacifistas’, interessados em não prejudicar o projeto de Corpus? (...) Porque partir para Itaipu, quando ainda não foram esgotadas as possibilidades de aproveitamento do Tiete e do Alto Paraíba? (...) As suspeitas do caráter geopolítico da obra são reforçados por outras considerações: I – É sabido que estrategistas brasileiros acreditam que os altos custos e os riscos políticos da exploração da energia elétrica em condomínio seriam compensadas pela inclusão do Paraguai em nossa ‘órbita’ (...). (Bojunga e Portela, 1978, p. 81 apud ITAUSSU, 1997, p. 173).

Contratado pelo governo brasileiro de João Goulart para fazer um projeto de aproveitamento hidrelétrico da região de Sete Quedas, em 1962, o engenheiro Marcondes Ferraz defendia que o aproveitamento deveria ser feito de maneira não compartilhada e

propunha o desvio de algumas partes do rio para o território brasileiro, viabilizando a construção de diversas pequenas usinas. No entanto, devido a um litígio de fronteira entre o Paraguai, o projeto de Ferraz não seria levado adiante. Osny Duarte argumenta que a ideia de desviar parte do rio para o território brasileiro sem o consentimento do Paraguai esbarrava em uma questão de fronteira. (PEREIRA, 1974).

A fronteira entre o Brasil e o Paraguai é motivo de polêmica desde o século XVIII, quando Espanha e Portugal assinaram o Tratado da Permuta, primeira descrição minuciosa da fronteira. “O texto, porém, era impreciso ao determinar os limites entre os territórios na margem direita do Rio Paraná. Um rio, cuja foz não se sabia ao certo se estava acima ou abaixo das Sete Quedas, deveria demarcar as terras.” (ITAIPU b). Para Cristina Pecequillo e Hage (2007),

Ao contrário do senso comum, em grande parte, as fronteiras entre Brasil e Paraguai não foram definitivamente estabelecidas à época do Barão de Rio Branco (1902/1912), cuja atuação havia dado cabo de todos os limites entre o Brasil e sua vizinhança (ver CAUBET, 1991, *As grandes manobras de Itaipu*). O Barão de Cotegipe, após a Guerra da Tríplice Aliança (Argentina, Brasil e Uruguai *versus* Paraguai) havia instituído um tipo de documento, protocolo, que seria suficiente para resolver problemas fronteiriços urgentes, típicos de final de conflitos armados. Por isso, haveria necessidade de se instituir outro documento para servir como base dos limites fronteiriços permanentes entre os dois Estados. No entanto, durante toda a primeira parte do século XX as duas Chancelarias não resolveram efetivamente a questão de fronteiras, preservando certa medida de incerteza. (PECEQUILLO e HAGE, 2007, p. 7).

O Tratado de Paz da Guerra do Paraguai, de 1872, por sua vez, buscou solucionar o conflito. Os territórios deveriam dividir-se pelo Rio Paraná até o Salto e pelo cume da Serra de Maracaju. No entanto, divergências em torno da demarcação, em razão da indefinição quanto às divisões da Serra do Maracaju, acabaram por tornar a aceitação das fronteiras sem uma resolução. O Paraguai não aceitava a delimitação acordada pelo Tratado de Paz e, de fato, a questão configurava-se emblemática, dada as circunstâncias que as fronteiras foram delimitadas, isto é, a partir da perda devastadora do Paraguai na guerra e, conseqüentemente, da posição do Brasil como ganhador. Estava posta aí uma das raízes de maior descontentamento nacional que, mais tarde, viria a influir indiretamente sob Itaipu, devido à alegação de um suposto imperialismo brasileiro, ao mesmo tempo que influenciou em questões práticas, tal como a recusa na aceitação do que objetivamente fora estabelecido no Tratado de Paz, no tocante às delimitações fronteiriças. (GOMES, 2009).

Figura 4: Mapa do território reivindicado pelo Paraguai.



Fonte: Paula, 2014

Como já dito, em 1960, o presidente João Goulart demonstrou interesse em construir uma hidrelétrica na região de Sete Quedas, chegando a contatar os russos para realização da obra. No entanto, Alfredo Stroessner, no contexto da Guerra Fria e da política externa de completo alinhamento com os EUA, rechaça veementemente a ideia, assim como grande parte da opinião pública. (PEREIRA, 1974; CAUBET, 1991; ESPÓSITO NETO, 2012a). Em 1962, João Goulart decide contratar o escritório técnico do engenheiro Marcondes Ferraz (Escritório Octávio Marcondes Ferraz [O.M.F]), tal como já apontado, para realizar estudos de viabilidade da construção de uma usina.

O projeto de Ferraz foi apresentado como sendo o mais completo até então, pois buscava, segundo o próprio engenheiro, resolver uma questão puramente técnica de melhor aproveitamento das águas. Ainda assim, a questão acerca da negativa do governo em acatar este projeto aparece de maneira polêmica. A recusa brasileira parece vincular-se à intenção geopolítica de trazer o Paraguai para a órbita da influência brasileira, no contexto de rivalidade que cercava a região do Prata. Itaussu (1997) levanta a questão e defende a preponderância dos interesses geopolíticos brasileiros como vetor central no processo decisório de um condomínio binacional.

Em 1927, seria assinado um Tratado Complementar de Limites, com o Paraguai, o qual reafirmava os termos do Tratado de Paz, de 1972. No entanto, o país guarani continuava relutante em aceitar as delimitações e somente com a Ata das Cataratas (ou Ata de Iguazu), assinada em 1966, a polêmica seria atenuada, na medida em que se firmava o compromisso de compartilhamento conjunto entre os dois países em torno da utilização das águas na área, seja para a navegação ou produção de energia. (PAULA, 2014). O texto da Ata de Iguazu configurava-se atrativo, na medida em que além de servir às pretensões de obter lucros da produção de energia não consumida, “não excluía a possibilidade de manter uma saída para o mar, superando o problema da mediterraneidade.” (YAHN FILHO, 2005, p. 80). Ademais, com o texto também foi estabelecido que os trabalhos acerca da definição de fronteira “prossegirão na data em que ambos os governos considerarem conveniente” (BETIOL, 2008, p. 37). Deste modo, a Ata de Iguazu constitui-se de extrema importância para o desenrolar das negociações até a assinatura do Tratado de Itaipu, e, sem dúvida, acabou por aproximar os dois países, ao mesmo tempo que despertou críticas da Argentina devido à cláusula IV⁴⁷, que excluía a participação dela em qualquer projeto e, conseqüentemente, usufruto da energia a ser gerada pela usina a ser construída; situação que se intensificou no decorrer das negociações de Itaipu. Moniz Bandeira (1995), considerando o histórico da disputa pelo controle da Bacia do Prata, percebe que foi particularmente o notório crescimento econômico brasileiro após 1968 que configurou a verdadeira oposição Argentina ao projeto de Itaipu.

A expansão econômica do Brasil contrastava com a relativa estagnação da Argentina e acarretava cada vez maior desequilíbrio de poderes da América do Sul. Esta constituía, sem dúvida, a verdadeira essência das tensões entre os dois países em torno do projeto de Itaipu. Condicionada pela doutrina da rivalidade, a Argentina percebia a expansão econômica do Brasil, acusado pelo Almirante Rojas de herdar a ‘vocaçãõ imperialista’ de Portugal, como séria ameaça, a longo prazo, à sua segurança nacional, mas se mostrava impotente para reverter a situação, em virtude das graves dificuldades internas com que se defrontava. (BANDEIRA, 1995, p.240)

No plano interno, considerando as devidas proporções, é basilar a ponderação de que a construção de Itaipu se insere na esteira do pensamento desenvolvimentista, cristalizado no primeiro e segundo Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), os quais abarcam o período de 1972 a 1979. Se o primeiro PND priorizava o setor de transportes, o segundo

⁴⁷ Cláusula IV da Ata de Iguazu: concordaram em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do Rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a foz do Rio Iguazu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país.

ênfatizava o setor energético. Assim, o desenvolvimento exigia a ampliação das matrizes energéticas, sobretudo após o choque do petróleo, em 1973, que, somado ao aumento galopante da dívida externa frente ao aumento das taxas de juros internacionais e da escassez de divisas, forçou o Brasil a buscar meios de gerar maior autonomia no setor energético, de modo a proporcionar fôlego ao crescimento econômico. Ainda assim, o financiamento para a execução dos projetos de infraestrutura passava por empréstimos externos, o que acabaria por intensificar o problema da dívida externa. Para Ricardo Carneiro (CARNEIRO, 2002, p. 38), com a mudança no cenário financeiro internacional, associada ao colapso da agenda de Bretton Woods, o Brasil optou por preservar o crescimento econômico e ampliar a diversificação da estrutura produtiva. Neste sentido é que o segundo PND seria “uma resposta brasileira à crise de desagregação de Bretton Woods”, introduzindo importantes modificações na estrutura produtiva, com destaque para a transformação das matrizes energéticas. Para o economista, a própria transformação da estrutura produtiva seria resultado da lógica industrializante já formatada nos governos anteriores, mas que durante o segundo PND se deparou com alguns limites: a insuficiência da indústria pesada e de fontes de energia. Carneiro sublinha que não houve concentração de investimentos no setor de bases, se comparado com o setor energético, sobretudo com as hidrelétricas, muito embora numa velocidade insuficiente para reduzir a importação de petróleo. Assim sendo, seria no período militar que ocorreria o “boom” das hidrelétricas, acabando por configurar um quadro peculiar à matriz energética brasileira até a contemporaneidade, frente aos padrões mundiais.

Portanto, a compreensão dos elementos determinantes ou influenciadores na construção de Itaipu envolve variáveis internas e externas que podem ser resumidas, respectivamente, nos seguintes pontos: política econômica desenvolvimentista; projeto geopolítico de hegemonia regional; rivalidade com a Argentina em face das disputas de expansão na Bacia do Prata e, portanto, tentativa brasileira de isolamento do país portenho. Deste modo, é possível afirmar que considerar unilateralmente um único aspecto como subsídio analítico para a justificativa da construção de Itaipu pode ser perigoso, pois, a hidrelétrica abrange uma miríade de interesses do Estado brasileiro, colocados diante de circunstâncias internacionais e regionais específicas.

Assim, as circunstâncias regionais eram desenhadas em larga escala pela rivalidade com a Argentina. Em 1972, o Brasil expressava que a barragem não seria mais construída na região de Sete Quedas, tal como se especulava, apesar dos estudos do engenheiro brasileiro Marcondes Ferraz indicarem que o local de melhor aproveitamento seria nesta região. A

barragem de Itaipu seria construída na região da tríplice fronteira, em uma parte do rio Paraná conhecida como Itaipu, que em tupi, significa “a pedra que canta” (PAULA, 2014). A Argentina criticou veementemente o projeto brasileiro, alegando que a construção da barragem acarretaria na interferência do fluxo de água do território argentino e, conseqüentemente, no aproveitamento dela pelos portenhos. Durante a Conferência da ONU sobre o meio ambiente, em Estocolmo, em 1972, a Argentina expôs a insatisfação portenha quanto à questão, defendendo o princípio de “consulta prévia”, fundamentado no conceito de *bacia de drenagem internacional*, estabelecido pela *International Law Association*⁴⁸, em 1966. (YAHN FILHO, 2005, p. 83). A grande questão que pautava a discussão se resumia na defesa, em ambos os países, da “consulta prévia” e da “informação prévia”. Para a Argentina, o Brasil deveria consultá-la, caso intencionasse fazer algo que poderia eventualmente prejudicar o território do país vizinho (PAULA, 2014; CAUBET, 1991). Após as discussões em Estocolmo e a controvérsia diante da questão, durante a Reunião Anual da Assembleia Geral da ONU, em Nova York, os ministros das relações exteriores, reunidos separadamente, decidiram, por meio de trocas de notas, estabelecer os limites jurídicos acerca da construção de Itaipu:

Reconhecem que a cooperação entre os Estados no campo do meio ambiente, inclusive a cooperação para a execução dos princípios 21 e 22 da Declaração sobre o Meio Ambiente¹⁶ [Declaração de Estocolmo], se logrará adequadamente, dando-se conhecimento oficial e público dos dados técnicos relativos aos trabalhos a serem empreendidos pelos Estados dentro de sua jurisdição nacional com o propósito de evitar prejuízos sensíveis que se possam ocasionar no meio ambiente da área vizinha. (BETIOL, 1998, p. 103)

Entretanto, a consulta prévia foi descartada, cabendo ao Brasil a responsabilidade de informar previamente aos portenhos e caso a Argentina fosse lesada por algum problema decorrente da obra, poderia recorrer a um tribunal internacional. Deste modo, a questão foi resolvida mediante ao comprometimento de não causar danos transfronteiriços (YAHN FILHO, 2005). Ainda assim, o incômodo argentino estaria latente até 1979 e à assinatura do Tratado Tripartite pelo Brasil, Paraguai e Argentina, no qual foi definido, por fim, o aproveitamento do rio Paraná, sob cláusulas jurídicas específicas.

Em abril de 1973, em Brasília, o Brasil e o Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, representados pelos dois presidentes das ditaduras: Emílio Garrastazu Médici e Alfredo

⁴⁸ Em 1966, em uma reunião anual da *International Law Association* (ILA), o tema da utilização das bacias internacionais teve um salto qualitativo no âmbito do Direito Internacional. Assim, foram estabelecidos os conceitos de bacia de drenagem internacional e de extensão do regime de soberania múltipla, pois, mesmo que um rio seja geograficamente exclusivo de território de um único Estado, ele pertence a uma bacia internacional e, portanto, deve ser tratado como se fosse internacional. (Ver: YAHN FILHO, 2005).

Stroessner, respectivamente. O documento tornou-se polêmico, seja no Paraguai, onde não havia consenso em torno da questão, já que Itaipu foi contestada pelos principais partidos da oposição, seja na Argentina, que recebia a notícia com declarada oposição. (PAULA, 2014). Ao mesmo tempo, Itaipu demonstrava o realismo presente nas relações internacionais na Bacia do Prata, na medida em que o Brasil procurava afastar a Argentina de qualquer mediação, negando todos os questionamentos feitos por ela (YAHN FILHO, 2005). Para Caubet (1989),

As diferenças essenciais que se pode notar comparando as análises geopolíticas argentinas e brasileiras nos anos 1970 levaram-nos a distinguir uma geopolítica de agregação – brasileira - e uma geopolítica de oposição – argentina. Essa última traduz-se por uma atitude de oposição às diversas manifestações da ação diplomática brasileira e acarreta uma posição essencialmente defensiva. Enquanto que a tradição geopolítica brasileira, ao mesmo tempo em que cumpre também sua função de homogeneização da consciência nacional, considera o papel internacional do país como uma projeção natural além-fronteiras, e não como uma necessidade de defesa. (CAUBET, 1991)

Para Tomáz Espósito (2012a), embora com muitas discórdias de ambos os lados, Itaipu atendia aos interesses da diplomacia brasileira de três maneiras: 1 – a resolução da questão fronteiriça; 2- o interesse de aproximar-se do Paraguai, em detrimento do afastamento da Argentina, de modo a criar um “desenvolvimento associado” entre os países; 3- a promoção do desenvolvimento econômico brasileiro (ESPÓSITO, 2012b). Segundo este mesmo autor, do ponto de vista paraguaio, Itaipu respondia ao interesse de crescimento econômico durante sua construção e, ao mesmo tempo, ao fôlego dado à região fronteiriça, a partir de um novo polo econômico; ao rendimento obtido com a venda da energia ao Brasil e à diminuição da dependência argentina, a partir do estabelecimento de compromissos duradouros com o Brasil. De fato, Itaipu veio a atender aos interesses geopolíticos, econômicos e diplomáticos brasileiros (PECEQUILLO e HAGE, 2007).

A construção de Itaipu constitui-se tarefa hercúlea. Em 1974, iniciava-se a construção da hidrelétrica. “Foram necessários 12,3 milhões de metros cúbicos de concreto (...). Dos 7.760 metros de extensão da barragem, mais um quilômetro em concreto puro abriga, nas suas entranhas, as 20 unidades geradoras da usina” (GOMES PINTO, 2009, p. 64). A construção da hidrelétrica gerou crescimento econômico e demográfico galopante, de modo que do início de sua construção até 1978, de 20 mil habitantes, Foz do Iguaçu passou para cerca de 102 mil. A tarefa de desviar um trecho de 2 km do rio Paraná exigiu a remoção de cerca 55 milhões de metros cúbicos de terra e rocha. A construção de Itaipu bateu recordes pela velocidade, que durante a concretagem da barragem atingiu o equivalente à construção de um prédio de dez andares por hora (Itaipu). Ao longo da obra, foram registrados mais de 100 mil trabalhadores.

Finalmente, em 1982, a barragem de Itaipu estava construída. Em 5 de novembro desse ano, com o reservatório já formado, os presidentes do Brasil, João Figueiredo, e do Paraguai, Alfredo Stroessner, inauguram oficialmente a maior hidrelétrica do mundo, acionando o mecanismo que levantava automaticamente as 14 comportas do vertedouro, liberando a água represada do Rio Paraná. Ainda assim, Itaipu viria a funcionar somente em outubro de 1984.

Figura 5: Barragem de Itaipu



Fonte: Itaipu

Figura 6: Os generais e presidentes Stroessner e Figueiredo durante a inauguração da hidrelétrica de Itaipu



Fonte: Documentos Revelados

Figura 7: Itaipu vista de cima



Fonte: ITAIPU, site oficial.

4.2.1 Itaipu e os desdobramentos das relações bilaterais.

O Tratado de Itaipu, inevitavelmente, uniu umbilicalmente Brasil e Paraguai, independentemente das posturas políticas e ideológicas (MENEZES, 20130, p. 140). Não se trata somente de integração energética, mas política também: “Esse é o sentido mais profundo de Itaipu: a construção de uma parceria permanente que vincula, através da integração energética, a economia dos dois países” (CORDEIRO, 2009). Pelo tratado, foi criada a empresa Itaipu Binacional, com estatuto próprio. Todas as regras de administração e linhas de conduta da empresa, que objetiva a produção de energia de maneira compartilhada, segue, em ultima condição, as definições estabelecidas pelo tratado. Contudo, ao mesmo tempo que aproximou os dois países, também despertou manifestações de discórdia ao longo de diversos governos paraguaios. Para compreender tantas insatisfações do país guarani quanto a de Itaipu, deve-se, primeiramente, considerar as características geográficas, sociais e econômicas em todas as suas dimensões e o posicionamento assimétrico do Paraguai em relação ao Brasil. (CORDEIRO, 2009; CARDOSO, 2010).

Além disso, é necessário considerar a relevância da Guerra do Paraguai sobre o imaginário coletivo guarani, o qual desdobrou-se, inevitavelmente, em uma percepção de que o Brasil seria um país opressor, em face do pequeno Estado paraguaio (HIRST, 2005). Carl

Schmitt (2008) já dizia que a identidade nacional está ligada diretamente à construção de um inimigo e à própria constituição de si, a qual se dá mediante a diferenciação com o outro, no âmbito dos Estados. De modo geral, a premissa de Schmitt pode contribuir para a análise de um suposto nacionalismo paraguaio em torno, primeiro, da maior guerra já vista na América do Sul, a qual causou prejuízos inestimáveis e irreversíveis ao povo guarani e, posteriormente, à Itaipu. Nesse sentido, as acusações de um suposto imperialismo brasileiro durante o século XIX parece ter sido substituído por um sentimento, entre os paraguaios, que gradualmente ganhava mais força: o de que o Brasil, com Itaipu, continuava a exercer, de maneira indireta, o domínio sobre o país vizinho. Desta forma, a aproximação do Brasil é vista como uma forma de colonialismo por alguns:

Convenciona-se dividir a história do Paraguai em seu processo colonial em uma “pré-história” guarani, um intervalo colonial (1537-1811) e um período independente. Embora essa periodização tenha forte aceitação popular e cultural (...) deve-se perguntar se ela não age como uma nuvem de ópio que impede encarar as novas e decisivas formas de colonização mais recentes, não somente a que foi introduzida depois da chamada Guerra Grande de 1865-1870, e sim a mais moderna, iniciada após o Tratado de Itaipu (1973). (...) Desde a colonização (...) brasileira, cuja origem pode ser simbolizada pela abertura da Ponte da Amizade em 27 de março de 1965, o colonialismo adquire outras características: o que é paraguaio (...) não conta como referência, e nem sequer o Estado como tal. (MELIÀ, 2007, p. 160).

Para Itaussu (1997), com o Paraguai sob a órbita de influência brasileira, seriam desencadeados sérios riscos à soberania do país guarani, demarcando, pois, uma “situação de dependência de tipo neocolonial (...), manifesta através de uma política bilateral cujos principais instrumentos são: a construção da Rodovia do Atlântico, o Tratado de Itaipu e a ‘invasão brasileira’ do território paraguaio” (ITAUSSU, 1997, p. 166). Não é incomum os principais jornais paraguaios compararem a Guerra da Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai) ao Mercosul, uma vez que este também teria contribuído para manter o Paraguai em situação de submissão e dependência, em um novo contexto.

Os contrastes socioeconômicos presentes no Paraguai em relação ao Brasil, contribuem para intensificar a sensação de injustiça e submissão frente ao nosso país. Não é à toa que as reivindicações em torno de Itaipu sempre estão acopladas em uma aura de um suposto imperialismo brasileiro. Assim, seja pela esquerda, seja pela direita política paraguaia, Itaipu constitui-se como elemento que consubstancia as insatisfações paraguaias em relação ao Brasil e, em contrapartida, uma forma de obter ganhos consideráveis, isto é, elemento de barganha intragovernamental.

Em abril de 2006, Ricardo Canese apresentou o resultado de uma pesquisa, divulgada no jornal *ABC Color*, na qual mais de 97% da população paraguaia opinou se deveria haver reclamação sobre um preço justo pelo uso da energia paraguaia pelo Brasil e pela Argentina (CANESE, 2008, p.25). Os dados demonstram a sensação popular dos paraguaios de que eles seriam explorados. Soma-se a Itaipu, a falta de ganhos comerciais consistentes no âmbito do Mercosul (BORDA, 2007; MASI, 2008). Isto mostra um pano de fundo bastante considerável para compreender as muitas insatisfações paraguaias em relação ao Brasil.

A forma como o Brasil historicamente tem buscado resolver as reivindicações, acopla uma estratégia de evitar as desavenças e atenuar as insatisfações por meio de algumas concessões, no caso de Itaipu, as quais podem ser exemplificadas pelo aumento dos valores pagos, à parte paraguaia, pela compra do excedente de energia, como demonstraremos mais abaixo. Particularmente durante o governo Lula, a estratégia adotada tinha por objetivo “alcançar o equilíbrio entre o interesse nacional e as demandas do governo paraguaio, sem recorrer ao cardápio do realismo político – a lei da força – visando a preservar a manutenção da cooperação e da paz e sem se comportar de modo imperialista” (MENEZES, 2013, p. 140).

Ao mesmo tempo, os diversos ganhos obtidos pelo Paraguai revelam a habilidade política de barganhar, ao longo da história, em torno de Itaipu. Para Cardoso, a relação conflituosa entre Brasil e Argentina “rendeu ao Paraguai as hidrelétricas de Itaipu e Yaciretá (construída com a Argentina), a Ponte da Amizade (entre Cidade do Leste e Foz do Iguaçu) e a ponte que liga Encarnación, no Paraguai, à Posadas, na Argentina. (CARDOSO, 2013, p. 138). Revela-se, assim, a habilidade do Paraguai em tirar vantagens do contexto geopolítico regional. Nas palavras de Pecequillo e Hage:

Na verdade, tem de se reconhecer o Paraguai como ele é: o fato do país ser pobre economicamente não quer dizer que seja incapaz politicamente. Longe disso, Assunção conseguiu criar um corpo diplomático de grande habilidade que faz o país tirar proveito da balança de poder regional. Essa habilidade pode ser usada em momentos específicos nos quais necessita de reafirmação nacional. (PECEQUILLO e HAGE, 2007, p. 9)

Por outro lado, a inexistência de uma política de industrialização e a fragilidade econômica paraguaias, assentada na agroexportação de *commodities*, contrasta com a riqueza do potencial hidrelétrico do país, que possui energia hidrelétrica em abundância. (CODAS, 2008). Neste contexto, a maior riqueza paraguaia é seu “gigantesco excedente energético, das usinas de Itaipu e Yaciretá” (CARDOSO, 2013, p. 136), as quais possuem caráter binacional. Portanto, o poder de barganha paraguaio cristaliza-se na dependência energética que tanto o

Brasil como a Argentina possuem em relação ao país guarani e na habilidade do Paraguai em saber utilizar tal dependência.

4.2.2 Determinantes nas relações bilaterais durante os governos Lula-Lugo

O Paraguai é um dos países mais pobres da América do Sul e, como já dito, conta com uma história marcada pela maior guerra que a América Latina já assistiu, a qual devastou um contingente humano assustador e criou uma memória coletiva em relação aos países vizinhos e, sobretudo, ao Brasil, que inegavelmente baliza o relacionamento do país guarani com o entorno regional (HIRST, 2006). As acusações ao Brasil, seja no âmbito bilateral ou na esfera do Mercosul, constantemente tomam como referência a Guerra do Paraguai, ao compararem a antiga “Tríplice Aliança” com a atual, que seria formada pelos mesmo países, isto é, Brasil, Uruguai e Paraguai, mas que, agora, exerceriam seu domínio pelo Mercosul. Do lado brasileiro, o “peso na consciência” aparece de diversas maneiras, seja nos supostos exageros de algumas vertentes historiográficas⁴⁹ (DORATIOTTO, 2012), seja em manifestações individuais de representantes políticos, os quais buscam justificar a necessidade de o Brasil realizar diversas concessões ao Paraguai como forma de reparação histórica. Exemplo disto, pode ser retirado da própria discussão no Congresso brasileiro quanto à renegociação, em 2009; na ocasião, o senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) utilizou trechos do livro de Chiavenato⁵⁰ (BRASIL, 2011a, p. 553). Ao mesmo tempo, há também a crítica inversa, ou seja, em torno de um suposto exagero brasileiro por acolher o Paraguai na forma de uma reparação histórica, sob o argumento de que o país não se desenvolveu por conta da guerra, exemplificada na fala do senador Itamar Franco (PPS-MG): “O Paraguai é um país que não se desenvolveu (...), não foi adiante. Alguns aqui ainda chegam a buscar as causas desse pagamento na Guerra do Paraguai, e com a única finalidade, creio eu”. (BRASIL, 2011a, p. 544).

Já em 2012, após o *impeachment* de Lugo e a suspensão do país do Mercosul, quando questionado a respeito das relações com o Brasil, conforme noticiou o Jornal O Estado de S.P.

⁴⁹ Segundo Doratiotto, muitos exageros foram cometidos por parte de algumas análises historiográficas, pois exagerava-se na criação de uma visão do Paraguai romântica, de modo a enaltecer a figura de Solano López. Outra questão que o autor levanta é acerca do número de mortos; segundo ele, bastante imprecisa. As críticas de Doratiotto se direcionam, principalmente, a Chiavenato (1988). Para mais informações ver: DORATIOTTO, 2012.

⁵⁰ CHIAVENATO, 1988.

no dia 25 de Junho de 2012, o deputado liberal Enrique Mineur declarou que havia a necessidade de o Brasil reconhecer o Paraguai como um Estado soberano e não somente como mais um estado brasileiro, segundo ele: “O Brasil tem de entender que o Paraguai não é um simples Estado brasileiro. Somos um país soberano (...). Quando vocês começarem a ver isso, nossa relação certamente melhorará”. Antes disso, o jornal paraguaio *ABC Collor* atacou diretamente o Brasil, em um editorial de uma primeira página inteira, além de outras dez dedicadas somente às relações com o Brasil. Sob o título de “Brasil um país imperialista e explorador”, o editorial anunciava a chegada do presidente Lula, que visitava o Paraguai pela primeira vez como presidente, em maio de 2007. Segundo o texto, o Tratado de Itaipu seria a principal razão para as atitudes imperialistas do Brasil:

Lula sabe muito bem que o infame Tratado de Itaipu assinado nas costas do povo paraguaio na época da ditadura militar, há mais de três décadas, sistematizou a expropriação do Paraguai por parte do Brasil do recurso natural mais importante de que dispõe o nosso país para impulsionar seu desenvolvimento econômico e o progresso social. (ABC Collor, *apud* BBC Brasil, 2007).

Além da questão de Itaipu, o jornal também apontou os conflitos potenciais entre brasiguaios e paraguaios, causados pela postura imperialista brasileira, decorrendo, pois, em “uma frustração e ódio contra a impiedosa e tirânica política brasileira em relação ao nosso país”, a qual, se não fosse modificada, “poderia criar situações de violência física entre cidadãos dos dois países”.

O editorial, publicado cerca de um ano antes da eleição de Lugo, é um importante exemplo da situação vivida entre Brasil e Paraguai, na medida em que demonstra as principais insatisfações paraguaias em torno de nosso país. Lugo, não coincidentemente, acatou a questão de Itaipu e a ideia de soberania energética como uma das principais vertentes da plataforma de campanha dele, como já mencionado. Além disso, o texto demonstrou os problemas iminentes no tocante aos imigrantes brasileiros e fez diversas críticas a Lula e ao Brasil. Destaca-se assim, que as principais insatisfações socioeconômicas no âmbito doméstico referem-se diretamente às relações com o gigante vizinho.

Lugo soube captar as principais insatisfações presentes na atmosfera social paraguaia e transformá-las em combustível político, diante das circunstâncias já apresentadas no capítulo 1. Desta maneira, é que as relações bilaterais iriam se intensificar, potencializadas ainda mais com a convergência de interesses diante dos projetos de política externa de cada país, basicamente com o Brasil buscando fortalecer o papel de liderança regional, fundamentado na política “altiva e ativa” de solidariedade com “os irmãos menores” e o Paraguai, com a

intenção de angariar recursos econômicos a partir da dependência brasileira em torno da energia de Itaipu, somada às questões dos brasiguaios. Além disso, é importante destacar um elemento de suma importância para a análise que aqui segue, acerca dos elementos motivadores da renegociação: a relação entre Lula e Lugo, do ponto de vista de uma proximidade ideológica, fundamental para criar laços de empatia capazes de conferir fôlego ao processo renegociador. Ademais, cabe lembrar que as relações bilaterais construídas durante os governos Lula-Lugo não tiveram como único destaque a renegociação, mas também abrangeu outras esferas econômicas, tal como demonstraremos. Ocorre que, em termos de projeção e importância, a renegociação, sem dúvida, alcançou patamar superior.

Assim, desde a campanha eleitoral de Lugo, duas vertentes importantes já eram destacadas, relacionando-se firmemente com o Brasil: a renegociação do Tratado de Itaipu e a Reforma Agrária, de modo que esta última configurava-se como extremamente delicada, já que atender aos interesses dos camponeses, sob os quais Lugo maciçamente se elegeu, significava mexer com os interesses de uma parcela de significativo poder econômico e político (pelos *lobbys*) e, assim, desestabilizar as relações com o Brasil, fundamental para o sucesso do governo de Lugo, na medida em que dependia firmemente da renegociação do Tratado de Itaipu. Ademais, parece que essas duas vertentes caminhavam relativamente juntas. Um exemplo disto, é que durante a votação no Senado brasileiro, sobre a renegociação, uma associação de brasiguaios enviou uma carta que descrevia desesperadamente a situação de temor e terror em que se encontravam, diante das diversas ameaças que enfrentavam; assim, pedia para que o Brasil, por meio de uma comissão montada entre senadores de ambos os países, interviesse no processo de ameaças constantes que estariam sofrendo, seja por partes de camponeses que questionavam a legitimidade da propriedade das terras dos brasileiros, seja por parte de autoridades locais, destacadas na carta entregue ao senador Álvaro Dias⁵¹.

A real definição do número de brasiguaios que atualmente vive no Paraguai ainda é bastante imprecisa e difícil, já que muitos brasileiros sazonalmente se dirigem até o país vizinho nos períodos de safra, além de haver muitos imigrantes ilegais (CARDOSO, 2010). Pelo último censo de 2010, realizado pelo Centro de Análise Econômica Paraguaia (Cadep), estima-se que a população de brasiguaios seja de 400 mil. A partir dos anos 1960 e com o processo de colonização das áreas fronteiriças, impulsionado por Stroessner, brasileiros

⁵¹ O documento, na íntegra, encontra-se em anexo.

compraram terras na fronteira, especialmente nas cidades de Alto Paraná e Canideyú. Mais da metade das terras cultiváveis atualmente pertence à produção de soja, das quais cerca de 80 % estão em mãos de brasiguaios, que representam menos de 0,5 % da população paraguaia (CADEP, 2010). De 1991 a 2008, a área plantada com soja avançou 345%, chegando a 2,4 milhões de hectares, sendo que 48% da área está concentrada em propriedades com mais de 1 mil hectare, as quais pertencem a 703 fazendeiros (BIONDI e GOMES,2010):

Em entrevista à CNN⁵², o investigador Gustavo Rojas, do Cadep, afirmou que o principal problema para a existência da pobreza no Paraguai seria a concentração fundiária pujante, decorrente de algo que considerou mais grave: as debilidades do estado patrimonialista paraguaio, as quais resultaram na falta de uma regulação das terras, a fim de gerar distribuição de renda a partir de uma reforma agrária efetiva. Para ele, “em um país onde 40% da população vive na zona rural, é impensável não reduzir o problema da concentração fundiária sem pensar em um Estado mais forte e eficaz”. Na prática, esta falta de controle do Estado paraguaio se refletiria na falta de cadastro de terras e o maior controle do acesso às terras, assim como a dificuldade de acesso aos capitais e meios de produção por parte dos camponeses, sobrando como principal porta de saída a venda das propriedades deles aos grandes proprietários, que muitas vezes migram para os centros urbanos, onde há um nível de desemprego duas vezes maior do que no campo. Outra constatação é a de que, por muitas vezes, os camponeses também optam por prestarem serviços aos grandes proprietários, o que, por sua vez, estruturalmente torna-se mais difícil, haja vista os recursos de produção que dispensam progressivamente mais mão de obra (BRITEZ e CABALLERO, 2012). O resultado social desta estrutura seria a dificuldade em atenuar os níveis das desigualdades sociais, as quais configuram-se crônicas, com cerca de 38% da população em situação de pobreza, sendo que metade dela encontra-se em situação de pobreza extrema (Cadep, 2010).

Ao mesmo tempo que a situação socioeconômica apresenta-se frágil, o paradoxo da economia paraguaia é o fato de que o país é o 4º maior produtor de soja do mundo e o 10º em carne, e conta, em contraposição, com mais de 40% da população pobre, sendo que deste número, quase metade localiza-se abaixo da linha de pobreza (CADEP, 2010, o que demonstra a alta concentração de renda. As fontes principais do PIB paraguaio baseiam-se na agropecuária e nos rendimentos das hidrelétricas, sobretudo, Itaipu e Yaceretá.

Em termos de comércio bilateral, o Brasil tem obtido superávit comercial razoável:

Tabela 11: Evolução da balança comercial Brasil-Paraguai (U\$\$)

	2010	Var %	2009	Var %	2008
Exportações	2.547.907.945	51,31	1.683.902.379	(32,31)	2.487.561.397
Importações	611.401.201	4,43	585.440.640	(10,96)	657.494.515
Saldo	1.936.506.744	76,29	1.098.461.739	(39,98)	1.830.066.882
Corrente de comércio	3.159.309.146	39,22	2.269.343.019	(27,84)	3.145.055.912

Fonte: MDIC, 2014.

A aproximação entre Brasil e Paraguai passou por alguns momentos chave, destacados por Gustavo Codas como um *continuum*, em que os vínculos entre os países foram se estreitando, como o Paraguai cada vez mais entrando na órbita de influência brasileira⁵³. Codas destaca, como primeira manifestação desta relação de aproximação entre os dois países, a construção, em 1956, durante o governo de Juscelino Kubitschek, do que viria a ser a Ponte da Amizade, que ligaria Porto Stroessner (atual Ciudad del Leste) à Foz do Iguaçu, no Paraná, viabilizando as exportações brasileiras e o comércio entre os dois países. A Ponte da Amizade viabilizou a criação de uma zona de livre comércio na Ciudad del Leste, onde diversos produtos importados, isentos de tarifas, são vendidos, sobretudo para brasileiros, geralmente conhecidos como “sacoleiros”. (CARDOSO, 2013, p. 135). O segundo movimento em direção à aproximação brasilo-paraguaia manifestou-se com Itaipu, que determinou a união umbilical entre os dois países, definindo o Paraguai sob a esfera de interesses brasileiros, marcado pelo “giro geopolítico”⁵⁴ paraguaio em direção ao Brasil. Finalmente, o terceiro elemento destacado por Codas é o relevante contingente migratório de brasileiros no Paraguai.

De modo geral, o Brasil possui uma postura de ampliação crescente da agenda bilateral com o Paraguai. Se de um lado, com Itaipu, as relações entre os dois países passaram a se revestir de um laço eterno, que independe dos governos; por outro, a aproximação entre os países, sem dúvida, passou pela questão da convergência ideológica, ou melhor, da empatia entre as ideias de cada chefe de Estado e/ou os respectivos partidos deste, somando-se a isso o projeto de política externa desenvolvido pelos governantes de cada nação.

⁵³ Entrevista concedida à autora.

⁵⁴ Expressão destacada por Gustavo Codas, durante entrevista concedida à autora.

Com o governo Lula, como já descrito no capítulo 2, a política externa regional defendida nos discursos da chancelaria brasileira era pautada na solidariedade e na ideia de crescimento em conjunto, de modo a viabilizar um modelo de inserção internacional de maior relevância, o qual beneficiasse não só ao Brasil, mas a todo o seu entorno. Obviamente muitas críticas e elogios foram feitas a tal política, além de observações importantes acerca dos interesses reais brasileiros por trás de tal postura, por meio do argumento da intenção de ampliar espaços de atuação das multinacionais brasileiras (FUSER, 2011).

Amparado em tal ideário, o Brasil estreitou as relações com o país guarani durante o governo Lula (2003-2010), como demonstra o fato de o mandatário brasileiro ter recebido 10 presidentes paraguaios e visitado o país vizinho por 6 vezes (PAULA, 2014). Foram três os mandatários paraguaios abrangidos pelo governo Lula, a saber: Luis González Macchi, até agosto de 2003; Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) e metade do governo de Fernando Lugo, que se iniciou em agosto de 2008.

Tabela 12: Principais temas tratados na agenda bilateral com o Paraguai durante o governo Lula

Data e governo	Compromisso
2003 Wasmosy	- Protocolo de Intenções para instituir o Bolsa-Escola na região de atuação de Itaipu
2003 Duarte Frutos	- Ajuste complementar ao acordo de 1987, sobre cooperação técnica para implementação de projetos HIV/Aids - Memorando de entendimento para a construção de uma ponte sobre o rio Paraná
2004 Duarte Frutos	- Protocolo de intenções para ampliar a cooperação técnica no âmbito do desenvolvimento agrário - Treinamento de técnicos com apoio do SENAI em diversas áreas
2005	- Troca de notas que incorpora os conceitos de responsabilidade social e ambiental, a partir de diretrizes fixadas pelo Conselho de

Duarte Frutos	Administração de Itaipu
	<ul style="list-style-type: none"> - Acordo para a construção de uma segunda ponte sobre o rio Paraná - Na Cúpula do Mercosul, em Montevideo, firma-se acordo de atualização das bases financeiras do Anexo C do Tratado
2006 Duarte Frutos	<ul style="list-style-type: none"> - 11 acordos bilaterais, dentre os quais os que envolviam questões de cooperação e transferência de tecnologia, depósito franco, desenvolvimento de biocombustíveis, integração de cadeias produtivas, institutos de ensino e pesquisa à disposição, sustentabilidade, dentre outros.
2007 Duarte Frutos	<ul style="list-style-type: none"> - Medida Provisória sobre a supressão do fator de ajuste das taxas nos contratos entre Itaipu e Eletrobrás. - Acordos de cooperação nas áreas de educação, ciência e cultura. - Acordos comerciais de complementação produtiva e abertura de linhas de crédito brasileiras para investimento no Paraguai. - Acordo Quadro sobre Defesa. - Declaração de intenção sobre construção de linha de transmissão de energia elétrica na subestação Itaipu-Margem Direita à Assunção.

Fonte: PAULA, 2014. Elaborada pela autora.

Como pode ser visto, a quantidade de acordos demonstra a intensificação das relações entre os dois países. Chama atenção os compromissos na área de cooperação em diversas esferas, assim como na área de infraestrutura, o que comprova o interesse do Brasil em estreitar compromissos com o Paraguai. Ao mesmo tempo, indica a intenção de abertura de mercados às empresas brasileiras, tal como a abertura de linhas de crédito, de transmissão de energia elétrica e crédito. Um ponto fundamental a ser salientado refere-se aos compromissos relativos à Itaipu, pois, ao mesmo tempo que expressa a existência de algumas insatisfações paraguaias, também demonstra que a inclinação para resolver tais pendências não necessariamente se iniciou com o governo Lugo. Um outro exemplo neste sentido é que, já em 2006, Mônica Hisrt apontava que as insatisfações paraguaias, no tocante à Itaipu, configuravam-se como crescente devido ao fim da ditadura e de todo o contexto que o tratado

foi firmado, ao mesmo tempo que crescia no país guarani a percepção das desvantagens quanto ao acordo. Este descontentamento também motivou o acordo militar firmado com os EUA durante o governo de Frutos, justificado por Celso Amorim, a partir das dificuldades de o Paraguai se beneficiar de vantagens da entrada do país no Mercosul (PAULA, 2014).

De fato, o Paraguai não obteve resultados muito positivos, sobretudo pela baixa competitividade, dependência da venda de *commodities* e do comércio triangular, resultantes da inexistência de uma indústria consistente de base tecnológica. (BORDA; 2008). Neste contexto, o peso tanto do Brasil como da Argentina na economia paraguaia ultrapassa os 75% dos investimentos estrangeiros e 80% do comércio exterior (CARDOSO, 2013). Em 2008, o déficit comercial paraguaio ultrapassou os U\$S 4 bilhões, sendo que os produtos de maior agregado tecnológico representam menos de 5% das exportações totais dos países (CORDEIRO, 2009). Além disso, “a presença do Paraguai no Mercosul é vista pelo próprio país, e pelos sócios, como uma concessão mais do que como uma vantagem”, dada as intenções do Brasil e da Argentina em exterminar o comércio de ilícitos e contrabando na região. Assim, embora o Mercosul tenha trazido vantagens institucionais e sobretudo a estabilidade política, a dependência paraguaia aumentou significativamente, sendo, na atualidade, o país

mais vinculado, comercialmente, ao Mercosul. A maior parte das importações continua saindo dos países do bloco e 70% são bens de consumo finais. O aumento da participação do Mercosul como destino das exportações, desde a sua criação em 1991, não significou maior dinamismo da economia do Paraguai, apenas uma concentração maior de mercado por causa do fim de barreiras tarifárias. A pequena indústria paraguaia foi prejudicada pela concorrência com a dos países vizinhos, maiores e mais competitivas. (CARDOSO, 2013, p. 140)

Do ponto de vista do comércio bilateral com o Brasil, o superávit brasileiro chegou a U\$S 1,8 bilhão, apresentando vantagem em relação a 2007. Em cinco anos (de 2003 a 2008), o Brasil acumulou um superávit comercial de mais de U\$S 5 bilhões com o Paraguai. (CORDEIRO, 2009).

Como já dito, durante o governo de Lugo as relações com o Brasil se estreitaram ainda mais, haja vista que a política doméstica dependia das boas relações com o Brasil, sobretudo para levar à frente a principal promessa de campanha eleitoral dele, isto é, a renegociação do Tratado de Itaipu, e a própria sustentação do presidente paraguaio, a partir do apoio popular das negociações brasileiras. Além disso, o governo de Lugo apostava tanto nas relações bilaterais como nas multilaterais, por intermédio do Mercosul. Em uma entrevista logo após a vitória de Fernando Lugo, o engenheiro Ricardo Canese, um dos principais nomes do

Paraguai na renegociação do Tratado de Itaipu, já afirmava serem três as dificuldades do país guarani, como podemos constatar abaixo:

somos o menor país, não temos uma saída para o mar e possuímos um índice de pobreza enorme. Somos mais parecidos com o nordeste brasileiro do que com o Uruguai, que possui uma renda per capita bem maior do que a nossa. No Mercosul, temos que começar a resolver essas assimetrias, que não são somente as diferenças entre nações, mas as disparidades dentro de cada país. A questão das dimensões de cada país também precisa ser analisada e a falta de uma saída pro mar, questão que compartilhamos com a Bolívia, se configura em um grande entrave para o nosso desenvolvimento.(CANESE, 2008).

Canese também acreditava ser necessário “buscar um trato que seja capaz de superar um tratado que remete às ditaduras militares. Nós acreditamos em uma integração energética dentro do continente, somos os únicos com excedente de energia elétrica e podemos crescer com isso.” (CANESE, 2008). Ricardo Canese foi assertivo e cumpriu um papel importante durante a renegociação. A ideia de soberania energética e os principais pontos do acordo foram desenvolvidas sobretudo por ele.

Ao mesmo tempo, as indagações, questionamentos e insatisfações do lado paraguaio remontam a década de 1960, quando iniciou-se a demarcação das fronteiras para o aproveitamento das águas do rio Paraná. Qual a novidade, então, da bandeira acerca da soberania energética, levantada pelo governo Lugo? Parece-nos que se encontra no fato de o ex-bispo ter tomado a questão da soberania energética como principal plataforma de campanha e ter dedicado centralidade em relação à renegociação, tal como veremos mais a frente.

4.3 Consensos e dissensos sobre Itaipu

O Tratado de Itaipu se constitui como o primeiro tratado internacional de integração energética na América do Sul. Firmado em 1973, entre os governos militares brasileiro e paraguaio, desperta até hoje muitos questionamentos e problematizações em diversas esferas, seja pelos governos, partidos políticos, mídia e diversos setores acadêmicos. Da Engenharia ao Direito, da História às Relações Internacionais, o tratado é alvo de críticas e elogios. Desde a data das negociações para a assinatura do acordo, já ressoavam, no Paraguai, diversas vozes bastante hesitantes quanto ao real benefício dele, mostrando-se, ao mesmo tempo, temerosas sobre a ameaça “imperialista” brasileira:

O país [Paraguai] não pode ser obrigado a ‘pagar’ o sonho errado de Itaipu. Apoiando enfaticamente o direito paraguaio de explorar suas riquezas hidroelétricas e negociar sua exploração bilateralmente, ditas negociações devem estar presididas

com o espírito de que o caminho para o desenvolvimento jamais pode ser associado ao desenvolvimento de um único país, neste caso o Brasil. A vertente histórica e política nos demonstra o caminho de uma América Latina integrada sem predomínios nem sonhos imperialistas. Que muito caro pagou a Itália sua aliança com a Alemanha de Hitler. (apud GAMÓN, 2007, p. 862)

Passados quase 40 anos da afirmação de Estigarriba, os mesmos argumentos em torno de um suposto imperialismo brasileiro, por meio de Itaipu, ainda encontram fôlego na sociedade paraguaia, seja com Nicanor, Lugo ou até mesmo com o substituto deste, Frederico Franco, do PLRA, que mesmo após já efetivada a renegociação, declarou a necessidade de não mais “ceder” energia ao Brasil:

Não estamos dispostos a seguir cedendo nossa energia. E prestem bem atenção que uso a palavra ceder. Porque o que estamos fazendo é ceder ao Brasil e à Argentina, nem sequer estamos vendendo⁵⁵.

Adicionalmente, a fala de Franco nos leva a entender que a percepção de que o Brasil é um “espoliador” da energia paraguaia, por não pagar um preço justo por ela, não se restringe somente aos setores conhecidos como da esquerda paraguaia, mas também é compartilhado pela direita, representada por Franco, do Partido Liberal, e pelo Partido Colorado. Percebe-se, portanto, a dificuldade dos atores políticos paraguaios e brasileiros a chegarem a um consenso sobre o tema, daí decorrendo os embates políticos.

O Tratado de Itaipu contém 25 artigos e também os Anexos A, B e C, os quais respectivamente, tratam do “Estatuto da empresa, das instalações e obras para a produção de energia, e à gestão financeira e fornecimento dos serviços de eletricidade.” (PAULA, 2014, p. 38). Do lado paraguaio, foi criada a Conempa, que reunia todas as empresas paraguaias dos cinco consórcios pré-qualificados⁵⁶, já que, segundo Wasmosy, nenhuma empresa foi capaz de responder às demandas, criando-se, assim, um “superconsórcio” (PAULA, 2014, p. 38 *apud* ESPÓSITO, 2012, p. 178). Do lado brasileiro, a construção de Itaipu ficou a cargo da Unicon (PARAGUAI, 2012).

⁵⁶ O consórcio paraguaio Conempa era formado pelas seguintes empresas: Barrail Hermanos, Cia. General de Construcciones, ECCA S.A., Ing. Civil Hermanos Baumam, Ecomipa (Emp. Const. Min. Paraguaya) e Jimenez Gaona & Lima.

Pelo tratado, foi criada a empresa Itaipu Binacional, bem como as respectivas administradoras de cada lado: no Brasil, a responsável seria a Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras); já no Paraguai, a ANDE (Administración Nacional de Energia). Contudo, o centro de gravidade das insatisfações paraguaias concentram-se maciçamente no Anexo C do tratado, no qual o artigo XIII estabelece que cada país teria direito à metade de toda produção de energia da usina, de modo que o excedente produzido por qualquer país deveria, necessariamente, vendê-lo a preço de custo (BRASIL-PARAGUAI, 1973).

Segundo o estatuto da empresa, disponível no capítulo III do Anexo A, o Conselho de Administração deve ser composto por doze conselheiros, com seis nomeados pelo governo brasileiro, sendo um deles indicado pelo Ministério das Relações Exteriores e outros dois pela Eletrobras, e a outra metade por paraguaios, com uma indicação do Ministério das Relações Exteriores e outras duas pela Ande. O diretores-gerais brasileiro e paraguaio também deveriam integrar o conselho, porém com voz e sem voto. Já o artigo 12º dispõe sobre a composição da diretoria executiva, com membros nacionais em igual número, mesma capacidade e igual hierarquia: “Diretor Geral Brasileiro, do Diretor Geral Paraguaio, dos Diretores Executivos: Técnico, Jurídico, Administrativo, Financeiro e de Coordenação, e dos Diretores: Técnico, Jurídico, Administrativo, Financeiro e de Coordenação, todos com voz e voto”. A cada diretor executivo, brasileiro ou paraguaio, corresponderá um diretor da outra nacionalidade, sendo que os membros da diretoria executiva devem ser nomeados “pelos respectivos governos, por proposta da Eletrobrás ou da Ande, conforme o caso” (BRASIL-PARAGUAI, 1973).

No Anexo C estão estabelecidas as bases financeiras para a construção e operação da usina, indicando o pagamento de *royalties* às altas partes contratantes pela utilização do potencial hidráulico do rio Paraná (BRASIL-PARAGUAI, 1973). Esta é a parte mais questionada pelo lado paraguaio.

O tratado configura-se, até a atualidade, como objeto de muitas análises e interpretações. Há, pelo lado brasileiro, defensores da ideia de que ele demonstrou extrema habilidade do Brasil em lidar com a questão da integração política e de desenvolvimento econômico, por meio de um arranjo jurídico original, o qual beneficiou ambos os países pelo fato de o tratado viabilizar o desenvolvimento econômico de ambas as partes. Um dos principais expoentes dessa postura é Laércio Betiol, cujo título da obra dele, patrocinada pela própria Itaipu Binacional, evidencia a postura do autor sobre o tema, a saber: “Itaipu, modelo avançado de cooperação internacional na bacia do Prata”. Betiol defende que o objetivo

imediatamente da construção de Itaipu não se resguardava somente ao desenvolvimento econômico das regiões adjacentes, mas sim aos centros industriais, localizados a grande distância, de modo que “a atividade econômica existente na região resulta das dimensões da obra, não estando programada aos seus objetivos”.

Ainda assim, os desdobramentos do tratado teriam modificado profundamente as relações entre os dois países, criando um eterno compromisso interestatal e não somente intergovernamental, de cooperação. Betiol (2008) analisa, do ponto de vista formal do direito, as viabilidades presentes no acordo. É pertinente notar que a compreensão acerca da relação que deve ser estabelecida entre Brasil e Paraguai, a qual invariavelmente passa por Itaipu, depende da leitura que determinados autores fazem acerca do caráter da política externa brasileira em determinados contextos. Para Seitenfus (2008), representante do governo Lula, Itaipu deveria ser vista, tal como já apresentado no capítulo 2, como meio de aproximação entre os países, como também no interior do projeto de política externa do governo Lula. Neste sentido, caberia ao Brasil ceder às reivindicações do “irmão menor”, pois as vantagens políticas do acordo ultrapassariam as perdas econômicas. A própria votação pelas notas reversais no Senado, conforme apresentada abaixo, demonstra que este argumento foi basilar para a sua aprovação. Contrapondo-se à visão da “estabilidade hegemônica” regional, via políticas de solidariedade brasileira, há a perspectiva realista de Tomás Espósito Neto (2012 a) e Orlando de Paula (2014), que identifica a aproximação entre Brasil e Paraguai como resultante do casamento de interesses dos dois Estados, que aproximaram-se expressivamente durante os governos Lula-Lugo, devido também a afinidades ideológicas.

Do lado paraguaio, por parte da maioria dos especialistas, mesmo os vinculados ao Partido Colorado, denominados de esquerda ou de direita, o tratado é visto quase consensualmente de maneira negativa, como uma forma de o Brasil tirar vantagens da frágil economia paraguaia, garantindo suficiência energética às custas da exploração do vizinho menor. No entanto, mesmo no interior do Paraguai, as vozes de dissonância em relação ao Tratado de Itaipu também não encontram total consenso quanto à forma que a questão da renegociação deveria ser levada a cabo, havendo diferenças quanto ao grau de contestação também. Neste sentido, podemos citar o que o ex-diretor de Itaipu, Carlos Balmelli, afirma no livro dele, intitulado “Itaipú: una reflexión ético-política sobre el poder” (BALMELLI, 2011), em que afirma que haveria dois grupos de relevância expressiva no Paraguai, com atuação política, resultantes dos conflitos entre os grupos que cercavam Lugo durante o governo dele: os fundamentalistas energéticos e o pragmatismo energético. Os primeiros, que consideravam Itaipu instrumento do imperialismo brasileiro, “monumento à corrupção” e os segundo, em

que Balmelli afirma se inserir, os quais consideram Itaipu fruto de uma relação de cooperação esboçada no contexto de aumento gradual das relações de interdependência econômica. Nas palavras dele, o pragmatismo energético compreende “a envergadura técnica, a importância econômica e a transcendência política da Binacional como exemplo de cooperação e integração” (BALMELLI, 2011, p. 172).

Ademais, enquanto os “fundamentalistas energéticos” inserem-se em uma ótica mais realista, de soma zero, das relações bilaterais via Itaipu, os “pragmáticos energéticos” aproximam-se de uma visão mais liberal das relações internacionais, aos moldes da interdependência complexa, tal como apresentada por Keohane e Nye, já apresentados acima. A visão de cada grupo também geraria uma disputa pelo poder, alterando, inclusive, a dinâmica operacional da usina. Balmelli demonstra evidente insatisfação e decepção quanto tal dinâmica e narra, de maneira cativante, os principais conflitos presentes desde a nomeação dele, por Fernando Lugo, como diretor-geral do lado paraguaio até a queda, apontando os limites éticos e os interesses que pautam as relações burocráticas e políticas em torno de Itaipu, sem esconder um tom de decepção. Segundo Balmelli, os fundamentalistas energéticos seriam os “companheiros de causa” do presidente Lugo, ao passo que o ex-diretor-geral lideraria o grupo dos pragmáticos energéticos.

Ainda que com diferenças, tanto os fundamentalistas energéticos quanto os pragmáticos energéticos concordavam com a necessidade de revisão do tratado, haja vista o contexto histórico em que foi assinado, defendendo pontos em comum quanto à necessidade de aumento do pagamento, por parte do Brasil, pela compra do excedente energético paraguaio. Os fundamentalistas energéticos, segundo Balmelli, consideram o Brasil imperialista e acreditam que o país se aproveitou do Paraguai em um momento de convergência ideológica, via ditaduras. Assim, partindo de tal justificativa, eles defendem energicamente como imperativa a necessidade de alteração do tratado, acusando-o de leonino e injusto. Os pragmáticos, por sua vez, embora concordem com a necessidade de alteração do tratado, defendem que os procedimentos negociadores devem ser mais brandos. No entanto, a forma de negociação, muito mais agressiva, ficaria com os fundamentalistas. Balmelli cita, inclusive, a ameaça dos fundamentalistas em levar o Tratado de Itaipu à Corte Internacional de Justiça, em Haia (BALMELLI, 2011). Segundo ele, uma forma radical de negociação não seria viável, pois obstruiria o processo negociador a partir da imposição e da ameaça, o que prejudicaria uma relação de cooperação e harmonia entre os países.

Para Canese (2008 e 2011), bem como para a esmagadora maioria dos críticos paraguaios, o contexto político e econômico da época da assinatura do Tratado de Itaipu é um elemento fundamental para a compreensão do acordo, haja vista o caráter militar-ditatorial de ambos governos, razão pela qual a assimetria, no plano político, em benefício do Brasil, influenciou de modo decisivo os termos de tratado. Assim, autor, contrapondo-se à ideia de mera cooperação econômica internacional, defende que Itaipu favorece unilateralmente o Brasil em detrimento do Paraguai (CANESE, 2011; CODAS, 2008, p. 91). Ao escrever o ensaio “A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai”, antes mesmo da vitória de Lugo, Canese vislumbrava a necessidade de uma mudança na política do Estado paraguaio quanto à venda da energia elétrica, tanto de Itaipu para o Brasil como de Yacyretá para a Argentina.

O que chama atenção, ao analisar as diversas nuances das vozes contrárias aos termos do tratado, no Paraguai, é que Itaipu parece configurar-se como símbolo de unidade nacional, pois, independentemente de tons mais reformistas ou radicais por parte da crítica, o acordo é consensualmente visto como injusto, necessitando de revisão em alguns pontos, como a questão da dívida e o pagamento pela cessão de energia, por exemplo.

Na realidade, as críticas quanto ao tratado remontam à época da própria assinatura, em 1973. Segundo Efraín Enríque Gamón, autor do livro “Itaipú: aguas que valen oro”, de 2007 — a obra conta com quase 900 páginas dedicadas à análise das diversas interpretações do acordo, sob diversos âmbitos —, “o Tratado de Itaipu pode chamar-se, com razão, de tratado das controvérsias” (GAMÓN, 2007, p. 5), de modo que os principais questionamentos feitos, ainda quando da assinatura dele, permaneceriam intactos em diversos aspectos essenciais. Para ele, o argumento central a favor da construção da usina, durante a assinatura do tratado, era o de que os benefícios adquiridos com Itaipu viabilizariam o desenvolvimento econômico, seja do ponto de vista do crescimento econômico, seja em melhorias de vida para a população. No entanto, a ausência de uma política energética até então (2007) obstruiria tais ganhos. Pelo contrário, embora Itaipu tenha trazido diversos ganhos econômicos para o país em forma de *royalties*, ressarcimento e compensações, tais recursos não foram transformados em benefícios duradouros ou em “capital social fixo da economia nacional”, concentrando-se em uma elite que desfruta de tais ganhos de maneira exorbitante, por meio do financiamento de “casas de luxo, iates, compra de ações fixas no exterior e depósitos em bancos estrangeiros” (GAMÓN, 2007, p. 7, tradução minha).

Tabela 13: Destino dos recursos oriundos de Itaipu

Item	Destino dos recursos	% do total
1	Consumo conspícuo	65
2	Inversão produtiva	15
3	Ahorro en el país	10
4	Ahorro en el extranjero	10
Total de recursos financeiros		100

Fonte: GAMÓN, 2007, p. 7

É inegável o crescimento econômico paraguaio durante e após a construção de Itaipu, uma vez que ela representou uma nova etapa na vida econômica do país vizinho, de modo a alterar a própria correlação de forças do ponto de vista político, comumente chamado no Paraguai de “os barões de Itaipu” (GAMÓN, 2007). Surge, também, a figura do “operador que substitui o velho caudilho (...) Considera-se, inclusive, uma história política “antes” e “depois” de Itaipu.” (ROLON, 2010, p. 64). Ainda assim, o período áureo de Itaipu aconteceu durante a construção da hidrelétrica, já que, por cerca de dez anos, os trabalhadores conseguiram obter melhorias de vida, havendo também um crescimento econômico vertiginoso. Devido à falta de uma política de reversão dos ganhos da usina em investimentos sociais, uma política integrada de desenvolvimento econômico, Itaipu concentrou renda, de modo que ao término desse período áureo, “milhões de operários ficaram desempregados; os agricultores – então operários ocasionais – não voltaram às atividades realizadas anteriormente” (GAMÓN, 2007, p. 7, tradução minha). Assim, a má administração dos recursos e a lógica sob a qual Itaipu foi instituída, do ponto de vista operacional, geraram problemas crônicos para o desenvolvimento da sociedade paraguaia, tornando frágil, diante dos acontecimentos, o argumento central que favorecia a construção da usina. Gamón entende que ao não optar pelo desenvolvimento social, o Paraguai perdeu uma oportunidade histórica de criar condições propícias para avançar efetivamente e, embora alguns poucos tenham enriquecido e outros melhorado de condição econômica,

o país voltou a ser o que era. Agora, é uma comunidade nacional de gente muito pobre, com pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza. Há uma imensa massa de jovens que, sem perspectivas de um futuro melhor, vivem em países estrangeiros, além do manejo dos negócios públicos ficar a cargo de um governo oscilante e errático. (GAMÓN, 2007, p. 7, tradução minha)

Gamón compreende que os principais elementos contestatórios por parte do Paraguai, desde a assinatura do tratado, em 2007, ainda estariam em aberto, como: (i) rigidez quanto à discussão acerca do preço fixo da energia, já que estabelece que só após 50 anos, ou seja, em 2023, é que pode haver uma revisão formal do acordo, bem como da dívida acumulada pelo Paraguai por conta da binacional; (ii) necessidade de vender a energia não utilizada a terceiros; (iii) preço de custo *versus* preço de mercado; (iv) possibilidade de negociação do tratado no âmbito do Mercosul, conforme o Direito Internacional Comparado.

Um dos argumentos centrais em torno dos recursos de poder fundamentais para dar vazão à uma revisão do tratado, refere-se às vantagens da utilização da energia hidráulica como positiva, em um contexto global de aumento progressivo por demandas energéticas, face às políticas globais por fontes de energia limpas e renováveis (GAMÓN, 2007; CANESE, 2008 e 2011). O Paraguai deveria saber utilizar este trunfo para angariar vantagens sociais e econômicas, a fim de utilizar um recurso natural pertencente ao Estado paraguaio em prol de da população guarani. Esta ideia norteou a campanha de Lugo, que soube captar a potencialidade que Itaipu simboliza como elemento agregador de unidade nacional.

Ademais, haja vista que as bases da campanha de Lugo, assim como os principais argumentos que pautaram a renegociação pelo lado paraguaio, foram desenvolvidos por Ricardo Canese, buscamos apresentar de que maneira o engenheiro justificou as debilidades do Tratado de Itaipu e a necessidade de uma revisão deste.

4.3.1 Os principais pontos de discórdia do lado paraguaio

Jorge Lara Castro⁵⁷, ao prefaciá-lo o livro de Ricardo Canese, afirma que ao em vez de Itaipu viabilizar o progresso da sociedade paraguaia, o que ocorreu foi o impulsionamento de um “modelo econômico típico de uma estrutura colonial” (CANESE, 2011, p. 12). Ex-ministro das Relações Exteriores do governo Lugo e um dos integrantes da Comissão Negociadora, ocorrida em 2009, Castro, acreditava que as reivindicações a favor da soberania paraguaia, frente aos recursos de poder energético, adquiriria dimensão histórica, chamando atenção para a importância do livro de Canese, *La recuperación de la soberanía hidroeléctrica*

⁵⁷ Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lugo (2011-jun 2012). Durante a renegociação com o Brasil, em 2009, cumpriu papel importante, pois ocupava o cargo de vice-ministro das Relações Exteriores. O ex-ministro também foi entrevistado pela autora.

del Paraguay (2011)⁵⁸, neste processo. De fato, o livro de Canese cumpriu papel de fundamental importância, já que

A primeira edição do livro, apresentada por Fernando Lugo no Comitê de Igrejas Para Ajuda de Emergências (CIPAE), foi o principal instrumento para lançar, em primeiro lugar, a campanha de recuperação da soberania hidrelétrica em Dezembro de 2006, também pela coordenação de Fernando Lugo. Esta campanha culminou momentaneamente com uma manifestação e ato em frente à Itaipu Binacional em Abril de 2007. Logo, foi retomada a campanha com maior ímpeto, como um dos seis pontos fundamentais do programa da APC. Foi, sem dúvida, o principal tema de discussão da campanha eleitoral de abril de 2008, que culminou com o triunfo da APC e a eleição de Fernando Lugo (...). Todo o país tomou partido a favor da necessidade de recuperar a soberania hidroelétrica nacional. (CANESE, 2011, p. 23).

Assim, a obra de Canese, além de pautar as linhas programáticas do elemento central da campanha de Lugo, isto é, a defesa pela soberania energética, também pautou o próprio acordo de 2009. Revela-se, portanto, de extrema importância destacarmos alguns elementos centrais na obra de Canese, seja no livro supracitado, seja no ensaio publicado em forma de capítulo no livro de Gustavo Codas, “O direito do Paraguai à soberania”, de 2008. Em ambos, Canese objetiva subsidiar o debate acerca de uma definição sobre quais são as políticas de Estado, em termos de energia, mais proveitosas ao Paraguai, independentemente dos governos, isto é, busca estabelecer as bases de uma política energética de Estado. Reconhece, contudo, as dificuldades neste processo, pois, as elites governamentais paraguaias trocaram “de forma perversa a soberania hidrelétrica nacional por concessões e apoios políticos fornecidos pelas elites dominantes de nossos vizinhos mais poderosos” (CODAS, 2008, p. 25).

Por meio de uma análise histórica sintética, o engenheiro demonstra de que maneira a atual sociedade de consumo gradualmente demanda por mais fontes de energia, ao mesmo tempo que as matrizes energéticas da maioria dos países industrializados estariam assentadas em fontes de energia não renováveis e poluentes, sobretudo dependentes do petróleo. Em face de tais limitações, o Paraguai deveria utilizar de maneira estratégica o potencial hidroenergético do país, sobretudo com as nações vizinhas, cumprindo papel preponderante no processo de integração energética regional. Internamente, o Paraguai teve interrompido o processo de desenvolvimento e industrialização iniciado com López (1840-1870), submetendo-se aos mandos das “submetrópoles” Buenos Aires e Rio de Janeiro. Ainda na

⁵⁸ *La recuperación de la soberanía hidroeléctrica del Paraguay*, teve a sua primeira edição em 2006, sendo ampliada e reeditada em 2011, ou seja, após a vitória de Lugo. Neste sentido, é interessante notar como o autor reconhece os avanços ganhos com a renegociação de 2009.

atualidade, o Paraguai estaria submetido aos interesses do que o autor considera uma grande metrópole (no sentido de domínio) no Mercosul: o Brasil.

Assim como o mundo está governado por um império – que impões seus interesses pela força da pressão econômica ou militar para o resto da humanidade – no Mercosul existe uma clara metrópole dominante, que é o pólo mais industrializado do Brasil. Esse país, por meio do Itamaraty – uma das chancelarias mais consolidadas em todo o mundo – é quem impõem sua vontade na região. Buenos Aires, a segunda metrópole, exerce um rol parecido ao da Europa com os EUA da América. (CODAS, 2008, p. 54).

Neste contexto de aumentos por demandas energéticas, o Paraguai seria o único país no Mercosul com excedentes hidrelétricos, produzindo cerca de 52 mil GWh/ano (a maioria de Itaipu) e com uma demanda elétrica em torno de 7 mil GWh/ano, ou seja, somente cerca de 1/7 da produção nacional de hidroeletricidade (CODAS, p. 89). A Bolívia, por exemplo, país pobre, porém com maior disponibilidade de gás natural, deveria se aliar ao Paraguai, que também necessita de gás natural da matriz energética boliviana, para tirar vantagens das situações, articulando, inclusive, no interior do Mercosul, a partir de entidades como Urubapol⁵⁹, como alternativa para equilibrar os interesses no interior do Mercosul. Canese utiliza o exemplo da vitória boliviana sobre a nacionalização dos hidrocarbonetos, em 2006, como referência à possibilidade do Paraguai também obter sucesso nas renegociações com o Brasil: “devemos festejar como êxito próprio a nacionalização das jazidas de hidrocarbonetos da Bolívia, assim como o aumento de seu preço unitário de exportação para Argentina e Brasil.” (CODAS, 2008, p. 87).

Das três principais usinas hidrelétricas paraguaias, Itaipu, Yacyretá e Acaray, as duas primeiras e maiores produtoras de energia seriam entidades binacionais, firmadas durante a ditadura de Stroessner. Este argumento é também bastante fundamental para entender as reivindicações paraguaias, pois é a partir dele que há a defesa da revisão de ambos os tratados. A consequência por ter firmado tratados internacionais, mediante os quais se concedeu a construção das usinas, seriam nefastas, pois: “ambos os tratados nos obrigam a ceder os direitos de compra aos países associados, caso o Paraguai não utilize sua parte.” (CODAS, 2008, p. 91). Equivale, portanto, a dizer, que a soberania sobre o potencial hidrelétrico paraguaio seria usurpada pelas causas do Tratado de Itaipu, impostas no Anexo C, que

⁵⁹ O Urubapol é um bloco de integração regional, criado em 1963, formado pelo Paraguai, Uruguai e Bolívia, mas que não avançou. As discussões em torno dele foram retomadas durante os governos de Lugo, Mujica e Morales, respectivamente.

estabelece que o excedente gerado no lado paraguaio deve ser vendido exclusivamente a preço de custo ao Brasil. Por isso, utiliza-se o termo “ceder”, em vez de vender, pois não haveria direito de escolha, mas sim obediência ao acordo. Como consequência, o Paraguai é prejudicado, pois enquanto aumentam os preços internacionais de energia, o país continua “cedendo” energia não pelo preço de custo e de mercado, beneficiando, assim, as elites industriais brasileiras.

Para Canese, “o tratado é um texto ambíguo que põe em dúvida as conquistas da Ata de Foz do Iguaçu, porém aonde não se pode ler uma expressa renúncia à soberania hidroelétrica paraguaia” (CANESE, 2011, p. 157). Como exemplo, utiliza o artigo mais polêmico, o XIII, já citado, o qual estabelece que a metade da energia não utilizada deveria ser utilizada pelo outro país, para seu próprio consumo. Para o autor, o trecho em que é citado que “a energia será dividida em partes iguais”, reafirma a soberania hidroelétrica paraguaia; no entanto,

a parte negativa é que já não se fala do ‘direito de preferência para a aquisição’, tal como dizia a Ata de Iguaçu, senão do ‘direito de aquisição’ da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo. Ao desaparecer o termo “preferência”, que estava na Ata de Iguaçu, o Brasil tem interpretado, a partir de 1973, que o Paraguai está obrigado a lhe entregar toda ‘a energia que não seja utilizada...para seu próprio consumo (CANESE, 2011, p. 157)

Este ponto encabeça as críticas pelo lado paraguaio e fez-se constitutivo no acordo de 2009. De modo geral, segundo Canese, o Tratado de Itaipu configurou-se um retrocesso, se comparado com os termos dispostos na Ata de Iguaçu, muito embora não tenha chegado a negar a soberania paraguaia. Dito de outro modo, Canese não afirma que o tratado tenha privado o Paraguai do exercício da soberania sobre a energia elétrica de Itaipu; no entanto, compreende que o acordo apresenta pontos ambíguos, uma vez que a leitura, por parte do Brasil, restringiu a soberania guarani. Caberia, portanto, readequar as necessidades paraguaias aos termos do tratado, o que, segundo o autor, foi impossível de ser feito até 2008, já que o Itamaraty se negava veementemente a discutir. Baseada em uma série de críticas aos termos do tratado, a Federação dos Trabalhadores do Setor Energético (Fetrasesp), com a coordenação do então bispo Fernando Lugo e de Ricardo Canese, lança, no dia 6 de dezembro de 2006, uma campanha nacional pela soberania hidroelétrica de Itaipu, a qual culminou com uma concentração em frente a sede de Itaipu Binacional, em Assunção. Ou seja, antes mesmo de Lugo lançar-se à presidência, o que ocorreria somente em 25 de dezembro do mesmo ano, o ex-bispo já estava envolvido com a questão da luta pela soberania energética. Há 18 dias das

eleições, Lula encontra-se como Lugo e, segundo Canese, promete sentar-se à mesa de negociação para compreender as reivindicações paraguaias e buscar uma saída para a questão. Canese (2011) descreve a atitude de Lula como um “feito histórico em que o Brasil aceitava sentar-se com o Paraguai na mesa de negociações sobre Itaipu, pela primeira vez e sem condições, 35 anos depois de firmado o tratado” (CANESE, 2011, p. 230, nota 73). Até então, o engenheiro afirma que o Itamaraty e os representantes de Estado do Brasil apenas argumentavam em torno da ideia que rege os tratados internacionais, cristalizada no *pacta sunt servanda* (os tratados devem ser cumpridos), a qual é criticada por Canese pelo fato deste argumento não compreender às mudanças de circunstâncias. Assim, o autor defende o princípio do *rebus sic stantibus*, pelo qual um tratado pode ser alterado, considerando mudanças circunstanciais quanto à assinatura do acordo. Como já visto, o principal argumento que rege as críticas do lado paraguaio, no tocante à revisão do tratado, é o mesmo que foi firmado durante as ditaduras militares.

Com a vitória de Lugo, Canese foi convocado pelo presidente paraguaio para desenvolver o programa de soberania energética. Desta forma, a partir das críticas ao acordo brasil-paraguaio, o engenheiro desenvolveu os seis pontos de reivindicação, os quais sintetizam as principais insatisfações quanto ao Tratado de Itaipu:

- 1- Soberania hidrelétrica. Livre disponibilidade de energia paraguaia para a venda a outros países.
- 2- Preço justo pela energia
- 3- Eliminação da parte ilegítima da dívida de Itaipu
- 4- Cogestão plena em Itaipu
- 5- Controle e transparência
- 6- Execução de obras faltantes

Tais pontos foram entregues a Marco Aurélio Garcia, que visitava Assunção, em 1 de agosto de 2008, pouco antes de Lugo assumir a presidência.

4.4 A renegociação: Comissões negociadoras e cronologia.

Logo após sua vitória, o presidente Lugo instituiu a criação de um grupo de estudo energético, instalado em 8 de Maio de 2008. Este grupo foi composto por técnicos, através de quatro comissões, comandadas por Ricardo Canese:

Comissão Técnico-Energética, coordenada pelo engenheiro Carlos Cardozo

Comissão Jurídica, coordenada pelo advogado Emilio Camacho

Comissão Político-Diplomática, coordenada pelo advogado Carlos Riveros

Comissão Econômica- Financeira, coordenada pelo economista e professor Efrain Enríquez Gamón ;

O objetivo da criação dos grupos era o de analisar junto com o governo brasileiro, a necessidade de revisão do Tratado de Itaipu, seus anexos e notas reversais, assim como a gestão conjunta da entidade Binacional. A partir dos estudos de cada comissão, foi criado um memorando de agenda temática a ser entregue à Marco Aurélio Garcia, em visita a Assunção em 1 de Agosto de 2008, especialmente para receber tal documento, a fim de oficializar as negociações e demarcar, sobretudo, os principais pontos a serem acordados.

O memorando tinha como tema “instalar uma mesa de negociação sobre Itaipu, entre ambos países condôminos da empresa, a nível de governo”. Seu conteúdo descrevia os principais temas da agenda, sendo eles: a) o direito de preferência ou a livre disponibilidade para vender a terceiros; b) o preço justo, reivindicando a Ata de foz de Iguaçu; c) a dívida de Itaipu; d) a administração de Itaipu, defendendo administração paritária; e) a necessidade de transparência e fiscalização binacional a cargo da Controladoria Geral da União (GGU) pelo lado paraguaio, e pelo Tribunal de Contas da União, pelo lado brasileiro e, finalmente, a execução de todas as obras previstas no Tratado de Itaipu, mas ainda não realizadas: a subestação seccionadora da margem direita e as obras de navegação a altura de Itaipu. (GAMÓN, 2012, p. 31). Além disso, o documento apresentava todas as novas circunstâncias que introduziam a necessidade da revisão do Tratado, tal como a transição da ditadura para a democracia; o processo de integração regional desencadeado com o Mercosul; o Brasil como país de extrema importância estratégica no processo de integração energética face a um contexto específico de iminente crise energética mundial, assim como a crise em torno da falta de água e da produção de alimentos. É pertinente notar que o documento salienta o bom tratamento dado aos brasileiros que vivem no Paraguai, que dominam “grande parte dos processos econômicos (...) abrigados e protegidos pelas leis respectivas, sendo dotados de recursos naturais como a terra e a segurança jurídica, além do calor amistoso dos paraguaios”, enfatizando o tratamento dado aos brasileiros, “tratados como vizinhos, aliados e sócios solidários” (GAMÓN, 2012, p. 35).

Como resultado do memorando, os governos de ambos os países decidiram criar uma Comissão Negociadora designada a discutir os seis pontos reivindicados pelo Paraguai.

Comissão Paraguai

Jorge Lara Castro	Vice-ministro das relações exteriores
Samuel González	Vice-ministro das obras públicas e comunicações
Efraín Enríquez Gamón	Conselheiro de Itaipu Binacional
Hugo Ruiz Díaz	Assessor jurídico da Presidência da República
Jorge Rolón Luna	Representante da chancelaria do Conselho de Itaipu
Ricardo Canese	Coordenador da Mesa Negociadora
Gustavo Codas	Assessor para temas energéticos da chancelaria

Comissão Brasileira

Marcio Pereira Zimmerman	Ministro Interino de Minas e Energia
Enio Cordeiro	Sub-Secretário Geral da América do Sul (Itamaraty)
Luiz Eduardo Melía de Carvalho e Silva	Chefe de Gabinete do Ministro da Fazenda
Jorge Miguel Samek	Diretor Geral Brasileiro de Itaipu
Valter Luiz Cardeal de Souza	Diretor de engenharia da Eletrobrás S.A
João Bonifácio Cabral Junior	Diretor jurídico de Itaipu

Antônio Otelo Cardozo	Diretor técnico executivo de Itaipu
Renato Soares Sacramento	Eletrobrás
Marisete Fátima Daldad Pereira	Tesouro Nacional Brasileiro
Hailton Madureira de Almeida	Tesouro Nacional Brasileiro

O processo de negociação que se iniciou formalmente em 2008, culminou no documento “Construindo uma nova etapa nas relações bilaterais”, firmado em 25 de Julho de 2009 em Assunção e, finalmente, com a aprovação pelos Congressos Nacionais de ambos os países: no Paraguai, em Julho de 2009 e, no Brasil, em Maio de 2011. Contudo, o processo negociador ultrapassou as formalidades, contando com alguns encontros informais que, sem dúvida, configuraram-se de extrema relevância para o desenrolar da renegociação. Os encontros formais foram mediados em suas diversas etapas pelas Comissões negociadoras, contudo, os chefes de Estado também participaram de algumas reuniões.

Apresentamos abaixo as principais fases neste processo, envolvendo os encontros formais e informais:

2 de Abril de 2008 (encontro informal): Lugo visita Brasília, em reunião com a Executiva Nacional do PT e o presidente Lula, em que o PT oficializa o apoio à candidatura de Lugo. Na ocasião, Marco Aurélio Garcia declara não haver “agenda tabu” com o Paraguai.

1 de Agosto 2008 : Lula envia Marco Aurélio Garcia e o embaixador Enio Cordeiro para receber oficialmente a agenda paraguaia sobre os seis pontos reivindicados.

17 de Setembro de 2008: Os presidentes Lula e Lugo se encontram em Brasília. Lugo pela manhã, participou de uma reunião junto à FIESP, e, mais tarde, se encontrou com Lula para discutir as relações bilaterais. Embora a Revista Resenha de Política Exterior do Brasil (RPEB, 2008) não descrevesse que a visita tinha como objetivo oficializar o pedido de negociação, Gustavo Codas (CODAS, 2014b) afirma que a intenção do encontro foi exatamente esta.

29 de Setembro de 2008: Na hidrelétrica de Itaipu, ocorre a primeira reunião entre as Comissões Negociadoras. Os temas abordados foram os mesmos seis pontos apresentados à Marco Aurélio Garcia, em 1º de Agosto. Segundo Gustavo Codas, os avanços se deram entre os pontos menos polêmicos, a saber, 4, 5 e 6, respectivamente referentes a cogestão plena; transparência e controle público das contas de Itaipu e à execução das obras faltantes dispostas no Tratado. As auditorias foram aceitas por parte das respectivas direções gerais de Itaipu. Os pontos 1, 2 e 3 foram integrados em um só, e, ambas as partes decidiram pela constituição de Subcomissões, destinadas a estudar tais pontos e apresentar resultados dentro um mês. Para Efraín Gómez, a conclusão desta primeira reunião foi exitosa. Além do mais, os respectivos ministérios de cada país negociariam as obras inconclusas, já citadas acima.

27 de Outubro de 2008: As Comissões Negociadoras se reuniram na Central Hidrelétrica de Itaipu e, dentre os diversos temas, Enio Cordeiro trouxe à discussão questões relativas aos três primeiros pontos, a saber: a livre disponibilidade, o preço justo e a questão da dívida. A parte brasileira assinalou que, embora as Subcomissões tenham apresentado dados relevantes, “não foram apresentados dados novos que sirvam de base para um aprofundamento do tema”, além de não verem “possibilidade de exportar energia a terceiros países, já que Itaipu se constitui da relação estrita entre Brasil e Paraguai” (GAMÓN, 2012, p. 48).

O Paraguai retrucou, afirmando que a venda a terceiros não se restringe necessariamente a outros países, mas dentro do próprio Brasil, mediante novas formas de comercialização direta⁶⁰. Segundo o lado brasileiro, a integração energética só poderia ser feita no âmbito da UNASUL e, além do mais, a Comissão Negociadora não teria legitimidade para renegociar um Tratado, além de que a própria renegociação possivelmente não seria aceita pelo Congresso brasileiro. Em contrapartida, ofereceu uma ajuda de 1 milhão de dólares para diversos projetos em diversas esferas como linhas de crédito, construção de pontes, etc, a qual o Paraguai não rechaçou, porém advertiu que deveria ser discutida em outra esfera, e que nada tinha a ver com Itaipu.

Os argumentos paraguaios, feitos por Efraín Gómez, direcionaram-se no sentido de ressaltar os benefícios sociais necessários para o Paraguai, da anulação ou a redução máxima da dívida, de modo que “os custos financeiros não sacrifique a disponibilidade dos recursos

⁶⁰ A venda do excedente energético do lado paraguaio ao Brasil, é feita exclusivamente à Eletrobrás. O Paraguai defende que poderia vender a outras empresas de energia, mesmo que só restritamente ao Brasil, já que o Brasil se colocou veementemente contra a venda da energia do lado paraguaio a terceiros países.

existente”, obrigando o Paraguai a dedicar grande parte dos recursos e esforços complementares para favorecer compromissos financeiros que formam a “cadeia de ‘círculo vicioso’ da pobreza e não para o melhoramento do nível de vida de seu povo, como se estabeleceu na Ata de Foz do Iguaçu e no espírito da própria letra do Tratado” (GAMÓN, 2012, p. 52). Os entraves quanto aos três primeiros pontos continuaram em aberto, e, se estabeleceu que a delegação brasileira apresentasse na próxima reunião suas contrapropostas em relação a estes pontos.

Quanto aos pontos 4, 5 e 6, estabeleceu-se que o Conselho de Administração da entidade encontrariam mecanismos para solucionar a efetivação da cogestão administrativa e, uma forma conjunta de estabelecer um relacionamento entre ambas as controladorias “para unificar critérios e realizar auditorias complementares e jurisdicionais que correspondam a cada país” (GAMÓN, 2012, p. 53).

Por fim, o lado brasileiro argumentou, no sentido de que Itaipu representava cerca de 19% do abastecimento de energia elétrica brasileira, e, que o país também conta com outras formas de energia. O lado paraguaio respondeu com a alegação de que 19% não se constitui irrisório para um país da dimensão do Brasil e, sobretudo, que o “coração financeiro e turístico do país”, São Paulo e Rio de Janeiro, dependiam em mais de 90% da energia de Itaipu. Segundo Lara Castro (CASTRO, 2014), a questão da segurança energética configurou-se como uma das questões mais proeminentes no processo negociador pelo lado brasileiro. Ainda assim, os pontos 1, 2 e 3 ficariam para a próxima reunião.

19 de Dezembro de 2008: Na Central Hidrelétrica de Itaipu, reuniram-se mais uma vez as Comissões Negociadoras, além do Ministro de Minas e Energia, Edson Lobão, e o diretor geral da Eletrobrás, além de uma equipe técnica de apoio. Contudo, a reunião foi a mais breve, durando cerca de 3 horas (13-16h). A delegação brasileira afirmou que as conversas a nível técnico afetaram, a princípio o tratamento formal dos pontos originais e que, portanto, os pontos 1, 2 e 3 seriam “elevados a consideração da decisão política dos governos, em seu mais alto nível”, (GAMÓN, 2012, p. 58), sendo formalizadas por ambas as chancelarias. A delegação brasileira jogava nas mãos do Presidente a decisão pela renegociação. Daí a diante, as reuniões seriam feitas entre Lula e Lugo diretamente.

30 de Janeiro de 2009: Lula e Lugo se encontram em reunião informal no Fórum Social Mundial em Belém (PA). Este encontro, segundo todos os entrevistados⁶¹, foi o mais importante para o desenrolar da renegociação. Segundo Gustavo Codas, o presidente Lula identificou um “problema político” que estaria obstruindo o processo de negociação e pede à Dilma Rousseff para que com uma equipe, separadamente, estabeleça um balanço do que já foi negociado e das possibilidades de avanço. Haja vista que a decisão de colocar nas mãos de Dilma fora informal, não encontramos nenhuma documentação relativa a o que Dilma e sua equipe concluiu, restando-nos somente os relatos dos entrevistados que acompanharam mais proximamente o encontro.

7 de Maio de 2009: Lula e Lugo se encontram em Brasília e decidem assumir diretamente as negociações, acompanhado das respectivas chancelarias e das Comissões Negociadoras. No entanto, a estas últimas não caberia chegar a nenhuma conclusão, mas apenas identificar divergências e convergências. O canal direto entre os presidentes, portanto, é que determinaria a renegociação.

25 de Julho de 2009: Em Assunção, Lula e Lugo assinam o a Declaração Conjunta “Construindo uma nova etapa na relação bilateral”. O documento conta com 31 pontos⁶².

Figura 8: Lula e Lugo pousam para foto após assinatura do Acordo, em 25 de Julho de 2009.



Fonte: wikinews

22 de Outubro de 2009: O acordo foi aprovado no Congresso Paraguaio

⁶¹ Os entrevistados foram Gustavo Codas, Jorge Lara Castro e Ricardo Canese, entre os dias 27 e 30 de Outubro de 2014.

⁶² O documento completo encontra-se anexado no final deste trabalho.

Maio de 2011: Acordo aprovado no Congresso brasileiro. A votação na Câmara ocorreu no dia 07 de Abril e no Senado, no dia 12 de Maio.

4.4.1 A Declaração Conjunta: “uma nova etapa nas relações bilaterais”.

A Declaração conjunta, firmada em 25 de Julho de 2009 trás alguns aspectos que ultrapassam a questão de Itaipu. Um elemento que chama a atenção é a ideia de solidariedade, “como componente central do processo de integração regional em curso, assim como a intenção dos mesmos em continuar com seus esforços por diminuir a pobreza, a desigualdade e outras formas de injustiça social” (DECLARAÇÃO CONJUNTA, 2009). A integração energética é apontada diversas vezes como meio de aprofundar a integração sul-americana. Quanto a venda de energia a terceiros, manteve-se a venda exclusivamente à Eletrobrás e a ANDE, determinando que estas empresas contratem a totalidade da capacidade instalada (18 unidade geradoras de 700 MW cada uma).

A venda a outros países só poderá ser feita após 2023. Ainda assim, instituiu a criação de um Grupo de Trabalho formado por membros dos Ministérios das Minas e Energia de cada país, assim como pelos diretores gerais de Itaipu e e representantes da Eletrobrás e ANDE, os quais deveriam apresentar dentro de três meses resultados quanto às possibilidades de brevemente “comercializar no mercado brasileiro, energia de Itaipu correspondente aos direitos de aquisição do Paraguai”. Além disso, assinalava a necessidade da ampliação de projetos de infraestrutura, especificamente a construção das linhas de transmissão de 500 Kw da subestação da margem direita que levaria energia de Itaipu até a Villa Hayes⁶³. Outro grupo de trabalho também foi instituído para desenvolver estudos sobre a viabilidade técnica, econômica e socioambiental de obras de navegação previstas no ponto III:11 do Anexo B do Tratado. Diversos foram os pontos relativos à infraestrutura, como os pontos 19 ao 24, que trata de criar grupos de análise sobre as possibilidades de execução das obras, dentre elas, destacam-se a construção de uma ponte internacional sobre o rio Paraguai; a ponte Puerto-Meira Presidente Franco no rio Paraná; interconexão ferroviária Cascavel-Ciudad del Este-Maria Auxiliadora, com posterior conexão em Encarnación “como parte integrante do corredor ferroviário bioceânico Antofagasta-Paranaguá, a cargo do BNDES, em parceria com

⁶³ A linha foi inaugurada em Outubro de 2014 e contou com a presença da então presidente Dilma Roussef e do presidente paraguaio Horácio Cartes. Posteriormente, as obras foram ampliadas e em 3.12.2014 foi inaugurada outra parte da ampliação da linha.(ITAIPU, 2014).

a Ferrocarriles del Paraguay S.A (FEPASA) e, finalmente, estimular o desenvolvimento da hidrovía Paraguay-Paraná e Tietê-Paraná.

Os pontos 4, 5 e 6 foram reiterados, conforme já haviam sido aprovados nas reuniões das Comissões técnicas. O presidente Lula afirmou propor ao Congresso brasileiro a criação de um fundo de desenvolvimento regional por recursos orçamentários destinados a estimular o “desenvolvimento paraguaio via implementação de projetos de associação industrial e produtiva, além de programas de eletrificação rural”.

O texto também demonstrou a preocupação do Brasil em regularizar a situação dos imigrantes brasileiros no Paraguai, e Lugo congratulou a aprovação da lei brasileira 11961, que beneficia a todos os estrangeiros em situação irregular no Brasil. Em contrapartida, destacou a existência de grupos de trabalho que tem se dedicado à regularizar a situação dos imigrantes brasileiros. Neste ponto, é interessante notar que não houve nenhuma postura mais firme do governo paraguaio, no sentido de apresentar projetos de leis de regulamentação ou algo do gênero, capaz de oferecer maiores garantias ao governo brasileiro. Por fim, o documento trata da questão do tráfico de drogas, congratulando os “excelentes resultados das operações conjuntas de combate ao cultivo de maconha”.

4.4.2 O Acordo sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu

Diversos foram os compromissos expressos na Declaração Conjunta apontada acima. No entanto, todos, com exceção de um ponto apenas, foi encaminhado ao Congresso. O restante ficou sob a responsabilidade do MRE e dos Ministérios supracitados. O ponto levado ao Congresso brasileiro, por se tratar de uma questão que indiretamente altera os valores predispostos inicialmente na base financeira estabelecida no Anexo C do Tratado, foi a alteração em relação ao pagamento que o Brasil faz ao Paraguai, pela cessão de energia não-utilizada pelo Paraguai, que é comprada pelo Brasil, tal como expressa no Tratado:

Artigo XIII

A energia produzida pelo aproveitamento hidrelétrico a que se refere o Artigo I será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de aquisição, na forma estabelecida no Artigo XIV, da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo.

Em primeiro lugar, importa destacar que diversas Notas Reversais foram trocadas ao longo de diversos governos, acerca de mudanças quanto aos valores pagos à parte da energia comprada pelo Brasil, que corresponde ao excedente paraguaio, o qual corresponde na atualidade a cerca de 5% de todo os 50% que cabe a parte paraguaia. Como destacou o relator do texto para a aprovação no Congresso, deputado Doutor Rosinha (PT-PR), “desde a assinatura do Tratado de Itaipu as Partes firmaram nada menos que 23 acordos por trocas de notas sobre assuntos bastante variados”. (ANAIS DO SENADO, 2011).

De fato, várias foram as notas reversais que aumentaram o montante pago ao Paraguai pela compra do excedente, pelo aumento do fator multiplicador por sessão de energia. Foram trocadas três notas reversais, contando com a de 2009, acerca do fator multiplicador: a primeira foi estabelecida em 1985 e contava com uma evolução gradual do fator multiplicador, indo de 3,5 em 1985 até 4,0 em 1992, prazo final do aumento. A segunda nota data do governo Lula, firmada mediante Notas trocadas entre os Ministro das Relações Exteriores dos respectivos países, Celso Amorim e Leila Rachid, em 2005, passando a vigorar em 1º de Janeiro de 2006. A única nota que passou pelo Congresso brasileiro foi a de 2009, que aprovada, passou a vigorar em Maio de 2011. Portanto, embora por três vezes as notas reversais viabilizaram o aumento do fator multiplicador, constata-se que houve um aumento gradual de 10 diferentes fatores multiplicadores, já que a nota de 1986 previa 7 aumentos consecutivos, de 1985 até 1992. Além disso, a Nota Reversal de 1986 alterava a indexação dos juros da dívida, para 7,5% ao ano, somados à inflação americana no período. A dívida foi corrigida em 2007 novamente, pela Medida Provisória n. 357: “A correção adicional pela inflação americana foi mantida, mas a maior parcela (63%) passou a ser reajustada também com juros de 7,5% ao ano, e o restante de 4,5%” (CARDOSO, 2010, p. 145).⁶⁴. Segundo Paula (2014), desde o governo de Nicanor Duarte Frutos, o Brasil buscava criar estímulos para que o Paraguai utilize sua parte correspondente, pois, “a partir do momento em que o Paraguai utilizar a energia que lhe é de direito não haverá foco em reivindicações sobre o

⁶⁴ Itaipu foi financiada a partir de empréstimos internacionais com lastro na taxa de juros dos EUA, que passa de 11,2% para 21,5% em 1981. Desta maneira, a dívida de Itaipu aumentou de maneira exorbitante. Inicialmente, Itaipu fora calculada em cerca de U\$S 10 bilhões, no entanto, posteriormente, devido aos juros iniciais, este valor subiu para U\$S 17 bilhões. Mais à frente, foram captados mais recursos, os quais, devido à crise dos anos 80, como já referido, incidiram sobre o aumento galopante da dívida. Estes empréstimos somados chegaram aos U\$S 27 bilhões e foram remunerados a partir de dois referenciais: uma taxa de juros fixa de 7,5 % e um fator de ajuste calculado com base na média ponderada de dois indicadores que medem a inflação estadunidense. As reivindicações paraguaias quanto a dívida de Itaipu, considerada “espúria”, vão no sentido de defender que devido a tais empréstimos (os quais foram captados pelos brasileiros), sob altas taxas de juros, a correção do saldo devedor superou os pagamentos efetuados, aumentando injustamente, a dívida. (Entrevista com Gustavo Codas). Segundo Enio Cardoso, o pagamento total já efetuado ultrapassa os U\$S 49 bilhões, embora o saldo devedor ainda seja de U\$S 19 bilhões.

valor a ser pago por sua energia” (PAULA, 2014, p.112). A questão acerca da dívida é ainda bastante debatida. Em 2013, o Paraguai encomendou um estudo especializado à Universidade de Columbia. Segundo o estudo, a dívida paraguaia de Itaipu já deveria ter sido quitada, por conta dos encargos sobre os juros indevidos cobrados ao longo dos anos. O estudo considerou alguns problemas centrais, dentre os quais, as altas taxas de juros, que deveriam ser de 5% ao ano. O estudo ficou conhecido como “Relatório Sachs”. (COLUMBIA, 2013, p.76 apud PAULA, 2014). Ainda assim, há uma grande polêmica em torno da dívida. Em resposta ao estudo, o embaixador Rubens Barbosa, em artigo no jornal O Estado de S. Paulo, no dia 23.07.2013, apontava que o estudo apresentava equívocos e “meias verdades”, pois, o valor da venda de energia seria determinado pelos custos de manutenção e produção da usina dividida pela potência instalada, o que significa que até 2023, quando a dívida for totalmente quitada, o valor da energia não deve tomar como parâmetro o valor de mercado. Barbosa alegava que as taxas de juros acordadas no Tratado e as revisões feitas em 1997 e 2007 eram taxas praticadas no mercado da época e que “o relatório Sachs não considerou os benefícios que o Paraguai recebe como *royalties*, valor pago pela cessão de energia e os “fundos sociais” de Itaipu” (apud PAULA, 2014, p. 106).

Uma outra questão bastante polêmica, do ponto de vista da jurisprudência, diz respeito às Notas Reversais. Se bem observado, todas as alterações foram feitas a partir de tais notas, fato que trás à luz a seguinte questão: por que as notas anteriores não passaram pelo Congresso? Se o governo Lula aumentou o mesmo fator multiplicador em 2005, por que aumentar novamente? E por fim, até que ponto, do ponto de vista jurídico, se faz necessário passar pelo Congresso as notas reversais, já que as mesmas podem ser firmadas diretamente pelo poder executivo, através dos “acordos executivos”, já mencionados no capítulo 2.

Trata-se de questões polêmicas e não consensuais, diante da jurisprudência. Segundo o Ministério das Relações Exteriores, Notas Reversais são interpretadas como:

Acordo por troca de Notas ou Notas reversais Trata de assuntos de natureza administrativa, da rotina diplomática, podendo ainda precisar, *alterar ou interpretar o alcance de cláusulas de atos já concluídos*. Seu formato são Notas Diplomáticas reversais que podem assumir duas modalidades: Notas idênticas de mesmo teor e data; ou uma Nota de proposta e outra de aceitação. Uma de suas modalidades é o “Modus vivendi”, que se caracteriza por seu caráter provisório ou temporário. (BRASIL, , 2008)

As Notas Reversais estão inseridas na categoria dos Acordos Internacionais, no entanto, embora não exista, do ponto de vista do Direito Internacional Público, distinção exata entre Acordos e Tratados (REZEK, 2013), na prática, cada país acaba estabelecendo distinções de acordo com critérios internos. No caso do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, Tratados e Acordos são definidos da seguinte maneira:

Tratado

São atos bilaterais e multilaterais aos quais a prática brasileira deseja atribuir especial relevância e solenidade. Nessa categoria destacam-se, por exemplo, os Tratados de Paz e Amizade, Tratados de Amizade e Cooperação e Tratados de Extradicação, bem como tratados de singular importância regional, como o Tratado de Assunção (Mercosul) o Tratado de Cooperação Amazônica, o Tratado de Itaipu e o Tratado de Brasília, Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Acordo

O Brasil tem feito amplo uso desse termo em negociações bilaterais de natureza política, econômica, comercial, cultural, científica e técnica. Essa denominação admite diversos desdobramentos. (Idem).

Assim, as Notas Reversais inserem-se no contexto de Acordos, sendo, pois, um subtipo deste. Contudo, até que ponto uma Nota Reversal pode alterar o conteúdo de um Tratado? Segundo o ministro das relações exteriores do governo Lula, Celso Amorim, o Acordo de 2009 não alterou o Tratado de Itaipu, o que permite-nos concluir que, partindo de tal compreensão, as notas reversais de 2009 não podem corresponder a uma renegociação do Tratado. Ao nosso entender, na medida em que uma Nota Reversal altera o que foi estabelecido em um Tratado, é possível falar de renegociação do Tratado e, portanto, o acordo por trocas de Notas Reversais que alterou as bases financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu pode ser considerado como uma renegociação do Tratado, ao contrário do que afirmou Amorim (AMORIM, 2014).

Ao que parece, o argumento utilizado por parte da chancelaria brasileira busca justificar algo que juridicamente configura-se inconstitucional, pois, segundo o artigo 49, inciso I da Constituição Federal, “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre *tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, *grifos meus*). Assim visto, é possível questionar a legalidade das Notas Reversais trocadas anteriormente ao Acordo de 2009, já que não passaram pelo Congresso.

Neste sentido, é possível especular que a resolução de levar ao Congresso as referidas Notas aqui citadas (as de 2009), se justifique pela necessidade de sustentar com maior legitimidade, uma decisão que poderia gerar intensos questionamentos da opinião pública e da própria oposição ao governo, haja vista o aumento significativo do preço pago pela sessão de energia, através da triplicação do fator multiplicador. Nestes termos, o pagamento que correspondia a U\$S 120 milhões saltou para U\$S 360 milhões. Este montante representou, na época, cerca de 2% do PIB paraguaio.

4.4.3 Os trâmites políticos

Ao analisarmos a cronologia da renegociação, fica evidente que as figuras dos chefes de Estado é que determinaram o acordo. As Comissões técnicas de ambos os lados tiveram dificuldades em chegar a um consenso diante do impasse acerca dos itens 1, 2 e 3, visto pelo lado brasileiro, como incoerente com os termos do Tratado. Exemplo disso são os argumentos feitos na 2ª reunião, no dia 27 de outubro de 2008.

Após firmada a Declaração Conjunta, em 25 de Julho de 2009, conforme os procedimentos internos no Brasil indicam, primeiramente, o embaixador do Brasil no Paraguai, Eduardo dos Santos, emitiu a nota n. 528, ao Ministro das Relações Exteriores paraguaio, Héctor Lacognata, em 1º de Setembro de 2009. A mensagem descreve de maneira breve a alteração do fator multiplicador para 15,3 ao valor estabelecido no numeral III.8 do Anexo C do Tratado⁶⁵, para contratação de uma das Altas Partes contratantes por gigawatt-hora à outra Alta Parte Contratante. Em resposta à esta Nota, o Ministro das Relações Exteriores respondeu com outra Nota n. 4/09, concordando com os Termos do Acordo. Seguidamente, os Ministérios das Relações Exteriores (MME), Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério da Fazenda (MF), por intermédio de seus respectivos Ministros, encaminharam uma exposição de motivos ao Presidente da República, o qual, por meio da mensagem n. 951 de 19 de novembro de 2009, submete ao Congresso Nacional o texto das referidas Notas Transversais. É pertinente notar que na exposição de motivos apresentadas pelos vários ministérios, se estabelece que “O custo adicional, conforme decisão já antecipada por Vossa Excelência, será arcado com recursos a serem definidos pelo Tesouro Nacional, de forma a não onerar a tarifa de energia elétrica paga pelo consumidor

⁶⁵ A nota encontra-se anexada no final deste trabalho.

brasileiro”(BRASIL,2009).⁶⁶, muito embora não esclareça de que maneira seria possível que tal custo não onerasse o consumidor e, portanto, contribuinte.

As Notas seguiram para análise e parecer da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (Parlasul); Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CREDN); Minas e Energia (MME); Finanças e Tributação (CFT), Constituição de Justiça e de Cidadania (CCJC). Pelo regimento do Congresso, determinado pela resolução n. 1, de 2007, toda a matéria relativa ao Mercosul deve ser submetida primeiramente ao Parlasul. Contudo, conforme afirmou o deputado Doutor Rosinha, do PT/PR, relator da apresentação para votação nesta Casa, devido a um erro, “a Mensagem em apreço foi enviada primeiro à Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados”, o que ampliou mais ainda a morosidade do caso. Contando com um parecer profundamente favorável à aceitação da Nota, o deputado afirma que os juros incididos sob a amortização da dívida paraguaia com as dívidas contraídas com Itaipu, limita a remuneração pela energia gerada e, portanto, “este alto comprometimento financeiro com o pagamento de dívidas está na origem do recente conflito entre Brasil e Paraguai sobre Itaipu, que o presente ato internacional procura solucionar”. Após aprovada no Parlasul, as Notas passaram a tramitar nas demais comissões, sendo que na CFT a pauta foi retirada. O deputado Antônio Carlos Magalhães (DEM-BA) entrou com recurso⁶⁷ (BRASIL, 2011), mas foi negado.

Finalmente, no dia 07 de Abril de 2011, após mais de um ano e meio da mensagem presidencial n. 951, a Nota é levada para votação na Câmara, sendo então, aprovada. No dia 12 de Maio do mesmo ano, é levada ao Senado, aonde também é aprovado.

4.4.4 As votações no Congresso e os embates entre os atores envolvidos

A análise das votações na Câmara e no Senado, assim como o parecer dos relatores de cada Comissão supracitada, demonstra uma espécie de coalisão partidária entre oposição e governo, revelando a influência direta dos partidos políticos em disputa, sobre a decisão

⁶⁶ O documento também encontra-se em anexo, na íntegra.

⁶⁷ O conteúdo da contestação do deputado, segundo consta no documento é o seguinte: Levanta questão de ordem para solicitar que a sessão seja suspensa em razão de não constar o texto do Tratado de Itaipú e do seu anexo "C" no avulso do Projeto de Decreto Legislativo n. 2.600, de 2010, que "Aprova o texto de Notas Reversais entre o Governo da Republica Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipú, firmadas em 1º de setembro de 2009", entende não ser possível deliberar sem o conhecimento do inteiro teor dos mesmos.

favorável ou não acerca do Acordo. Partindo da análise documental referida, procuramos apresentar os principais argumentos dos deputados e senadores votantes.

Na Câmara, o centro de gravidade dos argumentos se cristalizou na justificativa de o Acordo servir a interesses de sustentação política dos governos de Fernando Lugo, e, portanto, por mera afinidade ideológica, o presidente Lula e o governo, firmava um Acordo devido à convergências ideológicas, em detrimento do ônus a ser pago pelo consumidor. Ademais, o governo estaria modificando a cláusula pétrea do Tratado de Itaipu, desrespeitando o *pacta sunt servanta* e, passando por cima de divisões contrárias no interior do setor elétrico. De modo geral, não haveria explicação com suporte econômico capaz de justificar o Acordo, configurando-se, portanto, uma decisão de base partidária-ideológica. O recursos destinados ao acordo deveriam ser canalizados à suprir as necessidades básicas da população, assim como os próprios recursos deveriam vir do FOCEM. O Acordo refletiria uma política externa equivocada que tomava como demanda as reivindicações paraguaias, pautada, pois, em uma solidariedade que sacrificava a população brasileira. Por fim, o Paraguai já seria beneficiado há muito tempo pelo Brasil, que captou os recursos para o financiamento da obra, além do mais, o governo deveria exigir contrapartidas, como o combate ao tráfico de drogas e ao de armas, como condição para ratificação do acordo.

Contrapondo-se e rebatendo aos argumentos da oposição, os deputados favoráveis ao governo, pertencentes ao PT, PPS, PSOL, PMDB e PTB, sintetizavam em seus argumentos o discurso da chancelaria brasileira já apresentada no capítulo 2, pautada na solidariedade regional visando a redução das assimetrias como pressuposto para o aprofundamento da integração regional. Os recursos destinados ao Paraguai seriam ínfimos diante das diferenças entre os PIBs de ambos os países. É pertinente destacar a fala do deputado Ivan Valente (PSOL), o qual considera a mudança política no Paraguai como determinante para a aprovação do Acordo, pois, pela primeira vez estaríamos diante de um governo progressista no país guaraní. Ademais, negam o argumento de desrespeitar o Tratado, argumentando que as Notas Reversais pelo aumento do fator multiplicador já datam de 1986.

No Senado, os argumentos caminharam no mesmo tom, por meio das coalisões PT, PSOL, PMDB e PTB e DEM, PSDB, PPS e PP. A fala do senador Itamar Franco revela com maior densidade as insatisfações da oposição e acrescenta argumentos peculiares aos dos deputados. Para ele, por se tratar de uma empresa binacional, faltaria à Itaipu transparência

quanto às contas, o que, por sua vez, impossibilitaria a votação a favor ou não do Acordo, pois, não se sabe quanto se ganha ou se perde:

Itaipu é uma caixa-preta indevassável. Esconde mistérios insondáveis. O Tribunal de Contas não tem acesso. O Congresso Nacional não tem acesso. Nem mesmo o Tribunal de Contas não tem acesso às contas da binacional Itaipu, que movimentava bilhões de dólares ((BRASIL, 2011).

Além disso, o ex-presidente condena a suposta expectativa do governo de firmar o Acordo mediante uma contrapartida de proteção aos brasiguaios: “O Brasil está pagando um resgate (...) resgatando seus cidadãos em terras alheias. Ora, aqui o Brasil é obrigado a proteger os cidadãos do Paraguai sem cobrar nada em troca. Portanto, não houve contrapartida”. O senador também justifica sua postura utilizando como exemplo a declaração do diretor geral brasileiro de Itaipu, Jorge Samek, em que afirmava que o valor pago ao Paraguai era “absolutamente justo”, posicionando-se contra o Acordo. Para Itamar Franco, tratava-se, pois, de um “acordo de companheiros” e, ao contrário do que argumentava o governo, o consumidor brasileiro pagaria o ônus.

Outra fala que merece destaque pertence ao senador Aluizio Nunes Ferreira (PSDB-PB). Para ele, tal como para o senador Itamar Franco, os cálculos apresentados pela relatora senadora Gleise Hofman (PT-PR), careciam de transparência e inteligibilidade: “Nós mesmos, senadores, com toda brilhante Assessoria do Senado(...) eu, me confesso incapaz de entender essa fórmula paramétrica que V. Exa projetou para ilustrar a composição da tarifa de Itaipu”. O senador também se contrapõe à legalidade do Acordo, pois, “o que equivale é a lei, não é a exposição de motivos, é a lei”. Utiliza o exemplo da nacionalização das reservas de gás boliviana como justificativa de uma pretensa liderança “que é uma espécie de gaullismo tropical”. Assim, “quando nós substituímos o direito, o respeito aos tratados, por condescendência ou por um desejo de liderança continental (...) e somos levados por isso a transigir com ações agressivas de líderes de países vizinhos, o preço é alto”. Além de contrariar os interesses dos cidadãos brasileiros, o Acordo também “fragiliza o Brasil na diplomacia internacional e nem faz justiça ao Paraguai, porque nós não sabemos qual será o destino desse recurso”. Por fim, questiona-se sobre “qual o imperativo moral, ético, econômico ou diplomático que nos levaria a tamanho desperdício ou tamanha benesse do Governo e do Legislativo brasileiro com o chapéu do consumidor?”, arguindo mais uma vez que quem acabaria pagando pelos interesses do governo seriam os próprios consumidores.

Para o senador Paulo Bauer (PSDB-SC), “duzentos e quarenta milhões de dólares é muito dinheiro para ser transferido ao Paraguai sem nenhuma justificativa econômica ou financeira”. Segundo o senador Álvaro Dias (PSDB-PR) a decisão do governo viria na “esteira da diplomacia da generosidade”, já que “outros atos praticados instituíram da chamada diplomacia da generosidade”, além do mais, os brasileiros residentes no Paraguai estariam em alta situação de risco, vivendo sob ameaças constantes, sendo expulsos ostensivamente mediante títulos falsos, e, carentes de proteção governamental. Um dia antes, o senador havia recebido, por parte de alguns brasiguaios, um “pedido de socorro, urgente”⁶⁸, relacionados à fala do senador. Tanto o senador Álvaro Dias, como a senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO), sugeriram a inconstitucionalidade das Notas Reversais de 1986 e 2005 não terem passado pela aprovação do Congresso. Dias criticou a mudança de posição do presidente Lula, lembrando que em 2008 o presidente fora taxativo em negar a possibilidade de alteração do Tratado. Assim, “houve uma mudança. As razões, algumas conhecidas, outras desconhecidas, outras imponderáveis, nós não queremos discutir por falta de informações seguras, mas houve uma mudança” (p. 587). Por fim, a fala indignada do senador Mário Couto (PSDB-PA) chama a atenção:

Eu quero pensar nos brasileiros e poder dizer: Eu, naquela noite em que meu país foi traído, eu votei a favor do meu povo e do meu país (...)Saio decepcionado deste Senado. Eu já não devia mais ser Senador da República. Eu já devia ter ido embora desta Casa. Eu já devia estar fora disso há muito tempo. Isto é nojento! Isto é imbecil! Isto é ridículo: votar contra a sua própria pátria! Votem!Votem! Mas amanhã o povo brasileiro vai mostrar para vocês a indignação de cada um. Esperem!. (BRASIL, 2011, p. 570).

Em contrapartida, a base aliada do governo defendeu mais uma vez as vantagens da redução das assimetrias regionais e do aprofundamento da integração regional via o Acordo, adicionando não se tratar de alinhamento político-ideológico, mas de justiça com o país vizinho. O senador Roberto Requião (PMDB-PR) e Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) alertaram, indiretamente, para o perigo de posturas imperialistas por parte da oposição. O primeiro destacou que “uma das manifestações mais deploráveis das relações entre Estados e povos sejam as manifestações imperialistas”, pois, “o domínio das nações mais fracas, a debilitação dos vizinhos para que não representem ameaça e não sejam competidores”. (BRASIL, 2011, p. 559). O senador Randolfe Rodrigues também apontou para a ascensão de um governo progressista com Lugo como justificativa para firmar o Acordo. Adicionalmente,

⁶⁸ O Pedido encontra-se anexado no final do trabalho.

também lembrou a Guerra do Paraguai, assim como o senador Lindbergh Farias (PT-RJ), que citou um trecho do livro de José Chiavenatto: “Genocídio Americano: a Guerra do Paraguai.” Para ele, “temos orgulho desta nova página da história do País, do Governo do Presidente Lula, da Presidenta Dilma, do Mercosul crescendo, de uma rede de solidariedade” (BRASIL, 2011, p. 564). O senador Eduardo Suplicy (PT-SP), destacou o aumento das relações comerciais e um superávit comercial crescente com o Paraguai via Mercosul, salientando os benefícios do bloco para o comércio exterior e a política externa brasileira. O senador Cristovam Buarque (PDT-DF) justificou não valer a pena criar atritos com o Paraguai, mas pelo contrário, ao firmar o Acordo, o Brasil assumiria “um papel de liderança, trazendo o Paraguai para nós depois dos conflitos que tivemos num passado distante”, além do mais, mediante os recursos brasileiros o valor repassado ao Paraguai seria irrisório: “Creio que vale a pena também pagar esses poucos dólares pela lição que estamos dando às crianças brasileiras, de que o Brasil é um país capaz de tomar uma decisão olhando a longo prazo”. (BRASIL, 2011, p. 579).

A senadora Gleise Hoffmann (PT-PR) rebateu o argumento de que seriam lações ideológicas que mediariam o Acordo, chamando a atenção para o fato de que Itaipu traria ganhos significativos para o Brasil, tanto do ponto de vista do que considera como um dos preços mais baixos de energia elétrica, quanto pelos ganhos a longo prazo com a garantia de abastecimento hidrelétrico. Para ela, Itaipu não seria vantajosa por trazer vantagens geopolíticas e na geração de energia, como no passado, mas “ela é importante para o desenvolvimento regional (...) e nós temos a responsabilidade pela consolidação de desse bloco regional”. A senadora também negou que o Acordo alteraria o Tratado: “Estamos falando aqui da correção de um valor, e não da alteração de tratado. Isso tem de ficar claro!” (p.583), pois, “estamos falando de um tratado que é longo no tempo. Qualquer contrato com mais de três anos, quatro, que você firme com uma parte, tem condições de solicitar reequilíbrio econômico-financeiro” (BRASIL, 2011a, p. 583).

Assim, diversas foram as críticas feitas quanto a aprovação do Acordo, sobretudo, pela oposição, encabeçada pelo PSDB. Como já destacado no capítulo 2, os críticos à política externa brasileira do governo Lula utilizaram diversos argumentos para criticar a chancelaria brasileira, o governo e o PT. A associação entre PT e política externa foi intensamente enfatizada, como forma de acusar o governo de utilizar o Estado brasileiro como instrumento de interesses partidários, prejudicando, assim, os interesses compreendidos como nacionais. Nesse sentido, o Acordo configurou-se como um prato cheio para a oposição, pois,

evidenciaria os interesses ideológicos do governo sobrepostos às causas nacionais. O exemplo do ônus sobre o contribuinte é o mais palatável, nesse sentido. A “diplomacia generosa”, termo cunhado pelo embaixador Rubens Barbosa, dava sinais de pleno vigor diante dos fatos. As explanações dos deputados e senadores da oposição no Congresso, como já assinalado, também reitera a crítica à política externa brasileira.

Além da oposição via partidos, a oposição na chancelaria também se destacou. O embaixador Enio Cardoso, que participou das negociações através das reuniões, além de ter acompanhado Marco Aurélio Garcia à Assunção em 1º de Agosto de 2008 para oficialmente receber o pedido de renegociação, amparado nos seis pontos, publicou algumas críticas na Revista Interesse Nacional, em 2009. Segundo ele, Itaipu transformou para sempre as relações bilaterais, de modo que as questões políticas afetam direta e indiretamente à gestão da empresa, visto, portanto, como natural neste processo. Destaca que um ponto importante na atualidade, que são as respectivas responsabilidades sociais e ambientais hoje presentes no estatuto da empresa, não constavam inicialmente no Tratado de Itaipu, sendo estabelecida nas Notas Reversais assinadas em 2005, em Montevideú, já destacadas acima. Desse modo, as diversas demandas impostas com o tempo seriam flexibilizadas, e daí, a importância dos vários acordos. No entanto, o Brasil não teria como alimentar complexos de culpa com relação a Itaipu, pois,

Em que pesem as críticas paraguaias, O Tratado é efetivamente um instrumento justo e equilibrado. A revisão de aspectos centrais do Tratado comprometeria a delicada engenharia técnica, financeira e diplomática(...) Nenhum brasileiro está espoliando os recursos do Paraguai. O consumidor brasileiro transfere anualmente U\$S 360 milhões em royalties e rendimentos ao Paraguai. (...) O Tratado de Itaipu, que ora se pretende alterar, é o acordo internacional que melhor sintetiza os laços de amizade e de cooperação entre Brasil e o Paraguai. (CORDEIRO, 2009).

Para o embaixador, as críticas paraguaias no sentido de o Brasil tolher a soberania deste país seriam infundadas. As razões que criariam essa percepção para os paraguaios seriam as assimetrias gritantes entre os dois países, em que, dada as características brasileiras, desdobrariam-se em uma ideia de forte desequilíbrio e injustiça entre os dois lados, alimentada pelo fato do Brasil utilizar 95% da energia produzida, e 80% da receita de Itaipu. O Brasil nunca “comprometeu a soberania energética do Paraguai (...) na mais singela expressão, ninguém perde.” (Idem). Embora o Brasil compreenda a necessidade de desenvolvimento econômico e social paraguaio, o principal problema do país vizinho seria o tempo, devido às promessas de campanha de Lugo. Desse modo, para o embaixador, a pressa

quanto a renegociação estaria calcada, claramente, na necessidade de cumprimento da principal promessa de campanha, e portanto, na sustentação política de Lugo. Não obstante, o Brasil atendeu a algumas reivindicações paraguaias mediante uma postura solidária e pragmática, de modo que nenhum dos lados perderam e sim, ambos ganharam, num “jogo de soma zero positivo”:

Para o Paraguai, significará dar dimensão concreta às expectativas de sua população, ampliando os meios à disposição do governo para promover o desenvolvimento econômico e social. Para o Brasil, representará importante passo na materialização do compromisso com a estabilidade e justiça em nossa região, que é também fundamental para o nosso próprio bem-estar e desenvolvimento. (CORDEIRO, 2009).

Para o presidente do Instituto Acende Brasil⁶⁹, Cláudio Sales⁷⁰, “em 2023 o Paraguai será dono de 50% de Itaipu sem ter pagado nada por isso.” Segundo relato publicado pela Câmara notícias, em 06.04.2011, “Daqui a 11 anos e meio, quando toda a dívida assumida pelo Brasil para construir a usina tiver sido paga, o Paraguai será dono de metade de um empreendimento que valerá 60 bilhões de dólares.”. Dada as circunstâncias, não haveria sentido, para Sales, o acordo.

Segundo Cardoso (2010), que entrevistou o diretor do setor de energia da FIESP Carlos Cavalcanti, a mesma foi consultada acerca do acordo. Ambos os diretores-gerais de Itaipu, brasileiro e paraguaio, estiveram na FIESP, além do Subsecretário-Geral para a América do Sul, Enio Cordeiro - que participou das negociações -, e do próprio Lugo, que lá esteve em 17 de Setembro de 2008. Segundo Cavalcanti, o empresariado industrial se opôs veementemente a arcar com os custos de um acordo, por conta do aumento no preço da energia. O governo, ao optar por responsabilizar o Tesouro Nacional pelos custos do acordo, respondeu a uma demanda de um grupo importante. Ao mesmo tempo em que, ao não onerar o consumidor através do aumento da conta de luz, obstruiu qualquer tipo de oposição popular consistente.

⁶⁹ O Instituto Acende Brasil é um centro de estudos voltado ao desenvolvimento de ações ligadas à transparência e à sustentabilidade do setor elétrico brasileiro: <http://www.acendebrasil.com.br/>.

⁷⁰ Os argumentos de Sales são utilizados e citados pela deputada Lúcia Vânia (PSDB-GO), durante a explanação feita na votação no Congresso.

Para Cavalcanti, o acordo fora benéfico, na medida em que as indústrias paulistas não poderiam sequer correr o risco de ficar sem energia, ao mesmo tempo em que seria necessário que o Paraguai suprisse sua falta de infraestrutura para ampliar o parque energético interno capaz de atender aos investimentos brasileiros. O empresariado brasileiro possui aberto interesse de investimentos no Paraguai, que conta, dentre muitas vantagens, com incentivos fiscais relevantes (PATURY, 2014). De fato, as negociações, em que também decidiu-se pela construção da linha de transmissão de Itaipu à Villa Hayes, beneficiará as construtoras brasileiras, além de abrir caminhos para novos investimentos. Cardoso (2012), partindo do esquema teórico apresentado por Moravisk (1997), acerca dos grupos de preferência determinantes nos processos decisórios intergovernamentais, aponta que um setor relevante, a indústria paulistana, fora, portanto, consultada e a aprovação desta fora de extrema relevância para a tomada de decisão: “mesmo que não tenha sido consultado formalmente, o empresariado deixou claro que não gostaria de bancar a ajuda país vizinho, e por isso o Poder Executivo decidiu não repassar os custos do novo acordo aos consumidores (CARDOSO, 2010, p. 162).

Uma postura curiosa neste processo foi a do MME, que também aprovou o acordo, muito embora no início do processo, tenha se colocado contra, sob o argumento de que o Paraguai exigiria muito sem, no entanto, ter feito investimento nenhum, tal como destacou o presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Maurício Tolmasquim: “neste processo todo (de construção da Usina), o Paraguai entrou apenas com a água e metade do rio é do Paraguai e metade é do Brasil” (apud CARDOSO, 2010, p. 161). O argumento utilizado pelo MME foi o da importância de reduzir as assimetrias via Itaipu, acompanhado o discurso do MRE e do presidente Lula. Contudo, essa redução não poderia incidir sobre o aumento na conta de luz do consumidor. O mesmo cuidado destacado pela FIESP. Neste sentido, Cardoso (2010), destaca o elemento eleitoral do Executivo do MRE, cujo Ministro, Edson Lobão, conseguiu de eleger senador pelo estado do Maranhão, em 2010.

O atual diretor-geral de Itaipu, Jorge Samek, sempre defendeu a necessidade de ajudar o Paraguai, sem contudo, mexer no Tratado de Itaipu. Em Julho de 2008, com a vitória de Lugo, a Comissão de Minas e Energia da Câmara Federal realizou uma discussão sobre o Tratado de Itaipu e as relações com o Paraguai. Samek, o presidente da Eletrobrás e o ex-diretor geral de Itaipu do lado brasileiro, Fernando Xavier Ferreira, apresentaram um breve histórico de Itaipu, enfatizando os pontos financeiros e a operacionalidade dos pagamentos do Brasil para o Paraguai, pela compra do excedente energético. Para Samek, a forma de

distribuição dos royalties, distintas em ambos os países, seria uma das responsáveis pela percepção de que haveria certa injustiça por parte do Brasil em Itaipu: Todos os royalties são encaminhados ao Tesouro e somente 10% são distribuídos entre 250 municípios. Na realidade, o Paraguai acaba ganhando mais que o Brasil devido à venda do excedente, pelo imposto pela cessão de energia. Contudo, os ganhos sentidos pela população são mínimos, tal como o diretor destaca:

Obviamente, há uma fonte de receita extraordinária para poder dotá-los de uma infra-estrutura muito boa. Como isso não ocorre na outra margem, tem-se esse nível de choque que vocês constantemente ouvem da imprensa: *“Os benefícios vêm só para o Brasil. Os benefícios não são os mesmos”*. Na verdade, os royalties têm exatamente o mesmo valor. Quando vamos ao Paraguai — o Brasil tem 3 bilhões e 600; o Paraguai, 4 bilhões e 507. Dizem: *“Por que tem 1 bilhão a mais?”* Tem 1 bilhão a mais porque há um componente além do custo, que é aquele custo que eu falei que compõe a tarifa: a dívida, os juros, os royalties e a cessão de energia. Quer dizer, aquela energia produzida e não é totalmente consumida pelo país, e que obrigatoriamente passa para o outro, tem mais 1 imposto. (BRASIL, 2008, p. 21).

Na ocasião, o deputado Marcio Junqueira (DEM-RO) , manifestou sua revolta com a eleição de Lugo, que seria um “falastrão! Elegeu-se garganteando que ia explorar, achacar e colocar um país como este de joelhos.” (BRASIL, 2008b, p. 30). Para ele, Lula falhou quando não “se levantou e disse: *“Olha, isso aí não! Você quer se eleger, você está querendo usar o Brasil como trampolim eleitoral para você? Você não vai usar, não; o meu País, não!”*. (BRASIL, 2008b, p.30). Em resposta indireta à colocação do deputado, Samek afirmou estar contente com a vitória de Lugo e anunciou já estarem conversando. Contudo, foi enfático ao afirmar a impossibilidade de alteração do Tratado. Esta, aliás, já seria uma posição tomada pelo presidente Lula⁷¹ e pelo Ministro Edson Lobão. Ele assinala que o Anexo C, especificamente, refere-se a um período de 50 anos, de modo que as outras partes do Tratado corresponderiam a todo o período que Itaipu existir. Assim, até 2023, o Anexo C, correspondente às bases financeiras, não poderia ser alterado. Contudo, quase um ano depois, o fator multiplicador previsto no Anexo C seria alterado.

4.4.5 Os pareceres das Comissões

Como já exposto acima, à algumas Comissões foram destinadas a Nota Reversal , sujeita a aprovação para que fossem encaminhadas à votação no senado.

⁷¹ Como já dito acima, em 22 de Abril de 2008, cerca de três meses antes, o presidente Lula já afirmara: “Em Itaipu temos um Tratado e um Tratado não se modifica” (LUGO, 2008).

O MME declarou, por meio de parecer jurídico, referente à análise de juridicidade da exposição de motivos enviada ao Congresso, em nome dos Ministérios da Fazenda; Minas e Energia; Planejamento, Organização e Gestão e Ministério das Relações Exteriores, manifestando-se estar completamente de acordo com os termos acordados na Nota, concluindo a constitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo n. 2600, oriundo da Mensagem n. 951, reconhecendo a produção e a “eficácia de seus efeitos a partir de 14 de Maio de 2011”. Declaram ainda que o custo de US\$ 240 milhões adicionais será “definidos pelo Tesouro Nacional, de forma a não onerar a tarifa de energia elétrica paga pelo consumidor brasileiro.” No entanto, não há nenhuma especificação de como e de onde tais recursos sairiam, especificamente.

Quanto à CREDN, o relator Bruno Araújo, do PSDB-PE, manifestou-se contra mediante os argumentos utilizados pela oposição na votação no Congresso, conforme já exposto acima. Assim, o relator afirma não ser da opinião de que “as cláusulas financeiras são pétreas ou imutáveis”. No entanto, “no atual momento não existem razões fáticas suficientes para justificar um aumento significativo da remuneração devida a título de “cessão de energia”. Em contrapartida, o Paraguai seria muito mais beneficiado que o Brasil, pois, “o Paraguai ficará com nada menos do que 69,6% dos repasses, enquanto a participação brasileira decairá para apenas 30,4%.” De modo que “o equilíbrio econômico-financeiro previsto no Tratado de Itaipu estará definitivamente sepultado, caso a proposta seja aprovada pelo Congresso Nacional”. Além disso, o ônus cairia sobre as costas do consumidor, pois, ao indicar o Tesouro Nacional responsável pelos custos, o governo acabaria por responsabilizar “o contribuinte brasileiro, seja ele consumidor ou não da energia gerada pela Usina de Itaipu.” Desta maneira, “pelo critério que se pretende adotar, um morador de Manaus, que não utiliza a energia de Itaipu, pagará pelo aumento acertado entre o Brasil e o Paraguai”. Para o deputado, “a escolha do Governo em onerar todos os contribuintes pode ser creditada a uma tentativa de minimizar o impacto negativo de um eventual aumento nas contas de luz”.

A CCJC não publicou nenhum parecer e não conseguimos ter acesso a nenhuma nota. Contudo, para ser levado ao Congresso, é sabido que a Comissão deve afirmar sobre a constitucionalidade do ato e, se o Projeto foi para o Congresso é porque, de fato, a comissão reconheceu a constitucionalidade. Para nós, seria de extrema importância ter acesso aos argumentos utilizados pela Comissão, dada as controvérsias quanto a juridicidade do Acordo.

4.4.6 Um balanço da renegociação

O exame do processo negociador nos remete a algumas conclusões importantes: o papel dos executivos de ambos os países como atores preponderantes na tomada de decisão. Uma vez que no Paraguai, homogeneamente defendia-se o acordo, o papel mais importante neste processo, sem dúvida, veio do presidente Lula (CARDOSO, 2010), na medida em que enfrentou a oposição e, contrastando com argumentos das Comissões técnicas, percebeu que o problema para a efetivação do acordo constituía-se, sobretudo, político e que, portanto, a saída a ser dada deveria ser política também. Isto ficou muito claro no encontro que os dois presidentes tiveram no Fórum Social Mundial em 30 de Janeiro de 2009: na ocasião, Lula afirmou se tratar de um problema político, e, depois de separadamente conversar com Lugo, decidiu que Dilma deveria rever a questão a fim de viabilizá-la. Ademais, é pertinente notar que antes mesmo das eleições, Lugo recebe a aprovação da direção do PT quanto a sua candidatura, mesmo sabendo que a principal plataforma de campanha de Lugo era a renegociação.

Percebe-se, desta maneira, que as afinidades ideológicas e as relações Lula-Lugo foram determinantes para a concretização do acordo, pois, a Comissão Negociadora brasileira não aceitou os argumentos paraguaios, rebatendo-os dentro do princípio de respeito aos termos do Tratado, além de questões técnicas específicas. Ao não se chegar a nenhum consenso, decidiu-se que a questão seria decidida nas mais altas instâncias do poder Executivo.

As entrevistas realizadas durante a pesquisa, com os atores importantes do lado paraguaio, foram fundamentais para clarificar o processo negociador e a importância do papel do presidente Lula neste processo. Os diversos Ministérios envolvidos parecem ter se adequado à perspectiva do presidente. Isso talvez seja explicado pela própria estrutura do poder Executivo baseada em nomeações, dificultando a oposição dos diversos Ministros diante do presidente da república (FIGUEIRA, 2009). Haja vista as diversas questões do ponto de vista técnico, de inviabilidade do acordo, a negociação aparece como eminentemente política, tal como destaca Sales:

O Ministério de Minas e Energia e os dirigentes brasileiros de Itaipu, em várias ocasiões, opuseram-se a qualquer alteração do Tratado de Itaipu. O lado brasileiro de Itaipu, fartamente munido de números, provou o quão descabidas eram as

propostas paraguaias. Mas tanto o MME quanto a margem esquerda de Itaipu foram vozes isoladas e, como em ocasiões anteriores, outros ministérios, “tratoraram” a argumentação técnica, sacramentando a suspeita inicial de que os interesses políticos eram mais importantes (apud CARDOSO, 2010, p. 168).

Ainda que o acordo se destaque pelas afinidades políticas entre os dois governos, o histórico das relações bilaterais entre Brasil e Paraguai denota que o Brasil sempre buscou atender aos interesses do país vizinho, seguindo uma linha tradicional da chancelaria brasileira de manutenção da *cordialidade oficial*, como denomina Cervo (1998), e assim, garantir a manutenção de uma convivência positiva com o entorno regional. No entanto, o paradigma da *cordialidade oficial* elaborado por Cervo (1998) salienta que os ganhos obtidos com as concessões devem ser benéficos para o Brasil; isto é, perde-se para ganhar. Neste sentido, até que ponto o acordo fora benéfico ao Brasil? O discurso da chancelaria do governo Lula aponta que no contexto da política externa deste governo, de busca pela liderança regional e intensificação dos laços de integração regional, o acordo fora um sucesso (AMORIM, 2013). A oposição, por sua vez, apontou que o preço a ser pago pelo apoio paraguaio onerava o tesouro nacional, e, portanto, o cidadão brasileiro, numa lógica de perde-se para perder. Mas o Brasil, considerando sua superioridade econômica, não ganhou com o apoio paraguaio? . A resposta para tais questões parece-nos delicada, e, não buscamos aqui respondê-las, mas apenas apontá-las e problematizá-las.

É importante considerarmos a premissa de que estruturalmente o Brasil sempre buscou atender às reivindicações paraguaias visando manter este país em sua órbita de influência. Este elemento, de fato, aparece em todos os discursos dos atores estatais brasileiros favoráveis ao acordo: o Paraguai deveria ser atendido, haja vista as assimetrias. Assim, houve um encontro entre os interesses paraguaios e brasileiros, e, o Paraguai soube tirar proveitos circunstanciais. Portanto, parece-nos que além de acompanhar um traço estrutural da chancelaria brasileira, a renegociação de 2009 apresentou uma particularidade, que é a afinidade política entre os Executivos de ambos os países e a proeminência do presidente Lula nas negociações, cumprindo um papel determinante. Além disso, os embates no legislativo demonstraram acentuada polarização, que se desdobra, inclusive, na forma como a oposição vê a inserção internacional e regional brasileira. Diferentemente das alterações do fator multiplicador de 1986 e 2006, o acordo de 2009 via inicialmente Notas Reversais passou pelo Congresso, visando ganhar maior legitimidade e abafar qualquer tipo de oposição. Adicionalmente, o apoio dos Ministérios, divulgando notas com seus respectivos pareceres,

demonstrou a adequação dos propósitos do presidente Lula com os demais ministérios, inclusive o Itamaraty.

Quanto à juridicidade do acordo, a questão parece ainda ficar em aberto, e, de fato manifesta-se deveras polêmica. Para a chancelaria brasileira, assim como para Cardoso (2010), o fato de a alteração ter sido feita em um Anexo do Tratado, não altera o Tratado, substancialmente:

Com a assinatura da Declaração Conjunta, o Estado brasileiro conseguiu evitar uma alteração no Tratado de Itaipu. As medidas adotadas implicam a revisão de índices de correção que estão em anexos. Dessa forma, foi mantida uma tradição da diplomacia brasileira, que historicamente, desde os tempos do Barão do Rio Branco afirma o princípio de *pacta sunt servanda* (os tratados têm de ser respeitados), ou seja, o que foi negociado não se pode mudar unilateralmente. (CARDOSO, 2010, p. 165).

No Paraguai, por outro lado, oposição e governo convergiram com a positividade do acordo e, de maneira geral, a renegociação foi vista como um grande sucesso. Dizia-se que pela primeira vez o Brasil aceitou sentar-se na mesa de negociação com o Paraguai sobre Itaipu, de modo que o feito fora considerado histórico⁷². Atribui-se à política externa brasileira de então, fundamentada no aprofundamento dos laços regionais através do aprofundamento da integração regional e, sobretudo, ao próprio presidente Lula e sua aproximação com a esquerda paraguaia, encabeçada por Lugo, a explicação para o sucesso das negociações. De fato, com o acordo, o Paraguai acabou por receber uma quantia equivalente a 2% de seu PIB: U\$S 240 milhões ao cumprir com uma promessa tão importante de campanha, acabou ganhando respeito de alguns setores duvidosos quanto ao acordo, dentre eles, os próprios liberais, embora não fora suficiente para sua sustentação no poder (LAMBERT, 2011b). Embora a renegociação tenha sido encarada positivamente, agregando capital político, é pertinente considerar que, se mesmo com o acordo o ex-bispo sofrera um *impeachment*, é bem possível que caso não tivesse conseguido sucesso nas negociações com o Brasil, o juízo político que sofrera poderia ter ocorrido mais cedo.

Cabe lembrar que o discurso acerca da necessidade da renegociação, por parte de Lugo e dos setores que lhe apoiavam, sempre fora o de que seria necessário canalizar os recursos decorrentes do acordo, aos setores sociais mais carentes. Ou seja, os recursos seriam capital

⁷² Gustavo Codas, Jorge Lara Castro e Ricardo Canese manifestaram admiração e satisfação quanto ao acordo e à postura brasileira. Para eles, pela primeira vez o Brasil aceitou sentar na mesa de negociações com o Paraguai sobre Itaipu, graças à política externa do governo Lula e, especialmente, à figura do próprio Lula.

social. No entanto, não houve garantias por parte do governo brasileiro a respeito do que seria feito com o dinheiro. Ademais, nenhum dos entrevistados soube dizer para onde os recursos foram canalizados, sugerindo-nos que procurássemos o Ministério da Fazenda paraguaio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário político paraguaio, após o que se convencionou chamar de transição democrática, em 1989, demonstrou diversas fragilidades no longo e tortuoso caminho rumo à democracia. Isto porque, embora a redemocratização tenha viabilizado as condições para as reformas das instituições paraguaias, tornando-as democráticas do ponto de vista formal, na prática a inexistência de mudanças no âmbito econômico e social, somada a aliança histórica dos militares com a cúpula do Partido Colorado, acabou por atribuir à democracia paraguaia um *status* singular, cuja essência deve ser questionada. Exemplo disto é que, embora a redemocratização trouxe a possibilidade do pluripartidarismo, verificou-se a hegemonia dos partidos Liberal e Colorado, os quais, de modo geral, refletem – e refletem - os interesses das classes proprietárias que buscam a permanência do *status quo* da sociedade paraguaia.

É, pois, inserido neste quadro complexo de uma democracia fragilizada que ocorre a ascensão de Fernando Lugo, reflexo, portanto, das contradições da própria estrutura sociopolítica paraguaia. O formato de alianças políticas em que se deu a ascensão dele, combinando elementos diametralmente opostos, como a dependência do apoio liberal e promessas de amplas reformas sociais, tocando nos interesses dos grandes proprietários, acabou por desestabilizar o governo de Lugo, expondo, assim, as bases arcaicas de uma democracia que se constituiu sob a forma já apontada, de maneira que, gradualmente, o ex-bispo foi perdendo o apoio do Congresso e isolando-se politicamente. Ainda que o acordo com o Brasil, em 2009, tenha conferido maior fôlego à permanência dele, tal fato não se demonstrou suficiente para viabilizar o término do seu mandato, de acordo com Lambert (2011b), demonstrando, por um lado, que as forças políticas tradicionais cristalizadas no Partido Colorado ainda exercem relativo domínio sobre as esferas das classes dirigentes e nas disputas de classe no Paraguai e, por outro, que as relações com o Brasil configuram-se fundamentais para a dinâmica política paraguaia.

Adicionalmente, a história da política exterior paraguaia, após a redemocratização, apresentou traços marcantes de continuidade, até a gestão de Lugo, mas também apresentou elementos de mudança e inovação. Muito dos traços de continuidade estão ligados intrinsecamente à própria debilidade do processo de democratização das diversas práticas políticas que atuam no interior das instituições que, embora formatada sob arquétipos democráticos, ainda asseguram os interesses de grupos políticos restritos, demonstrando,

assim, os limites da própria democracia paraguaia. Tal reflexão *per se*, revela o estreitamento entre a configuração política interna e os embates que dela são constitutivos, com a configuração da política externa no país guarani.

Tal como salientou James Rosenau (1966), ao afirmar que países pequenos possuem maior vulnerabilidade a interferências externas, é evidente, ao observar os traços da política externa paraguaia, o peso que o sistema internacional possui sob o país. Ainda assim, não é possível falar de uma determinação mecânica entre a ordem internacional e mudanças na condução da política externa, assim como também não é possível prever tal determinação a partir da dinâmica do cenário político doméstico. Deste ponto de vista, parece muito mais razoável considerarmos a combinação e a dinâmica política decorrentes dos embates domésticos, tal como os processos decisórios, e as limitações impostas pelo cenário internacional, como uma relação reverberante.

Neste sentido, um dos principais traços de continuidade observados na política externa paraguaia, com a redemocratização, é a ingerência de interesses domésticos, decorrentes na própria estrutura estatal desenhada desde os tempos de Stroessner, que deixou a herança autoritária e patrimonial ao Estado paraguaio, de modo que as diversas políticas, seja de caráter doméstico ou internacional, acabam sendo submetidas a esses grupos. Como consequência, constata-se a falta de transparência e o baixo nível de profissionalização e a inexistência de um corpo burocrático competente, capaz de oferecer propostas consistentes de política externa. Face às tais debilidades, observa-se a proeminência do Executivo sobre as questões de política internacional, acentuando, assim, o papel da diplomacia presidencial e dos valores e objetivos do próprio presidente da República como determinantes na formulação e implementação da política externa. Ao combinar a análise entre ideologia e pragmatismo, Lambert (2011a), demonstrou de que maneira estes dois elementos constituem-se, ora hierarquizados, ora combinados, como fundamentais para o sucesso ou não da política externa paraguaia.

É pertinente observar que a política externa do governo Lugo acabou por sintetizar as diversas contradições da fragilidade estrutural do Estado paraguaio, as quais foram mencionadas acima, ao mesmo tempo em que também foi capaz de utilizar algumas debilidades decorrentes da própria natureza geopolítica do país guarani, como recursos de poder, sobretudo, no cenário regional. O principal fator que ilustra tal reflexão, sem dúvida, projeta-se na renegociação do Tratado de Itaipu, em 2009, na qual, utilizando os interesses do

Estado brasileiro no contexto regional e internacional, o ex-bispo soube trabalhar com tais interesses a seu favor.

Itaipu configurou-se, ao longo de toda a sua história, como elemento de dissenso do lado paraguaio. O país soube aproveitar as assimetrias com o Brasil para conquistar ganhos significativos em diversos momentos, alcançando seu ápice com o acordo, em 2009, pelo qual foi triplicado o fator multiplicador pela cessão de energia, alterando, assim, as bases financeiras do Anexo C, do Tratado de Itaipu.

Do lado brasileiro, o acordo gerou polêmicas, cristalizadas, sobretudo, nos embates entre oposição e governo, acentuando as posturas polarizadas em torno das propostas de política externa e deflagrando diversas críticas ao modelo de inserção internacional e regional preconizados pelo governo Lula. Críticas em torno do caráter partidarizado da política externa, sob a influência do PT, e supostos devaneios românticos ao redor de uma liderança regional fundamentada no preceito de solidariedade, lideraram os argumentos da oposição, encabeçada pelo PSDB.

Diversas análises geopolíticas demonstram que Itaipu foi, sobretudo, uma decisão política de trazer o Paraguai definitivamente para a órbita de interesse e influência brasileiras, no contexto da rivalidade da Bacia do Prata, o que remonta a própria formação dos Estados Nacionais na região, conforme acentuou Doratioto, (2014; 2012). A estratégia geopolítica brasileira de assegurar fronteiras e garantir a hegemonia na região encabeçava o desenho geopolítico do projeto dos governos militares, segundo demonstrou Itaussu (1997). Contudo, ao buscar aproximação definitiva com o Paraguai, criava-se uma relação de interdependência mútua e inaugurava-se um trajeto de discussões inacabáveis entre Brasil e Paraguai.

Observou-se que, historicamente, a chancelaria brasileira seguiu uma linha constante de concessões ao Paraguai, não somente com Itaipu, mas em todos os âmbitos das relações bilaterais. Este traço potencializou-se com o modelo de política externa adotada pelo governo Lula, fundamentado no princípio de solidariedade regional. Soma-se a isso a ascensão de Fernando Lugo e a particularidade de sua campanha, diretamente dependente de promessas relacionadas ao Brasil. Assim, a própria sustentação do ex-bispo dependia das negociações com o país vizinho. A peculiaridade deste contexto convergiu para a viabilidade das negociações, que teve como principal vetor a afinidade ideológica entre os presidentes Lula-Lugo. Portanto, embora a chancelaria brasileira siga uma linha de aproximação, diálogo e, muitas vezes, concessões aos interesses paraguaios, o acordo de 2009 foi potencializado por

tal peculiaridade: o casamento entre as linhas gerais da política externa do governo Lula e os interesses do governo Lugo, fortemente relacionados com a dinâmica política doméstica paraguaia e a necessidade de sustentação do ex-bispo no poder.

A análise do processo de negociação, em relação ao acordo de 2009, demonstrou a proeminência do presidente Lula neste processo e o acomodamento de outros setores do Executivo Nacional aos interesses deste chefe de Estado. A figura de Lula foi determinante para a efetividade do acordo. Ainda assim, diante dos questionamentos acerca da impossibilidade de alteração do Tratado de Itaipu, o discurso oficial foi o de que este não foi alterado, na medida em que apenas mexeu-se em pontos referentes a um anexo. Manteve-se, assim, a prevalência da defesa do princípio *pacta sunt servanta*, muito embora tal premissa seja questionável mediante a observação de que, na prática, a ideia de alteração de um anexo, constitutivo do corpo de um tratado, altera, necessariamente, o próprio acordo.

Por fim, se do lado brasileiro o acordo foi motivo de diversos questionamentos, do lado paraguaio foi recebido com grande alarde e encarado como feito histórico, na medida em que, pela primeira vez, um presidente brasileiro aceitou sentar-se na mesa de negociações para discutir diretamente o Tratado de Itaipu.

Ainda que com o argumento de reverter os recursos obtidos com a negociação em capital social, o lado paraguaio não ofereceu nenhuma garantia neste sentido e, em contrapartida, o governo brasileiro também nada exigiu, o que revela que Itaipu é também um problema referente à política doméstica paraguaia, pois depende da vontade política de efetivar reformas na administração dos recursos de Itaipu, os quais, em sua esmagadora maioria, são repassados para o Tesouro, assim como os ganhos de Itaipu são destinados aos benefícios sociais. Este ponto, sem dúvida, parece-nos imperativo quanto ao real benefício do acordo.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José A. G. **O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas**. Revista política Externa. Vol. 18 n. 3 Dez./an./fev. 2009-2010

ABAL Medina, J. y Suárez Cao, J. (2002). “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”, In: Ivarozzi, M. y Abal Medina, J. **“El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal”**, Rosario: Konrad Adenauer Stiftung y Homo Sapiens Editores.

ALMEIDA, Giordano. **A renegociação do Tratado de Itaipu e as relações entre Brasil e Paraguai nas presidências de Lula e Lugo. 2015**. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais.

AMORIM, Celso. **Palestra** dada no Memorial da América Latina, no IV Simpósio de Relações Internacionais do PPGRI San Tiago Dantas, em São Paulo, no dia. Disponível em: < www.blogaci.unesp.br/santiagodantas>.

_____. **Folha de São Paulo, Balanço de cinco anos de Política Externa**. 30.12.2007.

AYERBE, Luis Fernando (org). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. 2008. Ed. Unesp

_____. “Novos atores políticos e alternativas de governo na América do Sul: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela.” In: **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. 2008. Ed. Unesp.

BALMELLI, Carlos Mateo. **Itaipú: Uma reflexión ético-política sobre el poder**. Ed. Aguilar. 2011

BANDEIRA, Moniz. **Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. São Paulo. Ed. Ensaio, 1993.

_____. **O Expansionismo Brasileiro e a Formação dos Estados na Bacia do Prata**. São Paulo. Ed. Ensaio, 1995.

BARBOSA, Rubens. **A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul**. *Revista Interesse Nacional*. n.01, abr./jun. 2008a.

_____. **Diplomacia da generosidade e interesse nacional**. *Rubens Barbosa & Associados*, 2008b. Disponível em: <http://www.rbarbosaconsult.com.br/artigo_diplomacia_generosidade_13_05_08.asp>. Acesso: 11.08.2014.

_____. **Assistência financeira ao exterior**. Rubens Barbosa. O ESTADO DE S. PAULO. Opinião, 12/10/2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,assistencia-financeira-ao-exterior,623701,0.htm>>. Acesso em: 11.08.2014.

_____. **O Relatório Sachs e Itaipu**. O ESTADO DE S. PAULO, Opinião, 23/07/2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-relatorio-sachs-e-itaipu,1056311,0.htm>>. Acesso: 11.08.2014

_____. **Paraguai, parceiro estratégico**. O ESTADO DE S. PAULO. Opinião, 13/08/2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,paraguai-parceiro-estrategico,1063392,0.htm>>. Acesso: <20/02/2014>.

BELEN Lopes, D. **Política Externa e democracia no Brasil**. Editora UNESP. São Paulo, 2013

BARNABÉ, Israel R. **O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula**. Revista de Estudos Internacionais. V. 1, 2010.

BETIOL, Lécio F. **Itaipu: Modelo Avançado de Cooperação Internacional na Bacia do Prata**. Rio de Janeiro. Ed. Getúlio Vargas, 1983

_____. **O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX-XXI**. Revista Política Externa. Vol.19. 2010

BIONDI Antônio e GOMES, Marcel. Cultivo de soja avança e concentra terras no Paraguai. **ONG Repórter Brasil**. 22.Out.2010. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2010/10/cultivo-de-soja-avanca-e-concentra-terras-no-paraguai/>. Acesso em: 28.Out.2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 2008a. Manual de práticas diplomáticas brasileira de atos internacionais, 2008. Disponível em: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXI%20CAD/Direito/MANUAL%20de%20procedimentos%20-%20atos%20internacionais.pdf>>. Acesso em: 22.01.2014.

BRASIL. Câmara Federal. 2008 b. Discussão sobre o Tratado de Itaipu e as relações com o Paraguai, com Jorge Miguel Samek, José Antônio Muniz e Fernando Xavier Ferreira. Disponível em: <www2.camara.gov.br/...tratado-de-itaipu.../nt-itaipu>. Acesso em: 02.02..2015.

BRASIL. Mensagem Presidencial no. 951. 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/716318.pdf>>. Acesso em: 10.01.2015.

BRASIL. Anais do Senado Federal. Atas das sessões 69 e 70 da 1ª sessão legislativa ordinária da 54ª legislatura. Maio. 2011.

BRASIL. Recurso contra decisão do Presidente da CD em questão de ordem. 2011. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=857654&filename=REC+25/2011+%3D%3E+PDC+2600/2010. Acesso em: 12.01.2014.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22.01.2014

BRASIL. MDIC.2013. Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio: Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081> Acesso em: 03.01.2014

BRASIL-PARAGUAI. Declaração Conjunta “Construindo uma nova etapa na relação bilateral”. 25/05/2009. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/b_6393/>. Acesso: <18/11/2013>.

BORDA, Dionisio. **Paraguai, uma marcha lenta: situação e perspectiva econômica.**

Revista Diplomacia Estratégica Política. No. 7. 2007

BRITEZ, Edwin e CABALLERO, Javier Numan. **El Paraguay Actual. 2ª parte.1998-2010.**

Ed. El Lector. Assunção. 2010

BRUN, Diego Abente. **El Paraguay Actual. 1ª parte. 1989-1998.** Ed. El Lector, Assunção.

2010

_____ **Paraguay en el umbral del cambio.** Revista de Ciência Política. Santiago, 2007, vol. 27. Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2007000100013. Acesso em: 22.12.2014

_____ **Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira?.**

Revista Política Externa. Volume 21, No. 3.

_____ **Brazilian Foreign Policy after the Cold War.** University Press of Florida, 2006.

BUENO, Clodoaldo: **O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX-XXI.**

Revista Política Externa. Vol.19.2010

_____ **Relações Internacionais: assimetrias nacionais e formação de blocos.** In: **Ensaio Latino-Americanos de Política Internacional.** 2007. Ed. Hucitec. São Paulo

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica.1977.** Disponível em www.funag.gov.br. Último acesso em: 25/08/2013.

BURGES, Sean, W. **Desafio para o Itamaraty**. Revista de Política Externa. V.22 no.4-2014. CADEP. **Setor Rural Paraguayo: una visión general para um diálogo informado**. No. 10. 2010

CANESE, Ricardo. **La recuperación de la soberanía hidroeléctrica del Paraguay**. Assunción. 2011.

_____ Fisenge. Entrevista dada ao site. Junho.2008. Disponível em:< <http://fisenge.org.br/2008/07/30/entrevista-engenheiro-ricardo-canese-deve-assumir-negociacoes-de-itaipu/>>. Último acesso em: 26/09/2014b.

_____ CANESE, Ricardo. Entrevista concedida à autora, em Assunção-Paraguai, em 27.10.2014a.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. Ed. Unesp, 2002.

CARDOSO, Fernando H. a. **Diplomacia Inerte**. 02.03.2014. Jornal O Globo

_____ b. **Mudar de Rumo**. 05.01.2014. Jornal O Globo

CARDOSO, Guilherme Rios. **A Energia dos Vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu**Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. PUC-RJ.2010

CARMO, Maria. Paraguai descola do Brasil e tem 3º maior crescimento do mundo em 2013. BBC Brasil. Jan. 2014. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/01/140119_paraguai_economia_pai_mc>.

Acesso em:: 05.02.2015.

CAUBET, Christian. **As Grandes Manobras de Itaipu: energia, diplomacia e Direito na Bacia do Prata**. Acadêmica, 1991.

CASTRO, Jorge Lara. Entrevista concedida à autora, em Assunção- Paraguai, em 28.10.2014.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Ed. Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luiz. **Eixos conceituais da política exterior do Brasil**, RBPI, ano 41. 1998

_____ **Inserção Internacional: a formação dos paradigmas brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008

CODAS, Gustavo. **O direito do Paraguai à Soberania**. 1ª Edição. São Paulo. Ed. Expressão Popular, 2008

_____ **El Acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva realción bilateral Paraguay-Brasil**. Curso para diplomatas Sul-Americanos. 4 a 15 de abril de 2011

Rio de Janeiro. Palácio Itamaraty. Disponível em:

http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/IX_Curso.pdf

_____ **Eleições no Paraguai: a volta de um passado reciclado**. In: Teoria e Debate (07 de Maio de 2013). Disponível em:

<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/internacional/eleicoes-no-paraguai-volta-de-um-passado-reciclado?page=full>. Último acesso em: 25/08/2013.

_____ Entrevista ao Blog do Zé, publicado na **Agência Carta Maior**,

24.04.2013 Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/-Eleicoes-no-Paraguai-foram-um-remendo-mas-nao-uma-solucao-/6/27808>. Acesso em:: 24.12.2014

CODAS, Gustavo. **Entrevista** concedida à autora, em São Paulo, no dia 24.10.2014.

_____ **Palestra** sobre as relações Brasil-Paraguai realizada na sede do PPGRI San Tiago Dantas, em 03.Maio.2013.

CONFERÊNCIA NACIONAL UMA NOVA POLÍTICA EXTERNA. Realizada na Universidade Federal do ABC (UFABC) entre os dias 15 e 18 de Julho de 2013, em São Bernardo do campo, São Paulo-SP. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5eRNiNIXAn8&list=PLvIkpEXPoQtOICx72QXLtyK8kuw86rc9h>>. Acesso em:: 11.08.2014.

CONSPIRAÇÃO Macabra. Revista Isto é. Abril 04. Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/23599_CONSPIRACAO+MACABRA?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage. Acesso em:: 03.Fev.2014.

CONVENCIÓN analizará si el PLRA retira apoyo a Lugo. ABC Collor. 20.Juh.2011. Disponível em: <http://www.abc.com.py/articulos/convencion-analizara-si-el--plra-retira-apoyo-a-lugo-273522.html> Acesso em:: 24.12.2014

CHIAVENATO, Júlio José. **Genocídio Americano: A Guerra do Paraguai**. São Paulo: Círculo do Livro, 1988.

COELHO, André Luiz: **A queda de Lugo e a instabilidade política paraguaia**. Observador On-line. Dossiê Paraguai. Junho 2012.

COLUMBIA UNIVERSITY. **Leveraging Paraguay's Hydropower for Sustainable Economic Development. Draft for Consultation**. Vale Columbia Center, Director Jeffrey Sachs, June 2013. Disponível em: <http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/content/Leveraging_Paraguays_Hydropower_for_Economic_Development_Draft_20_June_2013.pdf>. Acesso: <12/02/2013>.

CORDEIRO, Enio. **O Tratado de Itaipu e os acordos alcançados com o Paraguai**. *Revista Contexto Internacional*. Ano 2, no. 7. 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:: 20.01.2014.

COSTA, Jéssica Ausier: **AS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-PARAGUAI E A PROBLEMÁTICA DOS "BRASIGUAIOS"**. *Revista Habitus*. UFRJ.2009

CRUZ, Sebastião Velasco. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. Ed. Unesp. 2010

DORATIOTO, Francisco: **RELAÇÕES BRASIL-PARAGUAI: Afastamento, tensões e reaproximação. (1889-1954)**. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2012.

_____ **Maldita Guerra: Nova História da Guerra do Paraguai**. Companhia das Letras. São Paulo. 2002

_____ **O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)**. Ed. FUNAG. 2014

DINIZ, Eugenio. “O Brasil e a Minustah”. *Security and Defense Studies Review*, Whashington D.C, v. 5, n 1, 2005.

DUPAS, Gilberto e OLIVEIRA, Marcelo F. “A União Sul-Americana de Nações: oportunidades econômicas e entraves políticos. In: **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. 2008. Ed. Unesp

EM BELÉM, Chávez, Correa, Lugo e Morales defendem “socialismo do século XXI”. Notícias UOL. 30.Jan.2009. Disponível em:

<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL978391-5602,00.html>. Acesso em: 23.12.2014.

ESCOBAR, Fernando Martinez. **El eje izquierda-derecha en el sistema de partidos políticos del Paraguay**. 2013. Revista Grupo Paraguay. Disponível em: revista.grupoparaguay.org

ESPÓSITO NETO, Tomás. **Os eixos da política externa do Paraguai: de 1954 a 1989**. Boletim Meridiano 47.Vol.13, no.134.

_____ **As Possibilidades e os Limites do 'Realismo Periférico': A política externa do Paraguai de 1954-89**. Artigo apresentado à ABRI. 2011

_____ **As Relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva**: *Conjuntura Austral*, v. 3, p. 17-33, 2012b.

_____ **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder**. Tese de doutoramento em ciências sociais. PUC-SP. 2012a.

_____. PAULA, Fernandes. **Um balanço das relações brasileiro-paraguaias nos governos Lula/Dilma (2003-2012)**. 2014. Disponível em: <http://www.grupoparaguay.org/P_NetoYDePaula_2014.pdf> . Acesso em:: 11.02.2015.

FIGUEIRA, Ariane. Processo decisório em Política Externa no Brasil. Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política. USP. 2009.

FACUL, Pedro. **La encrucijada política paraguaya**. Revista Diplomacia Estrategia Política – DEP. No.4. 2006

FARMERS demanding for agrarian reform. National Catholic Reporter.15. Abril.2011. Disponível em: <http://ncronline.org/>. Acesso em: 08.02.2014.

FERRAÇO,Ricardo. Entrevista concedida à revista Veja, n. 27, em 2 de Julho de 2014.

FOGEL, Ramón. **El Gobierno de Lugo, el Parlamento y los Movimientos Sociales**.

FUSER, Igor. Conflitos e contratos – **A Petrobrás, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010)**. Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política da USP. 2011

_____. Entrevista concedida à autora. Disponível em: <www.blogaci.unesp.br/santiagodantas>.

CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. **OSAL, Observatorio Social de América Latina** (Año 10 no. 25 abr 2009) Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110418061506/04fogel.pdf>. Acesso em: 22.12.2014

GAIO, Gabrieli: A destituição de Lugo: atores e eventos.**Observatório on-line**. Dossiê Paraguai. Junho 2012.

GAMÓN, Efraín Enríquez. **Em uma nueva simensión histórica: breve resumen de una gestión patriótica**. 2011?. Ed. ??.

_____. **Itaipu, aguas que valen oro**. 2007. Ed. ABC Collor. Assunção, Paraguai.

GARBARINO, Alberto Costa: “A Crise no Paraguai:de onde vem e para onde vai”. In: **Revista Política Externa**. Volume 21.2013

GARCIA, Marco Aurélio: “Paraguai, Brasil e Mercosul”. In: **Revista Política Externa**. Volume 21.2013

_____ Política externa: entre luzes e apagões. **Brasil 247**. 3.Julho.2014.
Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/artigos/145527/Pol%C3%ADtica-externa-entre-luzes-e-apag%C3%B5es.htm>. Acesso em: 29.07.2014.

GIACCAGLIA, Clarissa e LECHINI, Gladys. “El liderazgo regional de Brasil en tiempos de Lula: entre el interés nacional y los compromisos externos”. In: VADELL, J.A e CAMPOS, T. (org.). **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Ed. PUC Minas. 2011

GOMES PINTO, Tão. **Itaipú: Integração em concreto ou uma pedra no caminho**. Barueri SP. Ed. Amarilis, 2009.

GUIMARÃES, P. S. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Ed. Contraponto. Rio de Janeiro. 2005

_____ **O imperialismo, o sistema internacional e o Brasil**. Ed. Fundação Perseu Abramo. 2013

GOIRIS, Fabio A. J. **Autoritarismo e Democracia no Paraguai Contemporâneo**. 2000. Ed. UFPR.

ITAUSSU, Leonel. **A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. Ed. Da Universidade de Manaus. 1997

JACOBSEN, Kjeld A. **Desventuras de alguns críticos da política externa do governo Lula**. Revista Lua Nova. 2013

HASS, Ernst B.: **The Uniting of Europe: political, social and economic forces (1950-57)**. University of Notre Drame Press.2004

JORNAL paraguaio chama Brasil de 'imperialista e explorador'. **BBC BRASIL**. Disponível em:
http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/05/070520_paraguaiimprensadenize rw.shtml. 20.05.2001. Acesso em:: 03.02.2014

HIRST, Mônica. As relações Brasil-Paraguai: baixos incentivos no latu e strictu sensu. Revista Política Externa. Vol. 14, no.3, 2006

IPEA: Evolução recente do comércio exterior brasileiro com outros países do Mercosul. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1466.pdf. Acesso em: 03.01.2014>.

ITAIPU. Presidente paraguaio inaugura obras na subestação da margem direita. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/presidente-paraguaio-inaugura-obras-na-subestacao-da-margem-direita>. Acesso em:: 20.02.2014.

ITAIPU: Informações gerais sobre a usina. Disponível em <http://itaipu.gov.br>. Acesso em: 01.01.2014.

ITAIPU: Utilização de energia de Itaipu referente a cada país. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/energia/geracao>>. Acesso em: 03.01.2014

ITAIPU b: A história de Itaipu. Disponível em: <http://www.itaipu.gov.br/nossa-historia>. Acesso em: 03.01.2014.

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. **Power and Interdependence, third edition**. New York: Longman. 2001

_____ **La Cambiante Naturaleza del Poder Mundial**. Political Science Quartely, CV n. 2 , Verano 1990.

LAMBERT, Peter. **Dancing between superpowers: pragmatism and the limits of idealism in Paraguayan foreign policy**. In: Gardini, G. L. and Lambert, P. W., eds. Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism. New York: Palgrave Macmillan.

_____ **b Undermining the new dawn: opposition to Lugo in Paraguay**. In: Dominguez, F. Lievesley, G and Ludlam, S. Eds. Right-wing politics in the new Latin America: reaction and revolt. 2011. London, Zed Press.

_____ e NICKSON, Andrew: **The transition to democracy in Paraguay**. Martin's Press. 1997

LIMA, Maria R.S. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileira**. 1994

_____ **Instituições democráticas e Política Exterior**. Contexto Internacional. V. 22, no. 2- 2000.

_____ **Tradição e inovação na política externa brasileira**. Working Paper nº 3, Julio de 2010. Disponível em http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11679_Cached.pdf. Último acesso em: 12.08.2014

_____ e HIRST, Mônica. **Brazil as an intermediate state and regional power. Action, choice and responsibilities**. International Affairs, vol 82 no. 1. 2006

_____ e MILANI, Carlos. **Privatização ou democratização da Política Externa Brasileira?**. Agência Carta Maior. 01/04/2014. (ARTIGO jornal)

_____, HIRST, Mônica e PINHEIRO, Letícia. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**. Revista Nueva Sociedad. Dezembro de 2010. Disponível em <www.nuso.org>.

LINERAS, Álvaro Garcia. Discurso em ocasião do título de doutor honoris causa. 27.Maio.2014. Disponível em: <http://www.edicionuncuyo.com/upload/discurso-de-acceptacion-del-doctorado-honoris-causa-de-alvaro-garcia-linera1.pdf>. Acesso em: 01.02.2015.

LÓPEZ, Magdalena. **Democracia en Paraguay: la interrupción del «proceso de cambio» con la destitución de Fernando Lugo Méndez (2012)**. Cuadernos Del Cendes. Ano 31, No. 85. 2014

LUGO, Fernando. O que aconteceu no Paraguai? . **Revista Diplomacia Estrategia Política-DEP**. No. 9, 2009. LINERAS, Álvaro G. **Precisamos de uma internacional de movimentos sociais**. Entrevista ao jornal Brasil de Fato. 18.11.2009.

LUGO quer renegociar o Tratado de Itaipu; Lula nega aumentar o preço. **Folha de S.P online**. 22.04.2008. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2008/04/394336-lugo-quer-renegociar-tratado-de-itaipu-lula-nega-revisar-o-preco.shtml>>. Acesso em:: 11.02.2014.

LUGO quiere imponer a la fuerza el socialismo”. **ABC Collor**, 14 de Novembro de 2008. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/lugo-quiere-imponer-a-la-fuerza-el-socialismo-1120841.html>. Acesso em:: 23.12.2014.

LUGO se alinea con el nuevo socialismo latino-americano. **ABC Collor**, 8 de Setembro de 2007. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/lugo-se-alinea-con-el-nuevo-socialismo-latinoamericano-1007866.html>. Acesso em:: 23.12.2014

LUGO acelera implementación del Socialismo Siglo XXI, según Liseras. **ABC Collor**, 16 de março de 2012. Disponível em: <http://www.abc.com.py/articulos/lugo-acelera-implementacion-del-socialismo-siglo-xxi-segun-liseras-380024.html>. Acesso em: 23.12.2014

MELIÀ, Bartolomeu. **Paraguai: identidades, substituições e transformações**. Revista Diplomacia, Estrategia e Política – DEP. N. 8, 2007.

MENEZES, Roberto Goulart. **Crise na integração sul-americana: o governo Lula da Silva e os casos de Itaipu e do gás boliviano**. In: Pacifismo e cooperação das relações internacionais: teoria e prática. Editora da UFGD. 2013

MARIANO, Passini e MARIANO, Pasquarelo. As Teorias de Integração Regional e os Estados Subnacionais. **Revista Impulso** No 31, 2002.

MASI, F. **Inserción económica de Paraguay em el Mundo: Notas para el debate electoral.** Assunción. CADEP p.1. 2008

_____ **Paraguai-Brasil e o Projeto Mercosul.** Revista Política Externa. Vol 14, no. 3, 2005.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration: Europe and beyond.** University Press: Cambridge, 1999

MARTINI, Carlos e LESCANO, Carlos M: **The Armed Forces In: LAMBERT e NICKSON,1997 The transition to democracy in Paraguay.** Martin's Press. 1997

MENEZES, Roberto G. **A liderança brasileira no marco da integração sul-americana.** Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política. USP. 2010

MESQUITA, Lucas R. **Itamaraty, partidos políticos e a Política Externa Brasileira.** Tese de dissertação de mestrado apresentada só Departamento de Ciência Política da UNICAMP. 2013

MORA, Frank O. and Cooney, Jerry W.. **Paraguay and the United States** Distant Allies. University of Georgia Press. 2007

_____ and Hey, Jeanne A.K. **Latin American and Caribbean Foreign Policy.** Rowman and Littlefield, 2003. Co-edited

MOURÃO, Melo G. **Seria a política externa brasileira um problema para o Itamaraty?** Revista de Política Externa. V. 20 no. 2 -2014

MIYAMOTO, Shiguenoli **A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades.** Revista Ideias, V. 1 No. 3- UNICAMP. 2011a

_____ **As grandes linhas da política externa brasileira.** Brasília: CEPAL/IPEA, 2011b.

NICKSON, Andrew. **Una oportunidad para Paraguay: Los desafíos de Fernando Lugo.** revista Nueva Sociedad, No 216. julio-agosto de 2008. <www.nuso.org>.

OLIVEIRA, Ivan T.M. **Política externa e negociações comerciais no Brasil.** Revista Política Externa. Volume 21. No. 3. 2013

ONUKI, Janina e OLIVEIRA, Amâncio J. **Eleições, Política Externa e Integração Regional.** Revista de Sociologia e Política da UFPR. Curitiba. 2006.

O'SHAUGHNESSY e DÍAZ, Edgar Venerando Ruiz. **Fernando Lugo e a construção de uma nação.** Ed. Paulus- 2010. São Paulo.

_____ **Americas: Paraguay - Lugo Draws New Economic Map - Paraguay's President-elect Fernando Lugo Outlines His Five-year Strategy, Which**

Includes Fighting Poverty And Resolving The Itaipu Issue. In: The Banker. 2008. Disponível em: <http://www.ft.com/home/us>.

_____ and DÍAZ, Edgar Venerando Ruiz. **The Priest os Paraguay: Fernando Lugo and the making of a nation.** Zed Books. 2009. NY, USA

PARAGUAI contra os vizinhos, queixa-se de “nova Tríplice Aliança. O ESTADO DE SP. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,paraguai-queixa-se-de-nova-triplice-alianca-imp-,891131>. Acesso em:: 20.01.2014

PARAGUAI. Ministério das Relações Exteriores, 2008: Informe de los primeros cien días de gestión. Disponível em: Ministerio de RREE Assunción.

PARAGUAI. Discurso do Presidente Franco. 08.Ago.2012. Discurso publicado na página do governo paraguaio. Disponível em: : www.presidencia.org.py.

PATURY, Felipe.Paraguai oferece benefícios da guerra fiscal a empresas brasileiras. **Revista Época**. 08. Ago.2014. Disponível em: <http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/felipe-patury/noticia/2014/08/bparaguai-oferece-beneficios-de-guerra-fiscal-empresas-brasileiras.html>. Acesso em:: 12.01.2015

PAULA, Orlando F. **O Paraguai na agenda externa brasileira e a temática de Itaipu: 2003-2012.** Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNCAMP-PUC-SP). 2013

PECEQUILO, Cristina Soreanu e HAGE, José Alexandre Altahyde. **Dilemas Sul Americanos: O Brasil, o Paraguai e Itaipu.** Revista Meridiano. 2007. Vol. 84.

PEREIRA, Osny Duarte. **Itaipu: prós e contras.** Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1974.

POLÍTICA Interna do Paraguai dificulta volta do país ao Mercosul. OPERA MUNDI. Disponível em, <http://operamundi.uol.com.br>. Último acesso em: 25/08/2013

REGIÃO apoia Lugo após denúncia de golpe. Folha de S.P. 03.Set.2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0309200808.htm>. Acesso em:: 24.12.2014.

REGINA, Maria: “Precedente Perigoso”. **Dossiê Paraguai.** Volume 7.2012

REZEK, Francisco. **Curso elementar de Direito Internacional Público.** Ed. Saraiva, 14ª Edição, 2013.

RIBEIRO, Daniela e KFURI, Regina. “A nova expansão regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul”. In: **Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas**. Ed. Edufro. 2011

RICUPERO, Rubens. **Como entender nossos rotos heróis**. In: *O Estado de S. Paulo*, 03.08.2009.

RIQUELME, Marciel A . e RIQUELME, Jorge G. : Actors in the transition process. In: **The transition to democracy in Paraguay**. Martin's Press. 1997

RIVAROLA, Milda. **Paraguai: Estado patrimonial e clientelismo**. Revista Diplomacia Estratégia Política- DEP. No.6. 2007

ROETT, Riordan and SACKS, Richard Scott. **Paraguay: The Personalist Legacy**. Westview Press. 1991.

ROLON, José Aparecido: **Paraguai: transição democrática e política externa**. Tese de Doutorado. FFLCH, USP. 2010

_____. **O Paraguai no Mercosul: Limites e Possibilidades**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da USP. 2000

ROSENAU, J. Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. In Farell, B (ed) **Approaches to Comparative and International Politics**. Illinois. 1966

SALAS, Miguel Tinker. **Challenges for the Latin American Left in 2009**. Latin American Perspectives, Vol. 36, No. 3, CUBA: INTERPRETING A HALF CENTURY OF REVOLUTION AND RESISTANCE, Part 3. Maio 2009.

SANTANA, Keyla. Debatedores divergem sobre revisão do Tratado de Itaipu. 30. Jun.2010. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/149314-DEBATEDORES-DIVERGEM-SOBRE-REVISAO-DO-TRATADO-DE-ITAIPU.html>. Acesso em: 12.12.2014.

SARAIVA, Mirian G. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas**. Revista Mural Internacional. UERJ. 2010, Volume 1 no.

SEINTEFUS, Ricardo. **Carta Internacional**. 2007.

_____. **Brasil: Líder solidário ou potência egoísta?**. Revista Interesse Nacional. Ano 1, no. 3. 2008

SIETE años después, datos de laboratorio confirman que Cecilia Cubas fue enterrada viva. ABC Collor. 15 de Fevereiro.2012. Disponível em: <http://www.abc.com.py/nacionales/siete-anos-despues-datos-de-laboratorioconfirman-que-cecilia-cubas-fue-enterrada-viva-366818.html>. Acesso em:: 04.dez.2014.

SCHIMITT, Carl. **O conceito do político**. Ed.Del Rey, 2008.

SOLER, Renata. **Paraguay: cuando la novedad no es el resultado: *El proceso político que construyó a Fernando Lugo***.2011 *Nueva Sociedad* No 231

TERRA: **Paraguai, o país da AL com menos mudanças no poder**. “Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/mundo>. Último acesso em: 25/08/2013. Reportagem de 15 de Agosto de 2013

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Países mais corruptos em 2010. Disponível em: <http://www.projetolatinoamerica.com.br/paises-mais-corruptos-da-america-latina/>. Acesso em:: 24.12.2014

TORRES, Gustavo. **Populist bishop elected presidente. National Catholic Reporter**. 44.19 May, 15, 2008.

VILLA, Rafael Duarte e KALIL, Suzeley. **Ensaio latino-americanos de política internacional**. Ed. Hucitec. 2004.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. 2011. Ed. Unesp

_____; RAMANZINI, Jr. **As influências das Mudanças Internacionais para a Percepção Brasileira de Integração Regional**. *Nueva Sociedad*. No. 219. 2009

WENDT, Alexander: **Anarchy is What States make of it: The Social Construction of power Politics**. MIT. 1992.

YAHN FILHO, Armando Gallo. **Conflito e cooperação na Bacia do Prata em relação aos cursos d'águas internacionais. (1966-1992)**. Dissertação de mestrado. PPGRI San Tiago Dantas. São Paulo, 2005.

Anexo I

<p>Posicionamento dos Deputados da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009</p>			<p>Resumo do pronunciamento dos deputados a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais da Câmara dos Deputados em 07 de abril de 2011.</p>
Deputados contrários	Partido	Unidade da Federação	
Bruno Araújo	PSDB	Pernambuco	o governo está modificando cláusula pétrea do Tratado de Itaipu, e ainda afirma que não consenso no setor elétrico brasileiro a respeito da renegociação do Tratado. Ademais, Araújo defende que deve haver uma contrapartida por parte do governo paraguaio, como medidas que aumentem a fiscalização e a repressão a crimes de tráficos de drogas e de armas, para que o acordo seja ratificado pela Câmara. Por último, em decorrência das especificidades jurídicas referentes à empresa Itaipu Binacional, os valores repassados ao Paraguai deveriam ser oriundos do FOCEM, já que esse instrumento pode ser auditado pelas instituições brasileiras.
Ronaldo Caiado	DEM	Goiás	O acordo em tela é decorrente de entendimentos entre os presidentes Lugo e Lula, no sentido de aumentar a popularidade de Fernando Lugo, e, por consequência, viabilizar seu governo, e de assegurar o posicionamento paraguaio a respeito da pretensão brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.
Antônio Carlos Magalhães Neto	DEM	Bahia	Não há sustentação econômica que viabilize o tratado. Consequentemente, esse só pode ser entendido por meio da aliança ideológica entre o Partido dos Trabalhadores e o Presidente paraguaio, já que o PT passou a defender os interesses do país vizinho.
Antônio Imbassahy	PSDB	Bahia	O acordo é oriundo de entendimento político-ideológicos entre os presidentes brasileiro-paraguaios, já que o Brasil se proponha a pagar três vezes a mais pela mesma quantidade de energia.
Paulo Abi-Ackel	PSDB	Minas Gerais	Os recursos destinados ao Paraguai deveriam ser encaminhados para o atendimento de demandas básicas da população brasileira.

<p>Posicionamento dos Deputados da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009</p>			<p>Resumo do pronunciamento dos deputados a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais da Câmara dos Deputados em 07 de abril de 2011.</p>
Deputados contrários	Partido	Unidade da Federação	

Mendonça Filho	DEM	Pernambuco	Não existe nenhuma contrapartida por parte do Governo paraguaio. Os valores destinados ao acordo deveriam ser metidos às necessidade nacionais.
Onyx Lorenzoni	DEM	Rio Grande do Sul	O Brasil vai retirar considerável montante destinado a setores básicos brasileiros, como segurança pública e saúde, para doar ao Paraguai.
Eduardo Sciarra	DEM	Paraná	O Paraguai já é beneficiário de investimentos oriundos do FOCEM. A decisão do governo só pode ser entendida como decorrência de uma política externa equivocada, que tomou para si as demandas do povo paraguaio.
Fernando Francischini	PSDB	Paraná	O Governo brasileiro foi o único responsável pelo financiamento da obra. Não há sentido no aumento do valor pago ao governo do Paraguai, país esse beneficiado, há muito tempo, pelo Brasil e cujo tratamento dispensado a esse é superior ao dado a muitos estados brasileiros. O Brasil, na verdade, deveria exigir contrapartidas, como o combate ao tráfico de drogas e ao de armas, como condição para ratificação do acordo.
Nelson Marchezan Junior	PSDB	Rio Grande do Sul	Não existe irmandade alguma entre Lula e Lugo. Existe, sim, um acordo de companheiros, ainda mais quando se considera que, ao longo dos anos, o valor pago ao Paraguai pela energia de Itaipu já foi modificado três vezes e que o próprio Itamaraty tomou como principal justificativa para a ratificação do acordo as promessas feitas por Lula.
Hugo Napoleão	DEM	Piauí	O governo desrespeitou o princípio do pact sunt servanda e age, por meio de um acordo político-partidário, generosa e ideologicamente
Pauderney Avelino	DEM	Amazonas	Enquanto a presidente Rousseff contingencia o orçamento, o Governo brasileiro doa R\$ 6 bilhões ao país vizinho
Domíngos Sávio	PSDB	Minas Gerais	O acordo é uma doação dos recursos do povo brasileiro ao governo do Paraguai.

<p>Posicionamento dos Deputados da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009</p>			<p>Resumo do pronunciamento dos deputados a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais da Câmara dos Deputados em 07 de abril de 2011.</p>
Deputado Favoráveis	Partido	Unidade da Federação	
Eduardo Cunha	PMDB	Rio de Janeiro	O deputado saliente a grande quantidade de brasileiros, vivendo no país vizinho, e alerta para o estremecimento das relações brasileiro-paraguaias, caso o acordo não seja ratificado. Ademais, Cunha afirma que o consumidor brasileiro ainda assim pagaria baixo valor pela energia de Itaipu, após a elevação das tarifas.
Celso Maldaner	PMDB	Santa Catarina	O acordo simboliza a justiça no tocante ao relacionamento com o país vizinho.

Anthony Garotinho	PR	Rio de Janeiro	A oposição defende a adoção de dois parâmetros na atuação diplomática brasileira: a política de potência, direcionada aos países pequenos, e a da subserviência, em relação a grandes potências.
Fernando Ferro	PT	Pernambuco	Afirma que a ratificação do acordo estaria relacionada à legalização de 200 mil brasileiros que vivem no Paraguai. Além disso, a iniciativa brasileira fortalece os laços brasileiro-paraguaios, de forma justa e proporcional, o que fortalece o Mercosul e a integração latino-americana.
Ivan Valente	PSOL	São Paulo	Entende que o povo paraguaio vive importante e singular momento, já que, pela primeira vez, em sua história, o Paraguai estaria sendo conduzido por um governo progressista. Ademais, a iniciativa do Governo brasileiro fortalece o espírito de integração latino-americano.
Rubens Bueno	PPS	Paraná	A decisão a respeito da ratificação do acordo encontra-se no melhor espírito de grandeza e de nobreza do Governo brasileiro, que, por meio da renegociação do Tratado de Itaipu, elegeu a o fortalecimento do processo de integração regional como diretriz política, o que comprova a visão humana e internacionalista brasileiras.
Cândido Vacarezza	PT	São Paulo	A decisão brasileira não se trata de ajuda, mas, sim, de uma política adequada em relação a um país vizinho. Além disso, o deputado responde às demandas do PSDB, no tocante à vinculação da ratificação das mudanças no Tratado de Itaipu à assinatura de instrumentos a respeito do combate aos tráficos de droga e de armas, argumentando que acordos referentes às ilicitudes mencionadas poderiam ser tratados, posteriormente, com o Governo paraguaio.
<p>Posicionamento dos Deputados da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009</p>			<p>Resumo do pronunciamento dos deputados a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais da Câmara dos Deputados em 07 de abril de 2011.</p>
Deputado Favoráveis	Partido	Unidade da Federação	
Silvio Costa	PTB	Pernambuco	Jocosamente, o deputado afirma que o Governo paraguaio já se encontra “mal das pernas”, e que deixar de pagar R\$ 4 bilhões ao país vizinho inviabilizaria o governo guarani.
Dr. Rosinha	PT	Paraná	O deputado paranaense afirma que a renegociação do Tratado de Itaipu deve ser entendida dentro do amplo redimensionamento nas relações brasileiro-paraguaias, já que a criação da nova ponte entre os dois países, o aumento da infraestrutura da hidrovia dos rios Tietê e Paraná, o acordo de residência e de regularização migratório do Mercosul e a regularização da situação fundiária dos brasileiros em solo guarani também foram decididas entre os presidentes Lugo e Lula. Ademais, o Tratado de Itaipu já fora renegociado outras vezes nos anos de 1986, de 1992, de 2000 e de 2009. Nesse sentido, não há violação ao direito internacional dos tratados. Na verdade, o Brasil entende as dificuldades socioeconômicas do país vizinho, e a renegociação desse Tratado perpassa pelo entendimento de que o Governo brasileiro deve trabalhar no sentido de

			diminuir as assimetrias entre os países da região, de aumentar a prosperidade de seus vizinhos e de correlacionar o processo de integração regional ao desenvolvimento. Especificamente, o deputado entende que, como no caso da Alemanha no tocante à União Europeia, o Brasil também tem maior responsabilidade diante o processo de integração, ainda mais quando os custos econômicos são muito inferiores aos ganhos políticos, econômicos e diplomáticos desse acordo.
Jilmar Tatto	PT	São Paulo	A solidariedade também é exercida internacionalmente, ainda mais quando o país em questão é extremamente pobre e se encontra no entorno estratégico brasileiro. Tatto entende que a ratificação do projeto de lei elevaria as relações brasileiro-paraguaias e beneficiaria o grande contingente de indivíduos e de empresas brasileiros que escolheram o Paraguai como meio de sobrevivência e de expansão de seus interesses econômicos.
<p>Posicionamento dos Deputados da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009</p>			<p>Resumo do pronunciamento dos deputados a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais da Câmara dos Deputados em 07 de abril de 2011.</p>
Deputado Favoráveis	Partido	Unidade da Federação	
Chico Alencar	PSOL	Rio de Janeiro	O deputado entende que deve haver melhor equidade dos benefícios financeiros referente à Itaipu. Isso viabilizaria a justiça e a igualdade entre os povos.
Paulo Teixeira	PT	São Paulo	O deputado afirma que a renegociação do acordo de Itaipu deve ser entendida por meio do prisma histórico-político. Historicamente, a usina foi construída para dirimir conflito fronteiriço, entre os dois países; e, politicamente, a renegociação é símbolo do projeto brasileiro destinado à América do Sul. Diferentemente do Nafta, os planos brasileiros para seu entorno espelham-se na correlação entre relações econômicas e desenvolvimento social. Nesse sentido, o Brasil espelhar-se-ia no projeto europeu de integração, caracterizado pela transferência de recursos de países mais ricos, como a França e a Alemanha, para os países relativamente desenvolvidos, como Portugal e Grécia, o que, a longo prazo, diminuiria as assimetrias regionais, e possibilitaria que o crescimento econômico brasileiro proporcionasse o desenvolvimento do entorno regional. Acima de tudo, Paulo Teixeira entende que a riqueza deve ser compartilhada, ainda mais quando o valor destinado ao Paraguai é tão diminuto quando relacionando ao produto interno bruto brasileiro.

Fonte: Elaborado por ALMEIDA, 2015.

Anexo 2

<p>Posicionamento dos Senadores da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009</p>			<p>Resumo do pronunciamento dos senadores a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais do Senado Federal em 11 de maio de 2011.</p>
Senadores Contrários	Partido	Unidade da Federação	
Itamar Franco	PPS	Minas Gerais	Vota contra o projeto de lei e afirma que não houve estudo suficiente diante da complexidade e importância da proposta. Ademais, contesta o posicionamento da Senadora Gleise Hoffmann, no tocante a fórmula paramétrica utilizada pelo Governo para a atualização do cálculo da tarifa elétrica de Itaipu, e discorda da afirmação de Hoffmann que entende que Itaipu foi responsável pela eliminação dos problemas energéticos brasileiros, no momento de sua construção.
José Agripino	DEM	Rio Grande do Norte	Entende a renegociação do Tratado como um acordo entre governos ideologicamente afins. Ademais, afirma que o argumento do Governo a respeito das condições de pobreza e miséria paraguaias, com o intuito de justificar o aumento do montante pago ao Paraguai pela energia de Itaipu, não é verdadeiro, já que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país guarani é mais elevado do que o de muitos estados brasileiros, como o Piauí, por exemplo. Por último, condiciona a mudança de seu posicionamento a respeito da aprovação do projeto de lei, caso o Governo do Paraguai se comprometa a aplicar parte do dinheiro oriundo do aumento da tarifa energética de Itaipu no combater ao contrabando de armas, destinado ao Brasil.

Anexo 1

<p>Posicionamento dos Senadores da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009</p>			<p>Resumo do pronunciamento dos senadores a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais do Senado Federal em 11 de maio de 2011.</p>
Senadores Contrários	Partido	Unidade da Federação	

Demóstenes Torres	DEM	Goiás	O senador entende que o acordo foi decorrente da promessa do Presidente Lula viabilizar o governo de Fernando Lugo. Torres também afirma que o acordo foi uma forma de resolver a situação dos brasileiros que vivem no Paraguai, uma vez que, após a assinatura do acordo, o Governo paraguaio depositou o acordo migratório do Mercosul. Nesse sentido, o senador entende que esse acordo foi feito entre “companheiros” à custa do desenvolvimento brasileiro.
Jarbas Vasconcelos	PMDB	Pernambuco	O acordo é de cunho ideológico, e objetiva a viabilização do governo de Fernando Lugo, já que o Governo brasileiro não relacionou a questão da renegociação de Itaipu à insegurança jurídica vivida pelos brasileiros residentes no Paraguai. Ademais, o Tesouro Nacional foi o único fiador da obra, e, em 2023, o Estado paraguaio será proprietário de metade da hidrelétrica de Itaipu sem ter colocado qualquer valor. Por último, o senador afirma que, durante a década de 1990, o consumidor brasileiro pagou valores quase três vezes maiores que o paraguaio para a utilização pela energia de Itaipu, e, no momento em que os preços se estabilizaram e se tornaram competitivos para o mercado brasileiro, os paraguaios propõem a renegociação da tarifa.

Posicionamento dos Senadores da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009			Resumo do pronunciamento dos senadores a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais do Senado Federal em 11 de maio de 2011.
Senadores Contrários	Partido	Unidade da Federação	
Aloysio Nunes Ferreira	PSDB	São Paulo	O senador entende que a aprovação do acordo é lesiva à pátria, não só porque aumenta o valor pago pelo consumidor brasileiro como também coloca a diplomacia nacional a serviço do companheirismo político. Ademais, a tarifa de Itaipu tem sido sistematicamente aumentada no decorrer dos anos, e o Brasil desrespeita o direito dos tratados em prol de um projeto político que busca a liderança continental.
Paulo Bauer	PSDB	Santa Catarina	O senador entender que o acordo possui matizes ideológicos, assim como a postura brasileira decorrente do processo de nacionalização das refinarias da Petrobras na Bolívia.

Álvaro Dias	PSDB	Paraná	O senador entende que a aprovação do projeto não atende aos interesses do Brasil, tendo em vista a condição de insegurança jurídica vivida pelos brasileiros no Paraguai e a posição governamental, contrária à renegociação do Tratado, em 2008. Ademais, o senador entende que a população brasileira não é favorável a renegociação desse instrumento, ainda mais pela impossibilidade de acesso às contas da empresa binacional de Itaipu por parte ou do Tribunal de Contas da União, ou do Supremo Tribunal Federal ou ainda por parte do Senado Federal.
Mário Couto	PSDB	Pará	De acordo com Couto, os brasileiros estão doando recursos ao Paraguai, em decorrência dos altos impostos pagos pelo contribuinte e que não se materializam na melhoria da infraestrutura brasileira.

<p>Posicionamento dos Senadores da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009</p>			<p>Resumo do pronunciamento dos senadores a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais do Senado Federal em 11 de maio de 2011.</p>
Senadores Contrários	Partido	Unidade da Federação	
Cyro Miranda	PSDB	Goiás	Miranda entende que não houve a devida contrapartida das autoridades paraguaias no tocante aos ganhos relacionando à renegociação do Tratado, já que o aumento de 200% no valor repassado ao Paraguai beneficia somente o país vizinho e é uma forma de agradar o Presidente Fernando Lugo, ainda mais quando Lugo afirmou que, sem a revisão do Tratado, a presidente Dilma Rousseff não seria bem-vinda ao Paraguai. O senador entende que o Brasil deve, sim, ajudar os países latino-americanos, porém essa ajuda não deve estar relacionada à alienação do patrimônio nacional. Especificamente, no caso paraguaio, o Brasil deveria usar a renegociação do acordo como um meio para discutir a agenda bilateral entre os dois países e para fazer valer seus interesses no cenário internacional.
Lúcia Vânia	PSDB	Goiás	A aprovação do projeto pode representar aumento da energia elétrica para os usuários brasileiros. A senadora também relembra que o Brasil cedeu em várias outras reivindicações paraguaias e que, embora a venda da energia de Itaipu represente 15% da receita total do país vizinho, o Governo brasileiro foi responsável pelas garantias do financiamento da obra. O Tratado só deveria ser discutido em 2023, conforme a letra do acordo entre os dois países. A aprovação do acordo Lula-Lugo é política e nada há de elementos jurídicos ou econômicos.

Posicionamento dos Senadores da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009			Resumo do pronunciamento dos senadores a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais do Senado Federal em 11 de maio de 2011.
Senadores Contrários	Partido	Unidade da Federação	
Flexa Ribeiro	PSDB	Pará	O senador entende que a renegociação do Tratado não atende aos interesses nacionais, tendo em vista que o Brasil foi o único a pegar pela obra da usina e a arcar com as dívidas dessa empreitada. De acordo com Flexa, essa renegociação só pode ser entendida, caso tomada como a aceitação, por parte do Brasil, do mote de companhia do presidente Fernando Lugo.
Senadores Favoráveis	Partido	Unidade da Federação	Resumo do pronunciamento dos senadores a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais do Senado Federal em 11 de maio de 2011.
Eduardo Suplicy	PT	São Paulo	Afirmou que o Mercosul tem sido estratégico não só para o comércio exterior brasileiro como para sua política externa. O bloco gera grande quantidade empregos e rendimentos para indústria brasileira. Conseqüentemente, para aprimorar o processo de integração, é necessário o desenvolvimento de mecanismos que equacionem as assimetrias regionais. Ademais, Suplicy lembrou que sem a água do lado paraguaio não haveria a usina.
Walter Pinheiro	PT	Bahia	A revisão do Tratado é acordo econômico entre países que participam de um processo de integração, já que o valor repassado ao Paraguai não corresponderia à construção de hidrelétricas da envergadura de Itaipu.
Posicionamento dos Senadores da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009			Resumo do pronunciamento dos senadores a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais do Senado Federal em 11 de maio de 2011.
Senadores Favoráveis	Partido	Unidade da Federação	
João Pedro	PT	Amazonas	O senador saliente as relações históricas entre Brasil e Paraguai, e afirma que a aprovação do acordo em tela fortalece o Mercosul e a liderança brasileira na região. Além disso, o senador entende que o acordo deve ser entendido no âmbito do quarto artigo da Constituição Federal que versa a respeito da integração latino-americana. Por último, João Pedro entende que as relações internacionais brasileiras devem ser pautadas, também, pela solidariedade.

Lindbergh Farias	PT	Rio de Janeiro	O senador entende não só que o Mercosul tem sido estratégicos para as políticas comercial e exterior brasileiras como também é responsável pela geração de empregos e de recursos para o Brasil. Ademais, Farias coloca Itaipu como tema sensível para o Brasil, tendo em vista que 20% da energia brasileira é oriunda dessa usina. Por último, o senador afirma que o aumento do pagamento acarretaria o incremento de quase 10% na receita do Estado paraguaio. Consequentemente, Lindbergh coloca-se favorável à aprovação do projeto
Delcídio do Amaral	PT	Mato Grosso do Sul	O acordo deve ser entendido como mecanismo para o desenvolvimento. O senador também aponta que Itaipu é resultado da cooperação entre Brasil e Paraguai, e que o valor da energia decorrente da usina, caso comparado com o do mercado brasileiro, é muito baixo.

Posicionamento dos Senadores da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009			Resumo do pronunciamento dos senadores a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais do Senado Federal em 11 de maio de 2011.
Senadores Favoráveis	Partido	Unidade da Federação	
Gleisi Hoffmann	PT	Paraná	A senadora entende que o acordo em tele deve ser visto no âmbito do jogo de soma positiva, tendo em vista que, no Paraguai, 300 mil brasileiros são residentes, o que torna o desenvolvimento do país vizinho estratégico para o Brasil, que fortalece o desenvolvimento regional. Gleise também afirma que o reajuste do valor ainda manterá a tarifa a níveis muito baixos, caso comparado à realidade brasileira. Ademais, a senadora entende que Itaipu é uma obra geopolítica, tendo em vista o fim do conflito fronteiriço ocasionado por essa.
Humberto Costa	PT	Pernambuco	O senador entende que, no Tratado de Itaipu, já consta a diretiva no intuito da realização de preços justos no tocante à cessão de energia. Ademais, a aprovação do acordo é símbolo do comprometimento brasileiro não só com a América do Sul, mas, também, com o Paraguai, país que possui população majoritariamente mísera. Consequentemente, a aprovação desse acordo aumentaria as receitas do país vizinho em 20%, o que fortaleceria o Mercosul e o Brasil nesse país, já que empresas brasileiras têm grandes interesses no país.
Pedro Simon	PMDB	Rio Grande do Sul	O Brasil agiu assertivamente, tendo em vista a atual posição brasileira no contexto regional. Além disso, a ratificação do projeto de lei visa à promoção da integração e do desenvolvimento tanto do Brasil quanto dos demais países latino-americanos.

Posicionamento dos Senadores da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009			Resumo do pronunciamento dos senadores a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais do Senado Federal em 11 de maio de 2011.
Senadores Favoráveis	Partido	Unidade da Federação	
Roberto Requião	PMDB	Paraná	Requião afirma a respeito do fortalecimento de uma visão imperialista brasileira, caso o acordo entre os presidentes Lugo e Lula não seja retificado pelo Senado. Ademais, o senador entende que não há caridade nesse acordo, tendo em vista que tanto o Brasil quanto o Paraguai foram parceiros na construção desse projeto. Por último, Requião entende que a revisão de contratos é um processo comum decorrente de qualquer relação comercial, e que o desenvolvimento e a modernização paraguaios são de interesse do Brasil.
Marinor Brito	PSOL	Pará	Entende que o acordo brasileiro-paraguaio deve ser tomado como instrumento de melhoria de vida da população dos países. Afirma que o Brasil possui dívida social com o país vizinho, e que deve trabalhar para o desenvolvimento da América Latina.
Raldolfe Rodrigues	PSOL	Amapá	Rodrigues entende que o valor pago ao Paraguai, caso o acordo for aprovado, ainda é muito baixo em decorrência da dívida histórica que o Brasil possui com o país vizinho. Ademais, a dívida do Governo paraguaio em relação ao brasileiro é extremamente onerosa, uma vez a construção de Itaipu foi orçada em um valor muito inferior ao valor de sua construção e possui taxa de correção monetária muito elevada. Por último, o senador afirma que a economia paraguaia é 70 vezes inferior a do Brasil, conseqüentemente, a renegociação deveria ser vista no âmbito do processo integracionista sul-americano.
Posicionamento dos Senadores da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009			Resumo do pronunciamento dos senadores a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais do Senado Federal em 11 de maio de 2011.
Senadores Favoráveis	Partido	Unidade da Federação	
Vanessa Grazziotin	PC do B	Amazonas	A senadora entende que o Mercosul além de um bloco econômico, também deve ser um bloco solidário. Nesse sentido, Grazziotin defende a aprovação do projeto como meio de fortalecimento das relações brasileiro-paraguaias e como economicamente viável, visto que o reajuste da tarifa energética ainda manteria os preços relacionado à geração de energia de Itaipu muito baixos.

Inácio Arruda	PC do B	Ceará	Arruda entende que o acordo deve ser entendido como instrumento que supera a lógica econômica, visto que o Brasil possui muitos interesses no Paraguai, tanto em decorrência da grande quantidade de brasileiros, vivendo no país vizinho, como também da grande de empresas e de capital brasileiros presentes no Paraguai.
Cristovam Buarque	PDT	Distrito Federal	O senador não concorda com a rejeição do acordo, já que isso poderia acirrar o relacionamento não só entre os dois governos, como também entre as duas sociedades. Por fim, Buarque entende que o Brasil ganha muito mais com a ratificação do acordo, visto que esse melhoraria a relação bilateral.
Marcelo Crivella	PRB	Rio de Janeiro	Crivella afirma que a renegociação deve ser vista como meio para a formação de uma comunidade latino-americana de nações. Nesse sentido, é justa a atualização do valor pago, ainda mais se for comparada o valor pago pela energia elétrica no Brasil e a paga ao país vizinho.
Posicionamento dos Senadores da República Federativa do Brasil no tocante à votação do projeto de decreto legislativo nº 115 de 2011, responsável pela aprovação do Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009			Resumo do pronunciamento dos senadores a respeito da renegociação do tratado de itaipu, de acordo com os anais do Senado Federal em 11 de maio de 2011.
Senadores Favoráveis	Partido	Unidade da Federação	
Francisco Dornelles	PP	Rio de Janeiro	O senador afirma que a aprovação do acordo presidencial fortalece o Mercosul e a projeção internacional do Brasil. Ademais, relembra que Itaipu é fonte de aproximação diplomática entre os dois países. Dessa forma, Itaipu não deve ser tomada apenas sob o prisma energético.

Elaborado por ALMEIDA, 2015.

Anexo 3

Mensagem no. 951

Senhores Membros do Congresso Nacional, Nos termos do disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição, submeto à elevada consideração de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores, de Minas e Energia e da Fazenda, o texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009.

Brasília, 19 de novembro de 2009.

ANEXO 4**DECLARAÇÃO CONJUNTA DOS SENHORES PRESIDENTES DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E DA REPÚBLICA DO
PARAGUAI****CONSTRUINDO UMA NOVA ETAPA NA RELAÇÃO BILATERAL**

Em atenção a convite do Presidente da República do Paraguai, Fernando Armindo Lugo Méndez, o Presidente da República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, realizou visita de trabalho à República do Paraguai no dia 25 de julho de 2009, acompanhado de importante comitiva.

Em seus contatos, os Presidentes destacaram os novos tempos vividos em ambos os países, que facilitam uma convergência de visões e compromissos entre os dois governos. Assinalaram a necessidade de dinamizar as relações bilaterais, com o propósito de fortalecer os tradicionais laços de amizade e de cooperação, que permitam superar gradualmente as assimetrias entre os dois países,

em um contexto difícil, caracterizado por uma crise econômico-financeira internacional e por uma enorme dívida social que afeta ambos os povos.

Os mandatários, conscientes de que a cooperação bilateral deve promover benefícios mútuos e responsabilidades compartilhadas, sem perder de vista a diferença de escala de desenvolvimento, a heterogeneidade regional e os problemas de vulnerabilidades, comprometeram-se a promover uma genuína cooperação bilateral. Essa cooperação deve superar os obstáculos à integração bilateral, potencializar a unidade dos interesses coletivos, e contribuir para a adoção de políticas regionais que ajudem o Paraguai a superar as desvantagens comparativas decorrentes de sua situação geográfica na região.

Nesse contexto, os Presidentes da República:

1. Manifestaram seu beneplácito e decidido apoio ao sistema democrático representativo vigente nos países da região, ao respeito incondicional dos direitos humanos, à soberania e autodeterminação dos povos.
2. Coincidiram em assinalar a importância da solidariedade como componente central do processo de integração regional em curso, assim como sua intenção de continuar com os esforços para diminuir a pobreza, a desigualdade e outras formas de injustiça social.
3. Ressaltaram a importância de Itaipu, que constitui um marco central da integração entre os dois países. Destacaram os benefícios que essa sociedade na área energética assegura para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e do Paraguai.
4. Reiteraram seu compromisso com a integração energética regional e sublinharam seu potencial para promover o desenvolvimento social, econômico e a erradicação da pobreza. Nesse sentido, renovaram seu empenho em impulsionar o desenvolvimento da infraestrutura energética dos países como

elemento de apoio à sustentabilidade da integração sul-americana, fundada na determinação dos povos para avançar com autonomia no caminho da união e da solidariedade.

5. Celebraram os avanços nas negociações com relação aos seis pontos na agenda proposta pelo Paraguai sobre Itaipu e discutidos nas mesas de negociação dos representantes dos dois países.

Registraram com satisfação o acordo alcançado para submeter à aprovação congressual novos valores a serem recebidos pelo Paraguai a título de cessão de energia sobre a base de um fator de multiplicação de 15.3 (quinze inteiros e três décimos).

6. Reconheceram a conveniência de que a ANDE possa gradualmente, com a brevidade possível, comercializar, no mercado brasileiro, energia de Itaipu correspondente aos direitos de aquisição do Paraguai. Com esse propósito, acordaram que as duas Partes intercambiarão, nos próximos 60 dias, propostas específicas para a discussão em reuniões de um grupo de trabalho constituído por representantes dos respectivos ministérios da área de energia, dos Diretores-Gerais de Itaipu, de representantes da ELETROBRAS e da ANDE e das Chancelarias. O resultado dessas discussões será informado aos Presidentes no prazo máximo de três meses, a partir da data desta Declaração. O Presidente Lugo reiterou a reivindicação de que o Paraguai possa habilitar-se, da mesma forma, a dispor gradualmente de energia de Itaipu para oferecer a terceiros mercados com direito de preferência ao Brasil. Considerando o novo quadro de cooperação entre os dois países, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ressaltou que o Brasil e o Paraguai devem trabalhar juntos na busca de uma efetiva integração energética regional que contemple, inclusive, a possibilidade de que o Paraguai e o Brasil possam comercializar energia de Itaipu em terceiros mercados a partir de 2023, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e uma maior segurança energética para os países sul-americanos. Nesse sentido, considerarão recomendar uma proposta a seus respectivos Congressos Nacionais.

7. Registraram também a necessidade da contratação pela ANDE e pela ELETROBRAS da totalidade da potência instalada disponível em Itaipu (18 unidades geradoras de 700 MW cada uma) e determinaram que os Diretores-Gerais de Itaipu e os Presidentes da ANDE e da ELETROBRAS estabeleçam as condições da contratação, assegurando a divisão em partes iguais entre os dois países da totalidade da energia produzida na usina, conforme o previsto no Tratado. O grupo de trabalho mencionado no parágrafo anterior terá presente o princípio de que, no balanço geral, o Paraguai não tenha perdas globais em relação à modalidade atual de contratação, sob pena de inviabilizar as alterações consideradas.

8. Determinaram que o grupo de trabalho constituído nos termos do parágrafo seis também examine as condições em que a ANDE possa comercializar no mercado brasileiro energia da hidrelétrica de Acaray e, futuramente, também da represa de Yguazú quando estiver motorizada, bem como de excedentes disponíveis em outras fontes de geração do Paraguai.

9. Registraram com satisfação que a ANDE e a ELETROBRAS estejam desenvolvendo uma ampla agenda de cooperação que inclui, entre outros pontos, estudo de otimização do sistema paraguaio de transmissão; transferência de experiência em projetos de repotenciação e motorização de usinas; levantamento do potencial energético e estudos de viabilidade de novos projetos hidrelétricos no Paraguai; transferência de experiência na implantação de fontes alternativas; transferência de experiência em projetos de eletrificação rural; capacitação e treinamento em áreas específicas.

10. Instruíram a Diretoria-Executiva e o Conselho de Administração de Itaipu Binacional que, em consulta com a ANDE e a ELETROBRAS, determinem as providências necessárias para que se executem as obras de seccionamento das linhas de transmissão de 500 kV da subestação da margem direita. Acordaram a construção por Itaipu da LT 500kV entre a SE Itaipu-MD e a SE Villa Hayes, e a construção desta. As duas obras serão transferidas sem custo ao Paraguai.

11. Determinaram a constituição de um grupo de trabalho integrado pelos Diretores-Gerais de Itaipu e representantes dos respectivos ministérios das áreas de transporte, energia e obras públicas e das Chancelarias, para definir os termos de referência de um estudo de viabilidade técnica, econômica e

socioambiental de obras de navegação previstas no ponto III:11 do Anexo B do Tratado, e realizar os melhores esforços para que esse estudo de viabilidade esteja concluído em 2010.

12. Instruíram os Diretores-Gerais de Itaipu a adotar as medidas cabíveis para a conclusão das obras de construção do mirante da margem direita de Itaipu, que deverá valorizar o potencial turístico da represa, com vistas a estar em funcionamento em 2011.

13. Aprovaram os termos do compromisso assinados pelos dois Diretores-Gerais em 15 de agosto de 2008, sobre medidas administrativas que buscam o aperfeiçoamento e a transparência da gestão de Itaipu Binacional, e determinaram sua estrita observância e implementação.

14. Reiterando o princípio de igualdade de direitos e obrigações estabelecido no Artigo III do Tratado de Itaipu, ratificaram com satisfação a decisão do Conselho de Administração de Itaipu Binacional (RCA N° 008/2009) sobre a continuidade das práticas de decisões consensuadas no âmbito da Diretoria-Executiva, consolidação da cogestão plena no âmbito das Diretorias de área que integram a Diretoria- Executiva, e o estabelecimento de um mecanismo para solução de eventuais controvérsias entre os Diretores-Executivos e Diretores correspondentes.

15. O Presidente Fernando Lugo informou sobre a auditoria que a Contraloría General da República do Paraguai está fazendo da dívida de Itaipu Binacional, e sua intenção de transmitir suas conclusões à parte brasileira.

16. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reiterou a disposição de propor ao Congresso Nacional do Brasil a criação de um fundo de desenvolvimento regional, a ser constituído com recursos orçamentários, para apoiar a implementação de projetos de associação industrial e produtiva, com especial atenção aos setores em que possa desenvolver maior uso industrial da energia no Paraguai, bem como a execução de programas de eletrificação rural.

17. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reiterou igualmente a oferta de financiamento em termos favoráveis, com recursos do BNDES e do PROEX, para obras de infraestrutura de interesse do Governo paraguaio.

18. Os Presidentes celebraram os progressos alcançados na regulamentação do Regime de Tributação Unificada (RTU), o qual contribuirá para a dinamização da economia de Ciudad del Este. Nesse contexto, o Presidente Fernando Lugo Méndez recebeu com beneplácito a decisão do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva de fixar uma alíquota máxima de 25%.

19. Destacaram, igualmente, os benefícios que resultarão da conclusão das obras de reforma da cabeceira paraguaia da Ponte da Amizade para o trânsito de pessoas e mercadorias.

20. Ressaltaram a necessidade de que, na aplicação dos controles fronteiriços, se atendam as particularidades e necessidades econômicas e sociais da região.

21. Instruíram as autoridades competentes a iniciar os estudos relativos à construção de uma ponte internacional sobre o rio Paraguai, entre as Cidades de Porto Murtinho e Carmelo Peralta, empreendimento que teria um importante papel para a dinamização dos fluxos econômicos e sociais na região do Chaco paraguaio e do Centro-Oeste brasileiro, no contexto de desenvolvimento dos corredores bioceânicos.

22. Reafirmaram sua decisão de iniciar, em breve, as obras da Ponte Porto Meira-Presidente Franco sobre o Rio Paraná. Nesse contexto, reconheceram a necessidade de concluir os projetos básico e executivo para dar início à construção da ponte, considerando o efeito dinamizador que terá como fonte de trabalho na economia regional. Em consequência, anunciaram sua decisão de inaugurar o canteiro de obras do empreendimento em cerimônia conjunta, no primeiro semestre de 2010.

23. Reconheceram a necessidade de iniciar os estudos de pré-viabilidade para a interconexão ferroviária Cascavel-Ciudad del Este-Maria Auxiliadora, com posterior conexão a Encarnación, e de

concluí-los nos primeiros meses de 2010, como parte integrante do Corredor Ferroviário bioceânico Antofagasta-Paranaguá, a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em coordenação com Ferrocarriles del Paraguay S.A. (FEPASA).

24. Assinalaram o interesse comum de estimular o desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná e da Hidrovia Tietê-Paraná, para o que instruíram as autoridades responsáveis a cooperar na execução dos estudos de impacto ambiental e das obras necessárias que as viabilizem.

25. Os Presidentes reconheceram os esforços realizados pelas autoridades migratórias no sentido de regularizar a situação de suas respectivas comunidades nos dois países. Nesse aspecto, o Presidente Lula expressou seu reconhecimento pela hospitalidade paraguaia, ao abrigar importante número de brasileiros. A esse respeito, o Presidente Fernando Lugo manifestou que seu governo está comprometido com o fortalecimento da capacidade de atenção aos imigrantes por parte do órgão pertinente, e que a hospitalidade paraguaia aos estrangeiros continua inalterada.

O Presidente Fernando Lugo acolheu com satisfação a aprovação da Lei 11961, que beneficia a todos os estrangeiros em situação irregular no Brasil. Nesse espírito, expressou a intenção do Governo do Paraguai de depositar, com a possível brevidade, os instrumentos de ratificação dos Acordos de Residência e Regularização Migratória do MERCOSUL.

Além disso, destacaram os trabalhos que nesse campo vêm desenvolvendo os Grupos de Trabalho Cooperação em Temas Migratórios e de Desenvolvimento Rural e instruíram a celebrar a próxima reunião no curso deste ano.

26. Consideraram importante a democratização do acesso à informação de qualidade e intercambiaram ideias sobre Comunicação Pública e Televisão Educativa, assim como sobre possibilidades de cooperação nessas áreas. A esse respeito, instaram as autoridades competentes a concluir a negociação de um Memorando de Entendimento sobre Cooperação em matéria de Comunicação Pública.

27. Determinaram a constituição de um Grupo de Trabalho bilateral encarregado da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Fronteiriço para julho de 2010. Nesse sentido, concordaram em reiniciar as atividades dos Comitês de Fronteira sob orientação do referido Plano, para atender às principais demandas sociais das populações de fronteira. Nesse âmbito, deverá ser considerada, entre outros aspectos, a análise de um Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, seguindo o modelo elaborado pelo grupo "ad hoc" de integração fronteiriça do MERCOSUL.

28. Congratularam-se pelos excelentes resultados das operações conjuntas de combate ao cultivo de maconha, logrados no âmbito da iniciativa "Nova Aliança", e saudaram a iniciativa, adotada pela Polícia Federal do Brasil e pela Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai, de aprofundar a cooperação nessa matéria por meio da assinatura de um documento específico que estabelece metas e prazos para a execução de operações conjuntas de investigação e repressão no combate ao narcotráfico em 2009.

29. Celebraram a próxima assinatura de Ajuste Complementar do Centro de Formação Profissional Paraguai-Brasil, em Hernandarias, Fase IV, ampliação e expansão.

Coincidiram em destacar o expressivo aumento das iniciativas de cooperação técnica nos últimos anos, as quais constituem importante contribuição aos esforços de capacitação e fortalecimento institucional.

30. Saudaram os entendimentos alcançados no âmbito da Comissão de Monitoramento do Comércio entre o Paraguai e o Brasil, e destacaram a importância de dar maior ênfase à tarefa conjunta de aumentar e diversificar as exportações do Paraguai ao Brasil, facilitando o acesso efetivo de produtos paraguaios ao mercado brasileiro, sobretudo daqueles com maior valor agregado, e igualmente fomentando os investimentos brasileiros no Paraguai, de forma a aproveitar as complementaridades entre as duas economias. Manifestaram, nesse contexto, sua satisfação com a próxima assinatura do Programa de Trabalho em matéria de Cooperação Industrial.

31. Decidiram estabelecer uma Comissão constituídas pelos dois Chanceleres para acompanhar a implementação dos acordos contidos nesta Declaração. Os dois Presidentes decidiram reunir-se regularmente a cada três meses com o propósito de projetar todos os aspectos da relação binacional.

Ao concluir suas atividades, o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, manifestou seu agradecimento ao povo e ao Governo da República do Paraguai pela hospitalidade y pelas atenções que lhe foram dispensadas, bem como a sua comitiva.

Assunção, 25 de julho de 2009.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Presidente da República

Federativa do Brasil

FERNANDO LUGO MENDEZ

Presidente da República do Paraguai