

**5****A alteração do Tratado de Itaipu**

O Paraguai é o país mais pobre do Mercosul – o Mercado Comum do Sul, a união aduaneira que inclui também Brasil, Argentina e Uruguai. Não faltam motivos para o país - um dos mais promissores, economicamente, da América Latina no século XIX – ter chegado a esta condição no século XXI. O único período em que o país buscou uma industrialização nos moldes europeus aconteceu nos anos anteriores à Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), o conflito mais sangrento da América Latina e que arrasou o Paraguai. O país enfrentou simultaneamente três países: Brasil, Argentina e Uruguai. A nação saiu da guerra pequena, devastada e humilhada, sob a intervenção dos vizinhos mais poderosos, Brasil e Argentina.

As medidas das autoridades que governaram o Paraguai nos anos seguintes não recuperaram o país. A concentração de riqueza e a exclusão de grande parcela da população das atividades produtivas mais importantes fizeram do Paraguai um país pobre socialmente e economicamente. Com uma indústria pouco competitiva e com uma economia baseada apenas na agricultura, a dependência de Brasil e Argentina se tornou o caminho mais fácil para a subsistência e a manutenção do poder nas mãos de poucos.

O Paraguai é considerado por Monica Hirst (2006) como o país com relação mais difícil entre todos os que fazem fronteira com o Brasil. Ela argumenta que a agenda bilateral seria um problema maior do que as assimetrias entre os dois. O passivo histórico pesa bastante. Até hoje, a Guerra evoca fortes sentimentos no Paraguai e faz parte da memória coletiva da população. O Estado paraguaio, que era sólido antes, se tornou institucionalmente instável<sup>416</sup>. A

---

<sup>416</sup> HIRST, 2006, p. 12.

ineficiência e a omissão dos governos paraguaios durante quase dois séculos provocaram graves consequências. O Estado se mostra incapaz de penetrar e de controlar todos os setores econômicos, políticos e sociais do país.

O Paraguai, há anos, pleiteia alterações no Tratado de Itaipu e a revisão da dívida da usina com o Tesouro Nacional e a Eletrobras<sup>417</sup>. Essas demandas ganharam mais força a partir do governo de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), que decidiu negociar com o Brasil uma alteração na cobrança dos juros da dívida da construção da usina de hidrelétrica. A eleição de Fernando Lugo foi uma grande virada na política paraguaia e deu mais força ao processo de revisão, pois o novo presidente baseou a sua campanha no conceito de “soberania energética”<sup>418</sup>. Ao contrário da negociação com a Bolívia, que abrangeu duas empresas estatais e uma fonte de energia que estava no subsolo boliviano, a discussão sobre o Tratado envolveu diretamente os Poderes Executivos dos dois Estados, que dividem igualmente a soberania sobre Itaipu Binacional.

Neste capítulo, faremos uma análise dos cenários social, econômico e político paraguaios, que são importantes para entender os motivos do presidente Fernando Lugo enfrentar o vizinho mais rico e poderoso para demandar uma alteração do Tratado de Itaipu – vista como a forma mais imediata de recuperação de uma economia que permaneceu estagnada por séculos. Sua intenção, como um político que cresceu dentro de uma realidade de pobreza, era desenvolver o país para conseguir reduzir a desigualdade social. O principal trunfo de Lugo na negociação com o Brasil foi a própria dificuldade política para implantar as mudanças que prometeu durante a campanha. A pouca autonomia do Poder Executivo em relação ao Legislativo, que tem maioria oposicionista no país,

---

<sup>417</sup> A Eletrobras S.A. é a maior companhia do setor de energia elétrica da América Latina. Em todo o Brasil, a empresa tem capacidade instalada para a produção de 39.453 MW e mais de 59 mil km de linhas de transmissão. Ela lidera um sistema composto de doze subsidiárias nas áreas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, uma empresa de participações (Eletrobras Eletropar), um centro de pesquisas (Eletrobras Cepel) e metade do capital de Itaipu Binacional. É uma companhia de capital aberto, controlada pelo governo brasileiro. Está diretamente ligada ao Ministério de Minas e Energia. A Eletrobras foi criada em 1962 para coordenar todas as empresas do setor elétrico, promover estudos, projetos de construção e operação de usinas geradoras, linhas de transmissão e subestações destinadas ao suprimento de energia elétrica do país. As reformas institucionais, a reestruturação do setor e as privatizações, na década de 1990, reduziram as responsabilidades da companhia.

<sup>418</sup> No Paraguai, o conceito de soberania energética é defendido pelo engenheiro Ricardo Canese, autor do artigo *O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia hidrelétrica* (In CODAS, Gustavo (org). *A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai*. São Paulo: Expressão Popular), em que ele desenvolve o seu argumento de defesa da autonomia paraguaia para explorar a hidroeletricidade produzida em Itaipu e na usina de Yaciretá, que é dividida entre Paraguai e Argentina.

dificulta ao presidente estabelecer medidas que alterem a realidade econômica e social paraguaia. A sensação de inércia do governo para a população provocou o risco de Lugo sofrer um processo de impedimento, defendido inclusive por integrantes de sua aliança política.

A análise da negociação anterior ao acordo que sacramentou a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, a compreensão dos termos, bastante claros, do Tratado, o período de obras e a situação atual do pagamento da dívida e dos dividendos são fundamentais para demonstrar que a demanda paraguaia por uma autonomia maior na administração da usina e de aumento do valor a receber por sua energia são baseadas em argumentos políticos e não técnicos ou jurídicos. O governo brasileiro levou em consideração as necessidades do vizinho, especialmente pela instabilidade que um golpe de Estado para derrubar um presidente eleito democraticamente iria provocar na região. Um conflito civil em um país tão próximo, e que faz parte de sua zona de influência, seria uma grande derrota para o Brasil, cujo principal objetivo na América do Sul é a integração. Como será demonstrado a seguir, a decisão final do governo brasileiro foi determinada por suas preferências domésticas e pelas ambições políticas regionais do gabinete presidencial do governo Lula.

## 5.1.

### **O quadro social paraguaio**

Segundo as estimativas nacionais, em 2008 (o último censo é de 2002), o Paraguai passou dos 6,2 milhões de habitantes (6.230.143 habitantes)<sup>419</sup>. A maior parte está concentrada nas áreas urbanas, são 3.597.590. As áreas rurais abrangem 2.632.555 moradores. O país tem 406.752 km<sup>2</sup> e sua densidade é de 15,3 habitantes por km<sup>2</sup>. A expectativa de vida é maior do que a da Bolívia: 71,8 anos contra 65,5 anos do vizinho. A população também é bastante jovem. Quase

---

<sup>419</sup>Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Compendio2008/02.Demografia.pdf>>. Acessado em 02 set. 2010

metade (45%) tem menos de 19 anos. A taxa de desemprego não é alta, 6,4%<sup>420</sup> (em 2009), mas o subemprego é elevado e afeta 25% da população, o que significa que, das 2,96 milhões de pessoas empregadas (62,9% de taxa de ocupação), 793 mil trabalham menos de 30 horas por semana e/ou recebem menos do que o salário mínimo<sup>421</sup>.

O país é marcado pela desigualdade, que é mais intensa no campo. Desde meados da década de 1880, o governo recorreu à venda de terras públicas para se sustentar, o que contribuiu para criar os latifúndios e a concentração das terras nas mãos de poucos<sup>422</sup>. Estes latifundiários contratam apenas uma pequena parcela da mão-de-obra. A maior parte da força de trabalho no campo é utilizada em pequenas propriedades, que ocupam uma parte reduzida das terras plantadas.

Muitas dessas terras pertencem a brasileiros residentes no Paraguai. Eles se estabeleceram, a partir dos anos 1960, em fazendas próximas à fronteira, especialmente nas regiões de Alto Paraná e Canideyú, onde a terra era mais barata do que no Paraná e no Mato Grosso do Sul. Desenvolveram plantações mecanizadas, com máquinas modernas. Segundo o censo paraguaio de 2004, metade das terras cultivadas no país é ocupada pelo plantio de soja<sup>423</sup>, e os *brasiguaios* respondem por cerca de 80% da produção e exportam especialmente para o Brasil. As estimativas são bastante divergentes quanto ao número de brasiguaios. O censo de 2004 do Paraguai documentou 81.592, sendo que 72.795 vivem nas regiões de fronteira. Em 2000, o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou em 454.501 o número de brasileiros residentes no país vizinho. Há muita ilegalidade e falta de controle na fronteira, por isso é difícil precisar a quantidade de brasiguaios. Além disso, há trabalhadores sazonais, brasileiros que vivem no Paraguai apenas durante o período de safra<sup>424</sup>.

<sup>420</sup> DGEEC: Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2009. Principales indicadores de empleo e ingresos. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/>>. Acessado em 02 set. 2010

<sup>421</sup> De acordo com a pesquisa do DGEEC, são consideradas subempregadas pessoas que trabalham menos de 30 horas por semana e que estão disponíveis para trabalhar mais, ou que trabalham mais de 30 horas, mas recebem menos do que o salário mínimo.

<sup>422</sup> HERKEN KRAUER, 2009, p. 168.

<sup>423</sup> [Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Compendio2006/06%20Agricultura%20-%20Compendio%202006.pdf) (dgeec). Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Compendio2006/06%20Agricultura%20-%20Compendio%202006.pdf>>. Acessado em: 02 set. 2010.

<sup>424</sup> ALBUQUERQUE, 2009, p. 2 et seq.

Setores políticos de oposição e movimentos sociais não aceitam essa presença brasileira e consideram uma ameaça à soberania nacional. Eles também reclamam das perdas ambientais, da destruição florestal, da poluição dos rios e do uso de agrotóxicos. Camponeses contestam a legalidade das propriedades dos brasiguaios. O conflito entre paraguaios e brasileiros na região de fronteira aumentou nos últimos anos, com constantes invasões a propriedades de brasiguaios, e a contratação de pistoleiros por parte dos proprietários para defender suas terras. Esse tipo de conflito não é generalizado, pois há casos de associações entre brasiguaios e camponeses. Em 2004, o Congresso paraguaio aprovou uma lei que impede os estrangeiros dos países vizinhos de comprar terras numa faixa de 50 km a partir da fronteira, o que não impede os filhos e netos – nascidos no Paraguai – dos brasiguaios de negociar terras<sup>425</sup>.

## 5.2.

### A economia paraguaia

A Guerra da Tríplice Aliança, contra Brasil, Argentina e Uruguai, é um fator histórico fundamental para entender a atual estrutura econômica frágil e pouco desenvolvida do Paraguai. Os quase seis anos de conflito (1864 a 1870) arrasaram o país, que foi assolado por epidemias e desnutrição<sup>426</sup>. Uma grande parte dos homens paraguaios morreu ou ficou inválida. Autores divergem sobre o número de mortos. De acordo com historiador e cientista político Boris Fausto (2006), os cálculos mais confiáveis indicam que metade do povo paraguaio morreu, tendo diminuído de 406 mil, em 1864, para 231 mil habitantes, em 1872, a maioria deles velhos, mulheres e crianças<sup>427</sup>. A população paraguaia só recuperou os níveis anteriores aos da Guerra no início do século XX<sup>428</sup>.

Com o caminho fechado para o oceano e arrasado pela guerra, não restou alternativa ao Paraguai a não ser pedir ajuda aos vizinhos que lideraram a sua derrota: Brasil e Argentina. Até os anos 1960, o acesso ao mar, fluvial ou

---

<sup>425</sup> ALBUQUERQUE, 2009, p. 9.

<sup>426</sup> DORATIOTO, 2002.

<sup>427</sup> FAUSTO, 2006, p. 121.

<sup>428</sup> HERKEN KRAUER, 2009, p. 167.

terrestre, para escoar os seus produtos para o mercado internacional era restrito às condições da Argentina, que controlava o rio Paraná e as estradas por onde passavam as mercadorias do Paraguai, que teve o seu direito de navegação no rio reconhecido, posteriormente. A aproximação do general Alfredo Stroessner do governo brasileiro modificou esse cenário. Em 1956, os presidentes Juscelino Kubitschek e Stroessner colocaram a pedra fundamental da Ponte da Amizade (Ponte Internacional Brasil-Paraguai), para ligar Porto Stroessner (hoje Cidade do Leste) e Foz do Iguaçu, no Paraná. A ligação entre os dois países também abriu espaço para as exportações brasileiras, pois, até então, os produtores nacionais pouco se interessavam pelo mercado paraguaio<sup>429</sup>.

A construção da Ponte da Amizade permitiu a criação da zona de comércio livre de Cidade do Leste. Produtos importados, livres de tarifas, são vendidos, especialmente para brasileiros. Muitos “sacoleiros”<sup>430</sup> cruzam a fronteira em direção ao Paraguai para comprar produtos que são revendidos em lojas brasileiras. Este comércio é chamado reexportação. Aproveitando as baixas tarifas de importação, o Paraguai se tornou o centro de um comércio triangular de artigos de consumo (cigarros, bebidas alcoólicas, relógios, aparelhos eletrônicos, câmeras fotográficas, brinquedos, artigos de informática, perfume) do leste asiático e dos Estados Unidos, que entravam no país de forma subfaturada ou ilegal e eram reexportados para Brasil e Argentina, de forma ilegal – sem o pagamento de impostos correspondente. Os lucros desse comércio desestimularam o investimento na indústria local, que possibilitaria a exportação de produtos com maior valor agregado do que os primários que dominam a pauta de comércio exterior<sup>431</sup>.

A economia do Paraguai, desde os anos 1960, conseguiu, ao contrário dos seus vizinhos, manter um baixo nível de endividamento e uma relativa estabilidade. O país nunca sofreu com uma hiperinflação, o déficit fiscal não passou de 5% do produto interno bruto (PIB), nunca houve atraso no pagamento da dívida externa e os endividamentos não superaram 45% do PIB<sup>432</sup>. Entretanto, esses bons parâmetros não foram sinônimos de desenvolvimento. O país teve o

---

<sup>429</sup> SILVA, 2000, p. 102.

<sup>430</sup> Os sacoleiros são pequenos comerciantes – na maioria, brasileiros – que atravessam a Ponte da Amizade para comprar produtos em Cidade do Leste e voltam para o Brasil para vendê-los.

<sup>431</sup> MASI, 2006, p. 26.

<sup>432</sup> BORDA, 2007, p. 167 et seq.

menor crescimento no Cone Sul nos anos 1990 e nos primeiros anos do século XXI. De acordo com o economista Fernando Masi, o modelo escolhido é a causa do atraso: exportação de matérias-primas, triangulação comercial, informalidade e especulação financeira.

Mediterrâneo, localizado no centro da América do Sul, sem recursos minerais importantes, o Paraguai se caracteriza por ser mais comercial que produtivo, com um frágil desenvolvimento industrial. O país mantém a economia mais aberta do Cone Sul, permitindo a entrada de todos os tipos de bens. A taxa tributária é baixa<sup>433</sup>, o que aumenta a debilidade do Estado<sup>434</sup>. De acordo com o Ministro da Fazenda de Lugo, Dinisio Borda (2007), em texto escrito antes de assumir a pasta, os recursos escassos e mal aplicados em pessoal e serviços, por não seguirem um planejamento prévio para atender as prioridades do Estado, mas sim critério políticos e pressões setoriais, além de gastos em corrupção e privilégios<sup>435</sup>. Os serviços públicos são deficientes, a infraestrutura – especialmente a viária – é ruim, e a mão-de-obra pouco qualificada<sup>436</sup>. O sistema financeiro é frágil e ineficiente, sendo incapaz de atuar como canalizador da poupança doméstica e fomentador de investimento nacional por crédito produtivo<sup>437</sup>. Apesar da abertura econômica, desde os tempos da ditadura, não houve competição de mercado. A política clientelista gerou um empresariado dependente e que enriqueceu às custas do Estado<sup>438</sup>. Com a falta de estímulo estatal, ao longo dos anos, a produção paraguaia hoje é de baixa densidade tecnológica. A sua maior riqueza é o gigantesco excedente energético, das usinas hidrelétricas de Itaipu e Yaciretá.

Ao longo do governo de Alfredo Stroessner, os laços com o Brasil se estreitaram, especialmente a partir dos anos 1970. Os anos de construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu foram os mais intensos para a economia paraguaia. O custo

---

<sup>433</sup> Em julho de 2004, o Paraguai fez uma reforma tributária denominada Adequação Fiscal. O objetivo era formalizar a economia e aumentar a quantidade de contribuintes. Ficou determinada a correção da carga tributária em 10% do produto interno bruto. Os impostos sobre os rendimentos pessoais, que antes não existiam, passaram a ser cobrados, assim como os tributos sobre ganhos de capital e sobre os rendimentos das empresas agropecuárias e agrícolas. A cobrança foi simplificada: 10% para todos os produtos e serviços, 10% sobre a renda pessoal acima de 10 salários mínimos e 10% sobre o faturamento de todas as empresas (BORDA, op. cit., p. 171).

<sup>434</sup> MASI, 2006, p. 24.

<sup>435</sup> BORDA, 2007, p. 171 et seq.

<sup>436</sup> MASI, op. cit., p. 30.

<sup>437</sup> PFEIFER; COSTA, 2006, p.45.

<sup>438</sup> BORDA, op. cit., p. 167; HIRST, 2006, p. 15.

foi três vezes o PIB paraguaio. A gigantesca obra permitiu a criação da indústria de construção. Houve uma intensa entrada de capital e o crescimento do comércio de reexportação<sup>439</sup>. O produto interno bruto paraguaio, entre 1970 e 1990, triplicou e cresceu muito acima das médias regionais<sup>440</sup>. A fronteira agrícola cresceu. A soja se transformou no principal item de exportação do país com a chegada dos brasiguaios e a mecanização da agricultura paraguaia e chegou a corresponder à metade das exportações do país no fim dos anos 1990 – o Paraguai se tornou o quinto maior produtor de soja no mundo<sup>441</sup>. Houve uma modernização na produção, no comércio e nos serviços, mas não suficiente para que o país pudesse se adequar competitivamente ao Mercosul, porque trouxe poucos benefícios para o setor produtivo. Nos anos 1980 e 1990, o país não conseguiu sustentar o crescimento. No fim dos anos 1990, o Paraguai entrou em uma profunda recessão, com altos níveis de desemprego e pobreza<sup>442</sup>.

### 5.3.

#### **As relações do Paraguai com o Brasil e com o Mercosul**

Assumidamente dependente, a partir do fim da Guerra da Tríplice Aliança, o Estado paraguaio praticou uma política externa pendular que oscilava ora em direção a Brasil ora em direção a Argentina – para se aproveitar de seus antagonismos. A sua inserção no sistema internacional sempre foi subordinada aos dois vizinhos<sup>443</sup>.

Na década de 1940, durante o governo Getúlio Vargas, o embaixador brasileiro em Assunção Francisco Negrão de Lima conseguiu fazer com que Rio de Janeiro e São Paulo se tornassem referência dos paraguaios interessados em estudar no exterior. As escolas militares brasileiras se tornaram também destino para aperfeiçoamento dos oficiais das forças armadas paraguaias. Entre eles estava

---

<sup>439</sup> MASI, 2006., p. 28.

<sup>440</sup> HERKEN KRAUER, 2009, p. 173.

<sup>441</sup> MASI, op. cit, p. 24.

<sup>442</sup> Ibid. p. 28.

<sup>443</sup> GINESTA, 1999, apud KFURI; LAMAS, 2007, p. 5.

Alfredo Stroessner, um dos primeiros a fazer um curso no Brasil, em 1940<sup>444</sup>. Em 1954, o general Stroessner liderou o golpe de estado que derrubou o presidente Federico Chaves. Três meses depois, foi eleito presidente. Stroessner soube tirar bastante proveito da balança regional de poder. 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, a Posadas, na Argentina<sup>445</sup>.

A redemocratização argentina mudou as relações diplomáticas com o Paraguai que chegaram a ser cortadas<sup>446</sup>. A pressão sobre Stroessner aumentou com a aproximação dos presidentes Raúl Alfonsín, da Argentina, e José Sarney. Eles instituíram o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice). Foi o início do processo de integração econômica, que resultou na criação do Mercosul, associado à retomada da democracia na região. O fim da rivalidade entre argentinos e brasileiros obrigou o Paraguai a desativar a sua política externa pendular<sup>447</sup>.

Os vínculos criados entre Brasil e Paraguai, com a construção da usina hidrelétrica de Itaipu, amorteceram o impacto da democratização brasileira, em 1985, sobre o regime militar de Stroessner. O general conseguiu permanecer no poder por mais quatro anos. Para a oposição brasileira, a reserva quanto ao regime ditatorial no país vizinho, durante o governo José Sarney, tinha como objetivo evitar a renegociação do Tratado, que era uma bandeira dos líderes pró-democracia paraguaios<sup>448</sup>.

O Mercosul foi criado no dia 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção para realizar “uma adequada inserção internacional para seus países”<sup>449</sup>. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai estabeleceram uma estrutura institucional básica e uma área de livre comércio. Em 1994, o bloco se tornou uma união aduaneira e começou a aplicar a tarifa externa comum. Inicialmente, foi um projeto estratégico de inserção internacional do Cone Sul e se

---

<sup>444</sup> SILVA, 2000, p. 93 et seq.

<sup>445</sup> KFURI; LAMAS, 2007, p. 8.

<sup>446</sup> Ibid, p. 8.

<sup>447</sup> HIRST, 2006, p. 13.

<sup>448</sup> HIRST, op. cit., p. 16 et seq.

<sup>449</sup> Trecho inicial do Tratado de Assunção, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado\\_de\\_Assunc\\_ao..pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assunc_ao..pdf)>. Acessado em 18 out. 2010.

tornou mais um bloco comercial regional para defender as economias domésticas dos efeitos da liberalização internacional. Como Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Coutinho argumentam, seu objetivo era fortalecer a democracia e as economias nacionais, por meio da integração, para diminuir a vulnerabilidade externa do ambiente global competitivo:

“[...] havia a preocupação em assegurar um ambiente cooperativo e democrático na região que permitisse uma ação mais coordenada no âmbito internacional entre países recém-saídos de ditaduras militares e que enfrentavam profundas mudanças econômicas e sociais”<sup>450</sup>.

Celso Amorim (2009) afirma que as burocracias estatais perceberam os riscos da abertura comercial dos países e as oportunidades de uma integração regional. A decisão do governo paraguaio de se associar ao Mercosul não resultou de uma demanda de grupos de interesse privados. Os custos de permanecer fora do bloco – o que poderia levar o país ao isolamento – seriam maiores do que a sua adesão. Porém, havia a percepção de que o bloco estava mais próximo de ser uma ameaça do que uma oportunidade<sup>451</sup>. A disparidade entre o Paraguai e os outros sócios é enorme. O país é o menos competitivo por não ter implantado a política de substituições de importações entre as décadas de 1950 e 1980 ao optar por um modelo de desenvolvimento voltado para a exportação de produtos primários<sup>452</sup>. O peso de Brasil e Argentina na economia paraguaia era imenso: 75% dos investimentos estrangeiros e mais de 80% do comércio exterior<sup>453</sup>. A presença do Paraguai no Mercosul é vista pelo próprio país, e pelos sócios, como uma concessão mais do que como uma vantagem. Para Brasil e Argentina, seria uma oportunidade de acabar com o contrabando e as práticas ilícitas de comércio no Cone Sul<sup>454</sup>.

O bloco trouxe vantagens, como a institucionalidade, a estabilidade política e a abertura de mercados e acesso a outros países<sup>455</sup>. Entretanto, aumentou ainda mais a dependência em relação aos vizinhos mais poderosos. A sua inserção

<sup>450</sup> LIMA; COUTINHO, 2005d, p. 4 et seq.

<sup>451</sup> MASI, 2006, p. 29 et seq.; RODRÍGUEZ, 2001, apud KFURI; LAMAS, 2007, p. 10.

<sup>452</sup> LAMAS, 2006, p. 9.

<sup>453</sup> HIRST, op. cit., p. 13.

<sup>454</sup> Ibid., p. 14.

<sup>455</sup> PFEIFER; COSTA, 2006, p. 46.

internacional continua submetida à mediação de Brasil e Argentina<sup>456</sup>. Hoje em dia, o Paraguai é o país mais vinculado, comercialmente, ao Mercosul<sup>457</sup>. A maior parte das importações continua saindo dos países do bloco e 70% são bens de consumo finais<sup>458</sup>. 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<sup>459</sup>. A pequena indústria paraguaia foi prejudicada pela concorrência com a dos países vizinhos, maiores e mais competitivas<sup>460</sup>. O país não recebeu investimentos em novos setores de produção e manteve o seu perfil importador de produtos industrializados e de exportador de produtos primários, especialmente a soja e o algodão. O comércio irregular continuou e se aprofundou<sup>461</sup>, mesmo com a redução das vantagens tarifárias que facilitam a reexportação, por causa da adoção da tarifa externa comum. O país sofreu os impactos da volatilidade cambial dos sócios maiores. Além disso, os empresários paraguaios reclamam do tratamento indiferente que recebem das autoridades e dos empresários brasileiros<sup>462</sup>.

Ao longo do mandato de Nicanor Duarte como presidente, o Paraguai endureceu as negociações dentro do Mercosul, exigiu a redução das assimetrias e passou a adotar uma postura de reivindicação aos sócios poderosos. As demandas se concentraram em um tratamento preferencial nos investimentos e maior proteção no campo comercial<sup>463</sup>. No fim de 2004, os sócios criaram o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)<sup>464</sup>, para financiar projetos para desenvolver estruturalmente as nações menos desenvolvidas para reduzir assimetrias. O Paraguai é o maior beneficiário<sup>465</sup>. A decisão da criação do

---

<sup>456</sup> KFURI; LAMAS, 2007, p. 8 et seq.

<sup>457</sup> LAMAS, 2006, p. 8.

<sup>458</sup> MASI, 2006, p. 25.

<sup>459</sup> Ibid., p. 24 et seq.

<sup>460</sup> LAMAS, op. cit., p. 5.

<sup>461</sup> HIRST, 2006, p. 14.

<sup>462</sup> PFEIFER; COSTA, op. cit., p. 42.

<sup>463</sup> HIRST, op. cit, p. 17 et seq.

<sup>464</sup> Como citado no capítulo 3, o montante total anual de contribuição do FOCEM é de US\$ 100 milhões. As porcentagens de contribuição foram estabelecidas tendo como referência a média histórica do PIB do MERCOSUL: Argentina: 27%, Brasil: 70%, Paraguai: 1% e Uruguai: 2%. Os recursos do FOCEM são distribuídos dessa forma: Paraguai: 48%, Uruguai: 32%, Argentina: 10% e Brasil: 10%.

<sup>465</sup> KFURI; LAMAS, op. cit., p 11 et seq.

FOCEM<sup>466</sup> foi tomada durante a presidência Pro Tempore do Mercosul exercida pelo Brasil durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, que flexibilizou a postura brasileira frente às demandas dos sócios<sup>467</sup>.

Cristina Alexandre e Iara Leite (2007) consideram que as relações do Brasil com o Paraguai, e também com o Uruguai, evoluíram durante o governo Lula<sup>468</sup>. Grande parte das ações brasileiras foi reativa quanto às demandas dos dois países, que exigiram, entre outras coisas, representação paritária no parlamento do Mercosul<sup>469</sup>. Para o economista Fernando Masi, o Brasil tem um papel fundamental no desenvolvimento de seu menor parceiro no Mercosul:

“[...] sem uma mudança de atitude das autoridades brasileiras na sua política de relacionamento com o Paraguai, não será possível dar um basta definitivo ao problema do fraco crescimento econômico e do atraso competitivo dentro do Mercosul; desta forma, o processo de integração regional continuará afastado do bem-estar social e econômico do Paraguai”<sup>470</sup>.

#### 5.4.

#### A Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu

O maior empreendimento do Estado do Paraguai, a Usina Binacional de Itaipu, teve pouco investimento do governo. O projeto brasileiro de construir uma usina hidrelétrica aproveitando o Salto de Sete Quedas estremeceu a relação entre os dois países a partir de 1962. O motivo foi a encomenda, pelo Ministro de Minas e Energia Gabriel Passos, de um estudo preliminar ao engenheiro Otavio Marcondes Ferraz<sup>471</sup>. O relatório previa uma produção de 10 MW, com a instalação de 21 turbinas a um custo de US\$ 1,025 bilhão<sup>472</sup>. A Embaixada do

<sup>466</sup> A decisão de criação do FOCEM pelo Conselho do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=1724252823172a1f2c1729e424252823172a1f2c17d51b29e4e7e5e5e9e41a1b1915e5e9eae2e7e5e5e9151b29151c25241a251925242c1b281d1b24191f171b292a282b192a2b281722e3261a1c170b5&x=a2a2041&y=6565004>>. Acessado em 18 out. 2010.

<sup>467</sup> ALEXANDRE; LEITE, 2007, p. 14.

<sup>468</sup> ALEXANDRE; LEITE, op. cit., p. 17.

<sup>469</sup> A representação paritária entrará em prática em 2011, quando substitui a proporcional, em vigor hoje.

<sup>470</sup> MASI, 2006, p. 23 et seq.

<sup>471</sup> SILVA, 2000, p. 97.

<sup>472</sup> CAUBET, 2000, p. 114.

Paraguai no Rio de Janeiro pediu explicações e argumentou que havia um condomínio entre os dois países na região de Sete Quedas, o que se tornaria claro com a demarcação definitiva dos limites da área<sup>473</sup>.

O Brasil respondeu que a fronteira estava demarcada<sup>474</sup> e que não havia dúvida de que o conjunto de Sete Quedas pertencia ao Brasil, mas manifestou a disposição de utilizar para a construção da usina um rio que era comum aos dois países e convidava o Paraguai a repartir os recursos energéticos que seriam explorados naquela região<sup>475</sup>. Em 22 de junho de 1966, os chanceleres Juracy Magalhães, do Brasil, e Raul Sapena Pastor, do Paraguai, assinaram a Ata das Cataratas, em que foi estabelecido que os dois países fariam um levantamento, de comum acordo, sobre os recursos hídricos do rio Paraná. A Ata dividia igualmente a energia hidrelétrica produzida desde o Salto Grande de Sete Quedas até a foz do rio Iguaçu e já incluía a preferência para a aquisição de toda a energia que não fosse utilizada pelo vizinho “a preço justo”<sup>476</sup>.

No entanto, a disputa territorial não cessou, os paraguaios mantinham as manifestações antibrasileiras por considerarem que parte do Salto de Sete Quedas lhes pertencia<sup>477</sup>. O Brasil não podia ceder território que era, por Tratado assinado, brasileiro. Se aceitasse a demanda paraguaia poderia reabrir a discussão sobre toda a linha de fronteira do país. O impasse foi mantido até o Ministro Mario Gibson Barboza sugerir a construção de uma represa que iria alagar toda a área em disputa, para produzir energia<sup>478</sup>. Para o embaixador Alberto Costa e Silva, o prejuízo ecológico e a perda da beleza de Sete Quedas foi o preço da paz. A idéia foi aceita pelo governo paraguaio. Foi formada a Comissão Técnica Brasileiro-Paraguaia, em fevereiro de 1967, para estudar a criação de uma usina hidrelétrica no rio Paraná. Um consórcio de empresas estrangeiras independentes foi incumbido da análise da viabilidade do aproveitamento hidroelétrico. Participaram as empresas International Engineering Company Inc., dos EUA, e a Eletroconsult S.A., da Itália, que apresentaram, em janeiro de 1973, uma única proposta: a

---

<sup>473</sup> SILVA, 2000, p. 97.

<sup>474</sup> O Tratado de Paz, de Limites e de Amizade, Comércio e Navegação, assinado em 1872, garantiu a livre navegação nos rios Paraná e Paraguai e definiu a fronteira entre Brasil e Paraguai. Em 1927, foi firmado o Tratado de Limites complementar ao de 1872, e que definiu a fronteira ao norte do rio Apa até a Baía Negra (SILVA, 2000, p. 98).

<sup>475</sup> SILVA, 2000, p. 97 et seq.

<sup>476</sup> CAUBET, 2000, p. 115.

<sup>477</sup> SILVA, op. cit, p. 99.

<sup>478</sup> SILVA, 2000, p. 100.

construção de uma grande barragem no canyon do rio Paraná, no local chamado de Itaipu<sup>479</sup>. Houve oposição no Brasil, pelo risco de segurança nacional de dividir o controle do gigantesco empreendimento com outro Estado, enquanto no vizinho a preocupação era que o Brasil poderia controlar militarmente a nova usina<sup>480</sup>.

A Argentina se opôs imediatamente ao projeto de aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná. Por ser banhado por suas águas (na área logo abaixo de Foz do Iguaçu), o país considerava que deveria aprovar qualquer empreendimento construído pelos vizinhos<sup>481</sup>. Foi um longo processo para demonstrar, dentro do Direito Internacional e das resoluções da ONU, que Paraguai e Brasil tinham soberania sobre as águas do rio Paraná até Foz do Iguaçu. A resolução número 25 da Declaração de Assunção sobre o Aproveitamento de Rios Internacionais, assinada em 3 junho de 1971 pelos cinco ministros de Relações Exteriores dos países da Bacia do Prata (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai) resolveu o problema, no entendimento do governo brasileiro<sup>482</sup>. Os principais pontos da Resolução 25, que garantiram o acordo de Itaipu, sem interferência da Argentina, são os dois primeiros, como enumera Christan Caubet:

“1. Nos rios internacionais contíguos, sendo compartilhada a soberania, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido por um acordo bilateral entre os ribeirinhos. 2. Nos rios internacionais do curso sucessivo, não sendo compartilhada a soberania, cada Estado pode aproveitar as águas conforme as suas necessidades, sempre que não causar prejuízo a outro Estado da Bacia”<sup>483</sup>.

O detalhe é que a Argentina fez essa proposta, que foi aceita por aclamação, por sugestão do chanceler brasileiro Mario Gibson Barboza. Em seu livro de memórias *Na diplomacia o traço todo da vida*, citada por Antonio Dias Leite, o diplomata escreveu: “Quando vi o projeto, não acreditei. Eu não faria um melhor que este, que mais atendesse aos nossos interesses”<sup>484</sup>. O acordo também permitiu o acordo, entre Argentina e Paraguai, para a construção da usina de Yaciretá, em 1973.

Mesmo assim, a Argentina exigiu uma consulta prévia a Brasil e Paraguai sobre o projeto de Itaipu para ter certeza de que não seria prejudicada. Mas para o

<sup>479</sup> LEITE, 2007 p. 151.

<sup>480</sup> SILVA, 2000, p. 101.

<sup>481</sup> CAUBET, 2000, p. 115 et seq.

<sup>482</sup> Ibid., p. 117 et seq.

<sup>483</sup> Ibid., p. 117.

<sup>484</sup> BARBOZA, 1992, apud LEITE, 2007, p. 152.

Brasil, uma consulta prévia, que significava direito a veto, era uma ingerência argentina em um empreendimento fora de seu território, uma interferência inaceitável. Como um país, de acordo com a resolução 2995 adotada pela Organização das Nações Unidas em 1972<sup>485</sup>, só é obrigado a informar outro Estado, em caso de aproveitamento de recursos hídricos, se houver “prejuízo notável”, o Brasil não se incomodou com a pressão argentina, repeliu junto com o Paraguai a consulta prévia e definiu de forma soberana que seria o único juiz de algum prejuízo que a obra pudesse provocar<sup>486</sup>.

Foi uma difícil negociação, que resultou em um acordo único. O Tratado da Usina Binacional de Itaipu<sup>487</sup> foi assinado – sete anos depois da Ata das Cataratas – em 26 de abril de 1973, em Brasília, pelos presidentes das ditaduras militares de ambos os países, os generais Emílio Garrastazu Médici (Brasil) e Alfredo Stroessner (Paraguai). O Tratado, “exclusivamente destinado a fixar as modalidades de produção e exploração de energia elétrica”<sup>488</sup>, foi ratificado simultaneamente em Assunção e em Brasília no dia 2 de agosto de 1973 e entrou em vigor cinco dias depois. No acordo, consta o aproveitamento hidrelétrico em condomínio dos recursos hídricos do rio Paraná, desde o Salto de Sete Quedas (Salto de Guaíra) até a foz do rio Iguaçu. Brasil e Paraguai criaram algo novo: uma entidade binacional para gerenciar a usina que se tornaria a maior hidrelétrica do mundo<sup>489</sup>.

Os direitos e obrigações sobre a empresa, com está escrito no Artigo III do Tratado, são divididos igualmente entre a Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) e a paraguaia Ande (Administración Nacional de Eletricidad). Cada país tem o seu diretor-geral. O conselho de administração (com doze integrantes) e a diretoria executiva, pelo artigo VI do Tratado, precisam ter o mesmo número de representantes dos dois países. Existem cinco diretores-executivos. Por Notas Reversais de 1986, ficou definido que as áreas técnica e financeira (consideradas as mais importantes) seriam comandadas por brasileiros, e as áreas administrativa, jurídica e de coordenação seriam ocupadas por

---

<sup>485</sup> CAUBET, 2000, p. 129.

<sup>486</sup> Ibid., loc cit.

<sup>487</sup> Itaipu Binacional. Tratado de Itaipu <<http://www.itaipu.gov.br/files/file/tratadoitaipu.doc>>

<sup>488</sup> CAUBET, 1991, p. 237.

<sup>489</sup> SILVA, 2000, p. 101.

paraguaios<sup>490</sup>. Os Poderes Executivos de Brasil e Paraguai são preponderantes nas questões mais importantes, especialmente os aspectos financeiros. Os governos podem substituir, a qualquer momento, os diretores e os integrantes do conselho de seu país. Os dois Estados têm direito à metade da energia elétrica produzida, mas caso um deles não a utilize totalmente é obrigado a revender para o sócio:

“A energia produzida pelo aproveitamento hidrelétrico a que se refere o Artigo I<sup>491</sup> será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de aquisição [...] da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo.”<sup>492</sup>

O estatuto da sociedade Itaipu Binacional – a empresa responsável pela construção e elaboração dos recursos hidrelétricos – está no Anexo A do acordo. O Anexo B trata das instalações e das obras auxiliares. O Anexo C regulamenta a gestão financeira e o fornecimento de serviços de eletricidade de Itaipu<sup>493</sup>. Este último anexo é o cerne do descontentamento paraguaio.

A participação paraguaia na construção da usina se restringiu à posição geográfica e às águas do rio Paraná. O capital inicial da empresa Itaipu Binacional foi formado por partes iguais e intransferíveis de US\$ 100 milhões, mas os US\$ 50 milhões paraguaios foram emprestados pelo Brasil (a uma taxa de 6% ao ano de juros). O artigo VI do Tratado comprova um crédito aberto ao Paraguai nesse valor para dar a sua contribuição ao capital da empresa. O projeto da Usina de Itaipu exigiu investimentos diretos de US\$ 12,2 bilhões, mas o custo final foi de US\$ 27 bilhões<sup>494</sup>. As garantias dos empréstimos internacionais, como determina o artigo X do Tratado, são de responsabilidade brasileira. A Eletrobras ficou responsável por todos os gastos, pelos empréstimos com bancos estrangeiros e

<sup>490</sup> CORDEIRO, 2009, p. 41.

<sup>491</sup> Artigo I do Tratado de Itaipu: “As Altas Partes Contratantes convêm em realizar, em comum e de acordo com o previsto no presente Tratado e seus Anexos, o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a Foz do Rio Iguaçu”

<sup>492</sup> Tratado de Itaipu, Artigo XIII.

<sup>493</sup> CAUBET, 1991, p. 238.

<sup>494</sup> O crescimento exponencial da dívida, de acordo com o diretor-geral brasileiro de Itaipu Jorge Samek, resultou da combinação de dois fatores adversos: a escalada dos juros internacionais, durante o auge da construção, e a geração insuficiente de caixa líquido para o pagamento dos juros e amortizações dos empréstimos até o início dos anos 90. A empresa foi obrigada a recorrer a novas captações para rolagem da dívida e pagamento de encargos financeiros. As dívidas passaram por sucessivas renegociações e reestruturações, a definitiva concluída em 1997. Texto encontrado no sítio de Itaipu Binacional. Disponível em <<http://www.itaipu.gov.br/?q=node/436&nid=1394>>. Acessado em 17/08/2010.

pelo conhecimento técnico que possibilitou construir a usina. Quando solicitado pelo governo brasileiro, em 1980, ano em que a barragem estava em fase avançada, o Paraguai se recusou a procurar recursos internacionais, por estar no Tratado o compromisso brasileiro de dar as garantias aos empréstimos internacionais<sup>495</sup>. As garantias da Eletrobras para o pagamento da dívida eram os recebíveis com a venda da energia de Itaipu (incluindo a excedente do Paraguai) para o consumidor brasileiro. O Brasil foi obrigado a comprar a energia de Itaipu, mesmo quando não havia demanda, com preço estipulado pelo Tratado, superior ao praticado pelo mercado. O próprio Ministro das Relações Exteriores paraguaio na época da assinatura do Tratado, Raul Sapena Pastor, reconheceu, em 1973, que as vantagens para o país, no longo prazo, foram imensas: “no final de cinquenta anos, o Paraguai possuirá, totalmente paga, gratuitamente e sem ter investido absolutamente nada, uma usina que produz cinco milhões de quilowatts/hora”<sup>496</sup> (hoje Itaipu produz mais de 90 bilhões de kW/h).

O período de amortização da dívida – que é de Itaipu Binacional – é de 50 anos (termina em 2023). A capacidade de pagamento da dívida é garantida pelo próprio Tratado. O Anexo C estabelece que “a receita anual, decorrente do contrato de prestação de serviços de eletricidade, deverá ser igual, em cada ano, ao custo do serviço estabelecido”<sup>497</sup>. A forma escolhida inicialmente para tal fim foi o sistema de prestações constantes (Price) em que a parcela de amortização começa pequena e aumenta progressivamente, enquanto decresce a parcela de juros. Em 1986, em Nota Reversal assinada pelos dois países, os juros foram definidos em 7,5% ao ano, somados à inflação americana no período, medida por combinação entre os índices *Industrial Goods* e *Consumer Price*<sup>498</sup>. Em 1997, o Conselho Administrativo de Itaipu lançou um plano de equilíbrio financeiro que reparte a dívida. 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%.

Em 2007, ano em que começou uma trajetória declinante da dívida, a inflação americana deixou de ser uma das bases de sua correção, conforme demanda do ex-presidente Nicanor Duarte Frutos. O Paraguai já havia conseguido

---

<sup>495</sup> CAUBET, 1991, p.261.

<sup>496</sup> GAMÓN apud CAUBET, 1991, p. 262.

<sup>497</sup> Ver em Tratado de Itaipu.

<sup>498</sup> LEITE, 2007, p. 439.

do presidente argentino Nestor Kirchner, em 2006, o perdão de 40% da dívida da Entidad Binacional Yaciretá com o tesouro da Argentina. O governo Brasil não foi tão condescendente. Mas Duarte conseguiu acabar com a dupla indexação dos juros do empréstimo. Apesar de o fator de ajuste (inflação norte-americana) não incidir sobre a dívida do Paraguai, continua a ser cobrado internamente no Brasil, por determinação legal, adicionado à tarifa de energia<sup>499</sup>.

As obras começaram apenas em 1975 e duraram quase dez anos – a barragem foi construída, as linhas de transmissão e as primeiras turbinas foram instaladas. Como foi o responsável pelo financiamento, e sem poder usufruir de qualquer produção de energia da usina, o Brasil apenas se endividou nesse período pedindo empréstimos no exterior. O acordo foi assinado durante o “milagre econômico” da ditadura militar, mas depois de 1978, o cenário mudou. O crescimento estagnou. O cronograma inicial precisou ser estendido, por falta de recursos financeiros, porque durante a construção aconteceram o segundo choque dos preços petróleo e a crise econômica<sup>500</sup> de 1980<sup>501</sup>.

Antes de a usina entrar em funcionamento, houve também um impasse quanto aos ciclos de energia produzidos. O Paraguai se recusou a converter o seu sistema energético de 50 para 60 Hertz, para se adequar ao brasileiro. O custo seria muito alto, e o presidente Ernesto Geisel decidiu dividir a usina em duas partes com a mesma potência. A usina tem 10 unidades que operam na frequência paraguaia e dez na frequência da rede elétrica brasileira. De acordo com Antonio Dias Leite, que foi ministro de Minas e Energia entre 1969 e 1974, para levar adiante a decisão salomônica de Geisel, “foi necessário montar um sistema inútil, sob o ponto de vista econômico, de converter a energia gerada em 50 ciclos e de transmiti-la separadamente” para ser aproveitada pelo Brasil<sup>502</sup>.

A primeira turbina das 20 unidades geradoras do projeto funcionou em dezembro de 1983, e a usina começou a produzir energia em 5 de maio de 1984<sup>503</sup>. Em 21 de maio de 2007, as duas últimas turbinas entraram em atividade,

---

<sup>499</sup> CORDEIRO, 2009, p. 38.

<sup>500</sup> A década de 1980 marcou a interrupção de uma longa trajetória de crescimento da economia brasileira. A dívida externa chegou a um peso insustentável e o programa de estabilização da inflação fracassou. O país foi atingido pela hiperinflação e reduziu os níveis de poupança do setor público. O Estado brasileiro perdeu a sua capacidade de investimento.

<sup>501</sup> LEITE, 2007, p. 216.

<sup>502</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>503</sup> Itaipu Binacional. Disponível em <<http://www.itaipu.gov.br/?q=node/356>>. Acessado em 19 ago. 2010.

e Itaipu alcançou a sua capacidade plena, com 14000 MW de potência instalada. O ano seguinte foi o de maior produção anual de energia de sua história: 94,7 bilhões kW/h<sup>504</sup>. Itaipu é a segunda maior hidrelétrica do mundo em tamanho – em 2006, foi construída a Usina de Três Gargantas, na China, que tem 26 turbinas e capacidade para produzir 18200 megawatts – e ainda é a maior em geração de energia.

Hoje, o Paraguai usa menos de 5% da energia de Itaipu, que são responsáveis por mais de 90% da eletricidade do país, e vende o excedente a preço de custo para o Brasil. O problema é que o país gostaria de receber mais por essa venda. O custo unitário do serviço de eletricidade para o Brasil, em outubro de 2010, foi de US\$ 43,83 por MWh. O valor da energia comprada do Paraguai foi de US\$ 46,75 /MWh. Há uma diferença de US\$ 2,92 referente à remuneração pela cessão de energia, que está estabelecida no Parágrafo 3º do Artigo XV do Tratado. O custo do pagamento da dívida é US\$ 30,03 por MWh<sup>505</sup>. Ou seja, 69% da receita operacional de Itaipu são usados para amortizar a dívida e os juros com Eletrobras (que hoje detém 1/3 da dívida) e com o Tesouro Nacional (que detém 2/3). O valor restante, US\$ 13,80/MWh, é usado para pagar as despesas de manutenção e de pessoal da usina e os royalties. Como foi definido no Parágrafo 1º do Artigo XV, a Usina paga royalties – hoje estimados em US\$ 250 milhões – para cada margem. O Brasil repassa um terço desse valor a cidades do Paraná e do Mato Grosso, que foram afetadas pela construção da represa e tiveram áreas alagadas. A usina é vital para a economia dos dois Estados brasileiros<sup>506</sup>. O governo federal do Paraguai prefere distribuir os royalties nacionalmente pelos departamentos.

Em 2007, o governo brasileiro aceitou que o Paraguai tivesse prioridade no aproveitamento da “energia excedente” de Itaipu, que é proporcionada pela potência adicional das turbinas em função da variação na queda da água. Este energia tem uma tarifa muito mais baixo, US\$ 4 MWh. Por isso, dos 1300 MW contratados pelo Paraguai, 620 MW são cobertos pela energia excedente, o que

---

<sup>504</sup> Itaipu Binacional. Disponível em <<http://www.itaipu.gov.br/index.php?q=node/322>>. Acessado em 17 ago. 2010.

<sup>505</sup> Os valores foram informados pela assessoria de imprensa de Itaipu Binacional.

<sup>506</sup> HIRST, 2006, p. 17.

garante ao Paraguai um ganho anual de US\$ 180 milhões em redução de custo de contratação de hidroeletricidade<sup>507</sup>.

Por causa da energia de Itaipu e Yaciretá, o Paraguai usa na sua matriz energética apenas 12% de petróleo. Porém, o enorme potencial energético não foi aproveitado pelo país para se industrializar<sup>508</sup>. O setor industrial pouco competitivo (como foi citado anteriormente, a maior das indústrias é de transformação de produtos primários) é uma das principais razões de o país usar uma fração tão pequena da energia fornecida pela usina (5%). O outro motivo é a precariedade das linhas de transmissão em território paraguaio. Mesmo com direito de receber mais de 45 bilhões de kWh/ano, de uma hidrelétrica a poucos quilômetros da capital, falta luz com frequência em Assunção. O Paraguai não pagou para ter uma usina como Itaipu, mas o país também não necessitava de um empreendimento daquele tamanho para ser abastecido de energia.

## 5.5.

### **A política doméstica paraguaia e a ascensão de Fernando Lugo**

O presidente Fernando Lugo foi eleito, no dia 20 de abril de 2008, com uma plataforma de mudança da realidade econômica e social do país e de alteração do Tratado de Itaipu para aproveitar melhor os recursos gerados pela usina. Ele acabou com 61 anos de hegemonia do Partido Colorado. Ao chegar ao poder, Lugo encontrou com uma estrutura estatal débil e omissa. De acordo com Monica Hirst, o Estado paraguaio se caracterizou por ser uma rede clientelista de distribuição de privilégios para políticos, grandes empresários e latifundiários. Essa rede garantiu a permanência do Partido Colorado, mesmo após a queda de Alfredo Stroessner, em fevereiro de 1989, quando sofreu um golpe de Estado liderado por outro general – seu antigo colaborador – Andrés Rodríguez. A dinâmica altamente corrupta impediu a formação de uma burocracia profissional e inibiu o uso de práticas administrativas que pudessem expandir a oferta de bens públicos, o que gerou um enfraquecimento do poder estatal. A sociedade se

---

<sup>507</sup> CORDEIRO, 2009, p. 42.

<sup>508</sup> MASI, 2006, p. 29.

despolitizou e imergiu na apatia coletiva<sup>509</sup>. Os principais partidos – Colorado (ANR) e Liberal (PLRA) – são fragmentados, divididos internamente em clãs ou grupos articulados em função de líderes que dominam determinada localidade, e sem o apoio desses caudilhos o governo tem dificuldade de exercer o seu poder nos grotões do país<sup>510</sup>.

A eleição de Lugo, com 40,9% dos votos, foi um vento de mudança no país. Pablo Brugnoli (2009) assinala a evolução democrática que significou a sua vitória, porque nunca antes houve uma alternância pacífica e democrática de poder no país<sup>511</sup>. O novo presidente levantou a bandeira da soberania estatal e de maior autonomia em relação à Argentina e ao Brasil, para romper definitivamente com o passado de política externa pendular, que não levava em consideração a população, mas os ganhos de seus dirigentes<sup>512</sup>.

Fernando Lugo, um religioso católico, foi bispo da diocese de San Pedro, uma das regiões mais pobres do país, mas com grande mobilização social. Ele focou o seu discurso de campanha no fim da desigualdade social no país. A sua popularidade cresceu por defender camadas da população que foram excluídas economicamente e da vida política por séculos, como os camponeses e indígenas, que apoiaram a sua campanha. Ele propôs uma reforma agrária, respeitando a Constituição, para dar aos milhares de agricultores pobres – que não têm acesso a emprego nem a terras – a chance de cultivar a sua subsistência.

Lugo formou uma ampla coligação progressista – bastante heterogênea, com partidos, movimentos sociais e entidades de pequeno e grande porte que vão da direita clássica à esquerda radical – chamada Aliança Patriótica para a Mudança, em espanhol Alianza Patriótica para el Cambio (APC), que oito meses depois da formação chegou ao poder. O seu principal pilar institucional foi o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) – tão tradicional quanto o Colorado, existe desde o início da era republicana, no começo do século XIX, e conta com uma ampla base de militantes. O PLRA indicou o vice-presidente Federico Franco<sup>513</sup>.

---

<sup>509</sup> HIRST, 2006, p. 15; BORDA, 2007, p. 167.

<sup>510</sup> GOULART, 2008, p. 12.

<sup>511</sup> BRUGNONI, 2009, p. 566.

<sup>512</sup> GOULART, loc. cit, p. 16.

<sup>513</sup> Ibid., p. 7.

Apesar de ter vencido a eleição no Executivo e no Legislativo, a Aliança não conquistou a maioria no Congresso. Pelo contrário, a composição é bastante desfavorável. Das 125 cadeiras do parlamento, a coligação de Lugo conseguiu menos da metade: 48 (31 na Câmara dos Deputados e 17 no Senado). Dessas, 43 são de políticos do PLRA (29 na Câmara e 14 no Senado), o que deixou o governo muito dependente do partido, que tem um perfil mais conservador em relação aos outros integrantes da Aliança e, por ser muito fragmentado, tem dado um apoio frágil aos projetos do governo<sup>514</sup>.

Mesmo dentro da coalizão, Fernando Lugo enfrenta problemas, o Partido Liberal Radical Autêntico fez uma declaração pública de respeito irrestrito à propriedade privada, o que enfraqueceu a proposta de reforma agrária. Para piorar a situação política, Lugo não tem um bom relacionamento com o vice-presidente Federico Franco<sup>515</sup>. Porém, o PLRA não é coeso. Para diminuir a força do vice, Lugo deu poderes ministeriais a grupos rivais de Franco dentro do partido. A lógica de participação no gabinete paraguaio não foi a do apoio parlamentar, mas a de reduzir as ameaças políticas dentro da própria Aliança<sup>516</sup>.

O governo tem sido marcado pela inércia, e o principal motivo é a dificuldade de Lugo unir uma coalizão dentro do Congresso em torno de sua plataforma. A pouca capacidade estatal – política e econômica – impede a consolidação das reformas estruturais que visariam à distribuição de renda, como as reformas agrária e tributária<sup>517</sup>. Ao contrário do Poder Executivo brasileiro, por exemplo, que tem poder de agenda do Legislativo e controla um dispositivo poderoso que são as Medidas Provisórias, o Executivo paraguaio é frágil<sup>518</sup>. A Constituição assinada em 1992 aumentou os poderes do Congresso frente ao Executivo. Foi uma reação ao excesso de centralismo da ditadura de Stroessner<sup>519</sup>. Dessa forma, o presidente tem poucos recursos legislativos para agir com independência do Congresso. Ele pode, no máximo, solicitar o tratamento de urgência a projetos de lei enviados ao parlamento, que tem 60 dias para apreciá-lo. Caso não seja rejeitado por maioria de dois terços, o projeto é aprovado. É um dispositivo poderoso. O problema é que só pode ser usado três vezes por ano.

---

<sup>514</sup> GOULART, 2008, p 7. et seq.

<sup>515</sup> BRUGNONI, 2009, p. 586.

<sup>516</sup> Ibid., loc. cit .

<sup>517</sup> Ibid, p. 589.

<sup>518</sup> GOULART, op. cit, p. 8 et seq.

<sup>519</sup> BORDA, 2007, p. 175.

Além disso, o parlamento tem o poder de derrubar um veto presidencial com maioria simples de votos e de alterar o orçamento fiscal sem levar em consideração as estimativas e restrições da receita<sup>520</sup>.

De acordo com Mayra Goulart da Silva, há uma percepção generalizada no país de que pouco tem sido feito pelo novo governo. O descontentamento popular cria um clima politicamente instável e levanta a possibilidade de que Lugo não permaneça no poder até o fim do mandato em 2013<sup>521</sup>. O presidente denunciou uma reunião com pretensões golpistas na casa do general Lino Oviedo, com a presença do ex-presidente Nicanor Duarte Frutos, do presidente do Senado, Enrique González Quintana, e do ministro do Tribunal Supremo de Justiça Eleitoral (TJSE) Juan Manuel Morales e do promotor-geral, Rubén Candia Amarilla<sup>522</sup>. A oposição levantou a possibilidade de instaurar um processo de *juicio político*, análogo ao impedimento, para afastar o presidente por mal desempenho de suas funções. Dentro do próprio PLRA, há liberais que pedem a renúncia de Lugo. O vice-presidente Federico Franco, apesar de negar publicamente, tem sido apontado por jornalistas, políticos e analistas como o principal articulador das negociações a favor do impedimento do presidente<sup>523</sup>.

## 5.6.

### A soberania energética

A demanda por alterações no Tratado de Itaipu não é novidade. Alberto Costa e Silva lembra que desde a assinatura se ergueram vozes no Paraguai a favor da revisão do texto. Desde aquela época, paraguaios sugeriam a livre disposição da energia para a venda a terceiros (o que inviabilizaria a construção da usina)<sup>524</sup>. De acordo com Monica Hirst (2006), ainda durante a administração do Partido Colorado, o governo passou a reivindicar a revisão do Tratado, por entender que os valores do acordo precisavam ser atualizados, para impedir que

<sup>520</sup> BORDA, 2007, p. 175; GOULART, 2008, p. 9 et seq.

<sup>521</sup> GOULART, 2009, p. 9.

<sup>522</sup> Ibid., p. 10.

<sup>523</sup> O senador do PLRA Alfredo Jaeggli é uma das principais vozes que defendem o afastamento e pediu a renúncia do presidente para impedir uma ruptura institucional (GOULART, 2009, p. 11).

<sup>524</sup> SILVA, 2000, p. 108 et seq.

desvantagens fossem mantidas para a nação paraguaia, e por considerá-lo com pouca legitimidade em um país que não vivia mais sob uma ditadura militar, como na época em que foi assinado.

A proposta de revisar os Tratados das usinas hidrelétricas de Itaipu e Yacyretá ganhou tanto apoio popular durante a campanha de Fernando Lugo que foi aproveitada pelos candidatos adversários, inclusive a do Partido Colorado, Blanca Ovelar. Lugo sugeriu recuperar a “soberania” sobre os recursos naturais e energia do país, que estariam nas mãos dos vizinhos. Ele pretendia negociar alterações que permitissem a venda da energia não utilizada (45% da produção de Itaipu e 48% da produção de Yacyretá) a preço de mercado, o que poderia aumentar a receita do país. “O Paraguai é um país no qual, 365 dias por ano, se produz o milagre da tecnologia e do neoliberalismo como o de converter água em energia para enriquecer multinacionais e empobrecer o povo”<sup>525</sup>.

O engenheiro Ricardo Canese, uma das principais lideranças do Movimento Popular Tekojoja, apoiou Fernando Lugo em sua campanha e formulou o conceito de soberania energética:

“Em nossa opinião, a soberania hidrelétrica tem que ver com 1) a livre disponibilidade da energia gerada, 2) o direito de receber um preço justo de mercado, 3) o direito de não pagar dívidas espúrias, 4) o direito de não ter que pagar juros extorsivos, 5) o direito de ter uma energia barata e 6) o direito de administrar e controlar a entidade hidrelétrica em paridade com nossos sócios”<sup>526</sup>.

Canese iniciou as negociações com o governo brasileiro sobre a revisão do Tratado de Itaipu. Ele chamava o Brasil de “metrópole”<sup>527</sup> do Mercosul, por ser o país mais industrializado do bloco e por ser “quem impõe sua vontade na região”. Canese argumentava que os acordos sobre Itaipu e Yaciretá foram assinados durante a crise do petróleo, em 1973, e que o presidente Alfredo Stroessner despojou o país da soberania energética, pois o Paraguai não dispõe da “hidroeletricidade para exportá-la livremente a preços justos”<sup>528</sup>. A sua principal demanda é o direito de negociar a energia para qualquer país, inclusive o Brasil, para receber uma remuneração maior. Ele rejeita uma das cláusulas em ambos os Tratados de cessão obrigatória dos direitos de compra sobre o excedente de

<sup>525</sup> LUGO, 2009, p. 160.

<sup>526</sup> CANESE, 2008, p. 109.

<sup>527</sup> Ibid., p.54

<sup>528</sup> Ibid., p. 91.

energia para Argentina e Brasil: “o Paraguai é virtualmente o único caso no mundo em que o país dono do recurso energético não pode fazer o que quer com sua própria riqueza em exploração”<sup>529</sup>.

O engenheiro compara a geração de megawatts hidrelétricos por ano à geração de energia do gás natural e do petróleo. Ele faz uma equivalência de preços da energia produzida, o que aumentaria substancialmente, em seu pensamento, o valor que o Brasil deveria pagar pelo excedente hidrelétrico do Paraguai. Canese reduz a energia a um único valor para a sociedade, com o argumento de que se o Brasil conseguir no futuro exportar petróleo só o fará porque importa energia mais barata do Paraguai. Ele está correto em afirmar que ao utilizar a hidroeletricidade paraguaia, o Brasil deixa de gastar mais com petróleo. Porém, foi exatamente por esse motivo que Itaipu foi construída. O cientista político Christian Caubet (1991) rechaça a linha de pensamento de Canese, que, em 1983<sup>530</sup>, já havia escrito um livro em que defendia a referência do valor da hidroeletricidade pelo preço do barril de petróleo:

“Quanto à indexação ou ao alinhamento do quilowatt produzido em Itaipu sobre o preço do barril de petróleo, é um desafio ao bom senso econômico. Se o Brasil desenvolve alternativas energéticas, é precisamente para pagar menos caro seus suprimentos energéticos. E é porque o custo do quilowatt hidrelétrico instalado em Itaipu é mais baixo do que o das outras fontes de energia, que é interessante investir na construção da barragem. É sua razão de ser.”<sup>531</sup>

A proposta de Canese também não é aceita no mercado de energia, porque petróleo e hidroeletricidade são vistos e valorados de forma diversa, pois são matérias-primas e têm formas de produção completamente diferentes; enquanto uma é fóssil, não renovável e pode ser vendida para qualquer parte do mundo, a outra é hidráulica, renovável e só pode ser levada para regiões próximas através de linhas de transmissão. Por essas diferenças, o valor de mercado do petróleo é muito maior do que a energia hidrelétrica.

A aposta de Canese para tentar convencer o Brasil das mudanças era a necessidade de aumento de oferta de energia no país, no longo prazo, porque a demanda cresceu nos últimos anos mais do que o produto interno bruto – o motivo

---

<sup>529</sup> CANESE, 2008, p. 109.

<sup>530</sup> O livro de Canese, de 1983, publicado durante o regime autoritário de Stroessner, é “Itaipu y la cuestión energética en el Paraguay”.

<sup>531</sup> CAUBET, 1991, p. 260.

que levou o país a passar pelo apagão no início dos anos 2000 e que tem ligado o sinal de alerta do governo constantemente (fator que só foi reduzido após o início da crise econômica global de 2008, que levou muitos países à recessão e freou o crescimento brasileiro, que ficou perto de zero em 2009). No curto prazo, a aposta do engenheiro estava na dependência brasileira da energia paraguaia comprada da Usina de Itaipu, que não há como substituir a custo similar.

Ricardo Canese chamava a dívida do Paraguai com o Brasil de “espúria”<sup>532</sup>, numa clara demonstração de que o principal negociador da revisão do Tratado de Itaipu não considerava legítima a dívida que o país tem de pagar até 2023. Entre os motivos para tal afirmação, está a acusação de superfaturamento dos custos de construção, “produto de um premeditado plano do Itamaraty”<sup>533</sup>, para beneficiar as empresas brasileiras e endividar a entidade binacional. Ele considerava os juros cobrados pela Eletrobras e pelo Tesouro Nacional “extorsivos” (segundo Canese, de 12% ao ano – 7,5% ao ano mais a inflação nos EUA, que deixou de fazer parte do cálculo em 2007), e o preço pago pela energia muito baixo, inferior aos praticados pelo mercado de energia. Para o engenheiro, os preços reduzidos beneficiam as empresas brasileiras. Um de seus argumentos é que Itaipu perdeu, em 1997, dívidas de Furnas e da Eletrosul, que seriam recursos importantes para a entidade binacional, que poderia usá-los no pagamento da própria dívida. Além disso, o Paraguai exporta mais energia hidrelétrica para os vizinhos mais poderosos do que importa petróleo. A nacionalização do gás boliviano, para Canese, é um exemplo de atitude vitoriosa de valorização dos recursos energéticos<sup>534</sup>, porque o país andino passou a receber 82% de imposto sobre a produção. Ele propunha que o Paraguai recebesse um preço “justo”, pela energia, que seria o do mercado internacional<sup>535</sup>.

---

<sup>532</sup> CANESE, 2008, p. 68.

<sup>533</sup> Ibid., p. 114.

<sup>534</sup> Ibid., p. 76.

<sup>535</sup> Ibid., p. 96.

## 5.7.

### As negociações e a decisão brasileira

Apesar de as reivindicações de Fernando Lugo estarem em choque com interesses econômicos brasileiros, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, disse que a sua eleição significava uma evolução: “É natural que o Paraguai queira mais mudanças. Estamos caminhando para um futuro de maior progresso social, maior democracia”<sup>536</sup>. Após a eleição, o fervor dos discursos pela soberania energética diminuiu. Lugo decidiu não radicalizar. Com a diferença econômica e política entre os dois países, e a dependência paraguaia, uma ruptura com o Brasil poderia ser prejudicial para o país<sup>537</sup>.

Mesmo assim, em 2008, o Paraguai fez uma proposta considerada irreal pela chancelaria brasileira para quitar a dívida: pagar US\$ 600 milhões, enquanto o Brasil ficaria responsável pelos US\$ 19 bilhões restantes na época<sup>538</sup>. O negociador paraguaio ainda era o engenheiro Ricardo Canese. De acordo com o diretor de Energia da Fiesp, Carlos Cavalcanti, o discurso de Canese, inicialmente, era assustador: “ele dizia que a dívida já tinha sido paga”<sup>539</sup>.

Canese acabou saindo da negociação. Em seu lugar, entrou Carlos Mateo Balmelli, que preferiu negociar de uma forma mais técnica e menos política. Balmelli percebeu que o aumento do pagamento pelo direito de cessão de energia seria o caminho viável para convencer o governo brasileiro para que o Paraguai recebesse mais pela energia. Porém, não abandonou a demanda pelo direito de vender o excedente de energia no mercado livre de energia brasileiro.

O Ministério de Minas e Energia (MME) esteve diretamente envolvido na negociação. O presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE)<sup>540</sup>, ligada ao MME, Maurício Tolmasquim, fez pressão inicialmente para que o país não cedesse: “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”. Ele afirmou que

---

<sup>536</sup> O Globo Online. Disponível em: <[http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/04/22/celso\\_amorim\\_considera\\_evolucao\\_eleicao\\_de\\_fernando\\_lugo\\_no\\_paraguai-427002051.asp](http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/04/22/celso_amorim_considera_evolucao_eleicao_de_fernando_lugo_no_paraguai-427002051.asp)>. Acessado em 18 ago. 2010.

<sup>537</sup> GOULART, 2008, p. 19.

<sup>538</sup> Power. Disponível em: <<http://www.power.inf.br/pt/?p=3602>>. Acessado em 12 ago. 2010.

<sup>539</sup> CAVALCANTI, Carlos. Entrevista concedida a Guilherme Rios Cardoso. São Paulo, 03 mar. 2010.

<sup>540</sup> A EPE é responsável pelas pesquisas e cálculos de energia do MME para projetar os rumos do setor no Brasil.

não seria justo o consumidor brasileiro pagar a conta pelo reajuste da energia excedente de Itaipu: “A ajuda ao Paraguai deve ser feita sim, mas por outros mecanismos. Seria um erro fazer isso pela tarifa do consumidor”<sup>541</sup>.

A negociação envolveu diretamente os representantes do Poder Executivo dos dois Estados, que dividem de forma equânime Itaipu Binacional. A posição inicial do Ministério de Minas e Energia era de não ceder às demandas dos colegas paraguaios, pois tinha certeza de que o Brasil estava respaldado pelo Tratado de Itaipu, que é legítimo, claro e não desfavorece o Paraguai, pois o país lucra com a usina sem ter feito qualquer investimento nela. Em entrevista ao autor, o diretor-geral brasileiro de Itaipu Binacional, Jorge Miguel Samek<sup>542</sup>, foi enfático ao defender os termos assinados em 1973: “não existe tratado mais justo na humanidade”. Sem o Tratado não seria possível construir a usina, porque a garantia de compra da energia produzida permitiu o pagamento da construção. Itaipu Binacional é a única empresa do Brasil que tem toda a sua produção comprada, por determinação do Tratado. Hoje, a usina rende US\$ 3,3 bilhões por ano, dos quais o governo paraguaio recebe US\$ 360 milhões – US\$ 200 milhões em royalties, US\$ 25 milhões em rendimento de capital, US\$ 15 milhões por encargos de administração e US\$ 120 milhões pela cessão de energia. Do total arrecadado por Itaipu, US\$ 2,1 bilhões são usados no pagamento da dívida com a Eletrobras e o Tesouro Nacional. Quando a dívida acabar, metade desse valor será repassada ao Paraguai.

Samek não se preocupa com a auditoria exigida pelo governo paraguaio, pois a dívida vem sendo paga pontualmente. “Todos os nossos compromissos estão rigorosamente em dia”, garante o diretor-geral brasileiro. Ele revela que a dívida será quitada, em 2022, antes do prazo estipulado: “deixaremos apenas um pequeno resíduo a ser pago em 2023, ano em que o Tratado completará 50 anos”. Em uma audiência na Comissão de Relações Exteriores do Senado, em 2007, ele apresentou o balanço consolidado da Usina. Entre 1985 e 2006, o montante de benefícios pagos por Itaipu às Altas Partes totalizou US\$ 7,7 bilhões. O Paraguai recebeu US\$ 4,4 bilhões, e o Brasil US\$ 3,3 bilhões. “Se todos esses recursos

---

<sup>541</sup> Agência Brasil. Disponível em:

<<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/04/24/materia.2008-04-24.5472848317/view>>.

Acessado em 12 ago. 2010.

<sup>542</sup> SAMEK, Jorge Miguel. Entrevista concedida por telefone a Guilherme Rios Cardoso. Brasília, 20 fev. 2010.

tivessem sido canalizados para a amortização dos empréstimos, como faria uma empresa privada, a dívida de Itaipu seria menos de um terço do valor atual”, afirmou Samek (na época, o valor da dívida estava em US\$ 19,7 bilhões). “Hoje, Itaipu tem importância central para a economia paraguaia e proporcionou a segurança energética ao país, que assegurou o suprimento de energia para atender as suas necessidades pelo menos por mais três ou quatro décadas”<sup>543</sup>. Para o diretor-geral brasileiro, a usina é um exemplo para o continente:

"Itaipu deve servir como modelo e fonte de inspiração para uma integração regional com equidade e respeito às diferenças entre os países latino-americanos. A experiência bem-sucedida deste empreendimento binacional, motivo de orgulho para brasileiros e paraguaios, mostra que é possível promover um desenvolvimento socioeconômico solidário e sustentável, que contribua para a superação das assimetrias existentes na região."<sup>544</sup>

Todas essas questões foram levadas em consideração, e os negociadores do Ministério de Minas e Energia – incluindo a Empresa de Pesquisa Energética e diretores de Itaipu Binacional e da Eletrobras – que eram os principais atores técnicos brasileiros na negociação não estavam dispostos a ceder. A principal preocupação do MME era não repassar para a Eletrobras os custos de qualquer alteração tarifária, o que consequentemente acarretaria em aumento na conta de energia para o consumidor brasileiro (residencial e industrial). Além disso, há um componente político no interesse do MME de não onerar os consumidores. No livro de Helen Milner, a autora salienta os principais objetivos de integrantes do Poder Executivo e do parlamento, que seriam a permanência no cargo, a reeleição ou a eleição do sucessor<sup>545</sup>. Neste caso, é possível destacar um personagem cujas ambições eleitorais nortearam a sua postura. O Ministro de Minas e Energia era Edison Lobão, um político experiente, senador pelo PMDB, foi escolhido pelo partido para assumir a pasta. Ele não queria arcar com o ônus de aceitar um repasse de preço para a conta de luz da população, o que poderia ter graves consequências nas urnas. Nas eleições de 2010, ele foi reeleito senador pelo estado do Maranhão.

<sup>543</sup> Jorge Samek, em audiência na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal (Itaipu Binacional). Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/?q=node/436&nid=1394>>. Acessado em 12 ago. 2010.

<sup>544</sup> Idem.

<sup>545</sup> MILNER, 1997, p. 35.

Fernando Lugo foi pessoalmente ao Brasil negociar com o Presidente Lula, em setembro de 2008. Inicialmente, o paraguaio não ouviu do brasileiro uma resposta positiva sobre uma alteração no Tratado para beneficiar o Paraguai, mas acertaram um mecanismo de diálogo. A ideia brasileira era compensar Lugo, que precisava conquistar algum benefício para conquistar uma vitória política, com aumento de investimento no país vizinho. Porém, não levar adiante a bandeira da mudança do Tratado, que norteou a sua campanha, seria visto internamente como uma derrota. Além da revisão da dívida e da livre disponibilidade sobre a energia, Lugo pedia um “preço justo” a ser pago pelo Brasil, baseado no valor do petróleo, uma administração paritária da usina, transparência e controle de gastos de administrativos e execução de obras complementares.

Em janeiro de 2009, em uma reunião ministerial bilateral, o governo apresentou novas propostas: dobrar o pagamento pela cessão de energia (de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões), criar um Fundo de Desenvolvimento Regional, de US\$ 100 milhões, para projetos de integração produtiva em parceria com o Paraguai, e US\$ 1,5 bilhão em financiamentos para projetos de infraestrutura de interesse do governo paraguaio. Mas o governo vizinho queria mais pela cessão da energia<sup>546</sup>.

Em meio à negociação, o presidente Lugo foi perdendo a popularidade. Um problema pessoal se tornou uma crise política. Em abril de 2009, o ex-bispo assumiu um filho que teria sido concebido durante o seu sacerdócio<sup>547</sup>. A notícia decepcionou parte da população. Naquele mês, uma pesquisa por telefone da empresa Servicios Digitales S.A. mostrou uma queda de 16 pontos percentuais na avaliação da honra do presidente<sup>548</sup> – caiu de 64% para 48%.

Coube ao Itamaraty analisar o custo político da decisão e determinar o momento para aceitar a revisão e de submeter ao Congresso, que sempre exige tempo para suas aprovações. O embaixador Marcel Biato define a relação com o Paraguai no caso de Itaipu: “Essas reivindicações nunca terminarão. Elas vão até o último dia do Tratado e continuarão depois. Nós temos que dar uma resposta concreta, pragmática às demandas paraguaias em função das nossas preocupações

---

<sup>546</sup> CORDEIRO, 2009, p. 42.

<sup>547</sup> ABC Digital. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/2010/04/04/nota/97694-Hace-un-a%C3%B1o,-Lugo-reconoc%C3%ADa-tener-un-hijo,-colorados-hablaban-de-17/>>. Acessado em 09 ago. 2010.

<sup>548</sup> Ultima Hora.com. Disponível em: <<http://www.ultimahora.com/notas/213391-La-popularidad-de-Fernando-Lugo-sufre-una-brusca-ca%C3%ADda>>. Acessado em 09 ago. 2010.

com política externa, mas sem atender ou reconhecer muitos dos argumentos que eles usam. É uma negociação que exige uma decisão política”<sup>549</sup>. Os diplomatas auxiliaram o presidente na avaliação dos riscos políticos para o colega paraguaio caso o Brasil demorasse muito a atender as suas demandas. As ameaças e rumores de golpe de Estado preocupam o governo brasileiro que não quer ver o vizinho envolto em nova instabilidade política.

A palavra final coube ao presidente Lula, que decidiu ajudar o Paraguai economicamente para dar maior estabilidade ao governo Lugo. De acordo com Jorge Samek, Lula disse aos negociadores brasileiros contrários a qualquer alteração no Tratado que era preciso pensar grande, porque o Brasil era a locomotiva da região e que, além disso, há milhares de brasileiros vivendo no Paraguai. Em entrevista ao autor, Samek disse que Lula foi bem claro ao afirmar: “nos interessa o desenvolvimento do Paraguai”, porque os vizinhos têm de acompanhar o crescimento brasileiro. A forma escolhida foi triplicar o valor pago pela cessão de energia excedente de Itaipu – aumentando o valor de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões ao ano<sup>550</sup>. De acordo com Marcel Biato, somente Lula poderia calcular para o seu governo o preço político da decisão, a relação custo-benefício, para atender as reivindicações paraguaias. O presidente também definiu, com o aval técnico dos negociadores, que o país não aceitaria a venda da energia no mercado livre, que não está contemplada no Tratado. Além disso, escolheu o caminho que teria o menor custo político para o seu governo: deixar a conta de US\$ 240 milhões a mais por ano com o Tesouro Nacional e não para os consumidores.

Participaram diretamente da escolha da preferência do Estado brasileiro integrantes do Poder Executivo: o gabinete da Presidência, o Itamaraty, o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Fazenda, que precisou aprovar o ônus de US\$ 240 milhões para o Tesouro Nacional. Marcel Biato diz que os grupos privados participaram como observadores, para saber se haveria aumento do custo da energia, se o Paraguai ganharia o direito de vender às empresas brasileiras de energia o excedente e, também, porque têm interesse em investir no Paraguai – o que tem sido dificultado nos últimos anos pela falta de uma geração

---

<sup>549</sup> BIATO, Marcelo Fortuna. Entrevista concedida por telefone a Guilherme Rios Cardoso. Brasília, 12 mar. 2010.

<sup>550</sup> Mensagem enviado ao Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/716318.pdf>>. Acessado em 27 out. 2010.

de energia confiável (assim como a insegurança jurídica tem sido um entrave). O embaixador argumenta que foi um debate entre Estados, e por isso a iniciativa privada não entra diretamente. Dentro da divisão em três camadas das estruturas domésticas proposta por Thomas Risse-Kappen<sup>551</sup>, a definição da preferência do governo brasileira sobre a demanda paraguaia – como se pode supor pela declaração de Biato – teria ficado restrita a integrantes da primeira camada, da qual fazem parte instituições políticas, o Estado, o sistema político, a burocracia, o Poder Executivo e a influência do Legislativo. A ausência de forças sociais no processo decisório demonstraria um intenso grau centralização de poder, pela concepção de Risse-Kappen, por considerar que governos centralizadores são pouco permeáveis à influência da sociedade social.

Entretanto, o diretor de Energia da Federação das Indústrias de São Paulo, Carlos Cavalcanti, garante que o empresariado paulista foi consultado: “as coisas passam por aqui”<sup>552</sup>, o que demonstraria uma participação de grupos de interesse privados no processo decisório do Estado brasileiro. Cavalcanti assegura que os diretores-gerais de Itaipu, brasileiro e paraguaio, estiveram na sede da Fiesp, na Avenida Paulista, em São Paulo, assim como representantes do Itamaraty, entre eles o (na época) Subsecretário-Geral para a América do Sul Enio Cordeiro, que conduziu parte da negociação. “Nós fizemos pressão, dissemos ‘aceite menos’, mas ao mesmo tempo, demos alternativa. Conversa com um, conversa com outro, a gente procura intermediar”<sup>553</sup>, disse Cavalcanti. Ou seja, pela declaração do diretor de energia da Fiesp, que é uma das mais poderosas organizações econômicas do país e integra a segunda camada no conceito das estruturas domésticas, o governo brasileiro tem consultado grupos privados com grande poder de mobilização, o que demonstra um acesso direto ao Executivo desses atores e a participação da sociedade no processo político sem passar pelo caminho democrático institucionalizado, que é o Legislativo.

Caso fosse tomada uma decisão contrária aos interesses da indústria paulista e nacional, o governo enfrentaria uma grande pressão política. Helen Milner argumenta que a preferência de grupos poderosos tem papel fundamental nos acordos internacionais, porque estes fazem doações para as campanhas

---

<sup>551</sup> RISSE-KAPPEN, 1995, p. 21.

<sup>552</sup> CAVALCANTI, Carlos. Entrevista concedida a Guilherme Rios Cardoso. São Paulo, 03 mar. 2010.

<sup>553</sup> Idem.

políticas e pressionam partidos e governos pela defesa de seus interesses<sup>554</sup>. Ou seja, ignorar a preferência do empresariado industrial poderia ter consequências diretas no financiamento da campanha eleitoral de candidatos do Partido dos Trabalhadores e de outros partidos que participam da coalizão. Milner vai mais além nesta questão ao escrever que a defesa dos interesses de grupos privados que apóiam os líderes é uma das maneiras mais eficientes para aumentar as chances de reeleição. Por esse motivo, o Poder Executivo tem a tendência de tomar medidas, também em acordos de cooperação internacional, que beneficiem financeiramente ou que minimizem perdas para esses grupos. Com base nesta apreciação de Milner, podemos afirmar que na negociação com o Paraguai, 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.

Não houve participação de outros grupos sociais e de consumidores residenciais, que têm pouco poder de mobilização – o que não significa que suas vozes não foram ouvidas. Em sua teoria de formação das preferências, Andrew Moravcsik (1997) define três premissas, e a primeira delas é a primazia dos atores sociais. As demandas dos indivíduos e dos grupos sociais seriam ontologicamente anteriores à política. O governo sabia da preferência da sociedade, que não queria aumentar o preço da conta de luz, e avaliou que o repasse direto do custo teria um ônus político muito grande, que poderia ser explorado pela oposição. Há neste caso uma forte participação da sociedade, ainda que tácita.

Aparentemente, a preferência definida pelo governo para ajudar o Paraguai beneficiou a todos. Porém, como define Helen Milner, a cooperação internacional cria vencedores e perdedores nacionalmente, e aqueles que vêem seus interesses defendidos apóiam a decisão do Poder Executivo. Neste caso, quem menos sofreu impacto foram os grupos de interesse do setor produtivo, que não enfrentaram o repasse do aumento do valor de cessão de energia. Como são os maiores consumidores no país, eles seriam os mais afetados por um possível aumento da conta da luz. A multiplicação do valor pago ao Paraguai provoca uma despesa anual para toda a sociedade brasileira, pois recai sobre o Tesouro Nacional. Mas esse custo é diluído igualmente entre todos, pago pelos impostos, e não é sentido

---

<sup>554</sup> MILNER, 1997, p. 60.

diretamente no bolso. Portanto, a decisão final se enquadra na segunda premissa de Moravcsik. Ele argumenta que os governos representam alguns indivíduos e grupos melhor do que outros dentro da sociedade. Neste caso, a partir do momento em que o presidente Lula decidiu que era importante aceitar as demandas paraguaias para garantir a estabilidade de Lugo, passou a ser necessário definir quem arcaria com o gasto extra. Os empresários e a Eletrobras – como defendia o Ministério de Minas e Energia – tiveram os seus interesses atendidos.

Andrew Moravcsik argumenta que os grupos de interesse poderosos aumentam a pressão sobre o governo pela cooperação proporcionalmente aos ganhos econômicos proporcionados<sup>555</sup>. A terceira premissa do autor – a interdependência das preferências das nações no sistema internacional – determina o comportamento do Estado: as mudanças na estrutura da economia doméstica e global alteram os custos e os benefícios da cooperação<sup>556</sup>. Até esta parte do capítulo, vimos que a decisão do governo gera custos internos que foram repassados para o Tesouro Nacional. Mas a cooperação com o Paraguai proporcionará lucros para construtoras e grupos brasileiros interessados em investir no país vizinho, com o aumento da oferta de energia no país – com a construção de uma nova linha de transmissão de energia – e de recursos para o país vão ao encontro de seus interesses.

Assim como na negociação do gás boliviano, o ator mais determinante na negociação foi o presidente Lula. A sua postura pró-cooperação não mudou durante os três anos que separam os dois episódios. Ele manteve – para usarmos a categorização de Milner – a postura de “ator-pombo”, mas propenso a cooperar<sup>557</sup>. Os “atores-gaviões”, que não são predispostos a colaborar com outros Estados, neste caso, foram os negociadores técnicos do Ministério de Minas e Energia e da Eletrobras. Porém, em nome de seus interesses políticos de permanência nos cargos que ocupam, precisaram ceder às pretensões de liderança e de preocupação com a estabilidade na região do presidente Lula. Milner escreve que os atores sempre buscam ganhos e recompensas, que podem ser tanto políticos quanto econômicos. No caso de Lula, o seu objetivo como governante, ao longo dos dois

---

<sup>555</sup> MORAVCSIK, 1997, p. 528.

<sup>556</sup> Ibid., p. 520.

<sup>557</sup> MILNER, 1997, p. 17.

mandatos, foi elevar o país a uma posição de protagonista no cenário mundial, tendo a América do Sul como plataforma.

Depois de dez meses de negociação, os Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Lugo assinaram um acordo no dia 25 de julho de 2009. O texto da *Declaração Conjunta dos Senhores Presidentes da República Federativa do Brasil e da República do Paraguai: construindo uma nova etapa na relação bilateral* justifica o novo acordo como uma forma de dinamizar as relações entre os dois países e “superar gradualmente as assimetrias”<sup>558</sup>. A Declaração aumenta o fator de multiplicação, de 5,1 para 15,3, da remuneração por cessão de energia. O Brasil também aceitou a auditoria do vizinho sobre a dívida. Além disso, Itaipu elaborou um projeto para a construção de uma linha de transmissão de 500 kV e de uma subestação de energia, para que a eletricidade produzida pela usina seja mais bem aproveitada pelo Paraguai, possibilitando o desenvolvimento da indústria paraguaia. O projeto prevê um custo de US\$ 400 milhões, sem ônus para o vizinho. A obra, com duração prevista para dez anos, será financiada com recursos do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Em 30 de julho de 2010, um ato com participação dos dois presidentes marcou o início simbólico das obras da subestação de Villa Hayes<sup>559</sup>.

Para Andrew Moravcsik, há uma ordem cronológica nas decisões dos Estados: definição da preferência, debate, barganha e negociação internacional. Mesmo depois de o Brasil – o país com mais poder de barganha na negociação, pois o Tratado lhe favorecia e o país arcaria com os eventuais custos – definir entre as suas preferências que não aceitaria a venda de energia no mercado interno ou para terceiros, o Paraguai conseguiu fazer constar no documento o compromisso de estudar a venda da energia excedente no mercado interno. Porém, essa concessão exigiria uma revisão do Tratado *per se*. Além disso, a Ande precisaria dar garantias de que seria capaz de compensar financeiramente as perdas econômicas em caso de queda do valor da energia para continuar em dia com o pagamento da dívida da usina. O Brasil fez valer o seu direito e não permitiu a venda no mercado aberto de energia. Até 2023, quando a dívida de Itaipu for paga, o Paraguai tem de vender a energia excedente para o Brasil.

---

<sup>558</sup> Ver em Anexos.

<sup>559</sup> Itaipu Binacional. Disponível em <[http://www.itaipu.gov.br/index.php?q=pt/node/435&id\\_noticia=3578](http://www.itaipu.gov.br/index.php?q=pt/node/435&id_noticia=3578)> . Acessado em 05 set. 2010.

Mesmo após o pagamento da dívida, pelo Tratado, o país continua obrigado a vender para o Brasil, mas o governo brasileiro pode estudar a possibilidade de permitir a venda no mercado privado interno do país.

Essa demanda paraguaia é considerada por Biato, Cavalcanti e Samek um risco até para o Paraguai, pois não há garantia de venda, muito menos de preço. O país poderia receber menos do que o valor pago pela Eletrobras pelo MWh. Para Marcel Biato, a demanda da autonomia energética proposta pelos paraguaios tinha como objetivo provocar um debate mais amplo com as indústrias e as empresas distribuidoras e negociadoras de energia, argumentando que poderiam vender hidroeletricidade mais barata para setores da economia brasileira: “eles queriam fugir do Itamaraty e dos órgãos da Fazenda”<sup>560</sup>.

O Paraguai também incluiu na Declaração a possibilidade de os dois países, em comum acordo, venderem a energia para terceiros a partir de 2023. Porém, é uma decisão que será tomada depois que a dívida for quitada. Os dois países avaliarão a necessidade que eles têm da energia da usina e o seu melhor aproveitamento. O Estado brasileiro quer reduzir progressivamente a dependência da energia paraguaia, assim como do gás boliviano. Apesar dos investimentos para diversificar a matriz, o país provavelmente ainda dependerá da energia excedente de Itaipu, e Marcel Biato garante que o Brasil não se privará dela: “se em 2023, o Brasil ainda estiver dependente da energia de Itaipu, o país vai fazer valer essa cláusula. Se pudermos e for necessário flexibilizar, vai se fazer o possível”<sup>561</sup>. De qualquer forma, o governo e o Itamaraty esperam que o Paraguai se desenvolva, se industrialize e consuma mais energia.

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. Marcel Biato explica o motivo pragmático desse princípio: “não gostamos da ideia de mudar acordos quando um dos lados está pressionando,

---

<sup>560</sup> BIATO, Marcelo Fortuna. Entrevista concedida por telefone a Guilherme Rios Cardoso. Brasília, 12 mar. 2010.

<sup>561</sup> Idem.

porque não queremos precedentes que possam, teoricamente, num caso extremo, motivar a revisão de acordos fundamentais, que são os Tratados de Fronteira”<sup>562</sup>.

Como o mecanismo utilizado pelos corpos diplomáticos para chegar ao acordo foi um troca de Notas Reversais, e não a alteração do Tratado *per se*, o Poder Executivo ganhou uma margem maior de atuação, pois não exigiria a aprovação do Congresso<sup>563</sup>. Em entrevista ao autor, o assessor especial do Itamaraty para a presidência da República Marcel Biato explica que o Tratado de Itaipu é único, não está submetido aos mecanismos clássicos de acordos internacionais, tem um alto grau de autonomia, o que o deixa menos sujeito ao controle burocrático do Congresso. Entretanto, desta vez, por ter repassado o custo adicional da remuneração da cessão de energia para o Tesouro Nacional, o que incide sobre o orçamento da União, foi necessária a aprovação do Legislativo. Além disso, ambos os governos consideraram importante submeter a decisão aos dois parlamentos para dar legitimidade ao acordo feito entre os dois Estados e evitar futuras contestações políticas. A aprovação paraguaia foi praticamente imediata. No Brasil, a decisão é mais demorada, passa por comissões, que têm o poder em última análise de aprovar.

Como foi escrito anteriormente, prefiro não considerar o Congresso um ator fundamental na definição da preferência, pois este teve uma participação indireta. O Poder Executivo negociou o acordo com o Paraguai à revelia dos parlamentares. A fórmula encontrada, de aumentar o valor pago pela cessão de energia onerando o Tesouro Nacional, com o consentimento do Ministério da Fazenda, foi ao encontro dos interesses do Ministério de Minas e Energia e da Eletrobras, mas simultaneamente seria muito mais simples de ser aceita no Congresso do que o repasse do custo para o consumidor. O Poder Executivo, dessa forma, antecipou a decisão do Legislativo para uma tramitação vitoriosa. Esse processo está de acordo com o argumento de Helen Milner<sup>564</sup> sobre o poder ratificação ou veto de um dos Poderes do Estado. No caso brasileiro, como visto no capítulo 3, o Executivo tem o controle sobre a agenda do Congresso, o que lhe garante definir os termos do debate no parlamento, de forma que suas preferências

---

<sup>562</sup> BIATO, Marcelo Fortuna. Entrevista concedida por telefone a Guilherme Rios Cardoso. Brasília, 12 mar. 2010.

<sup>563</sup> Em 1986 e em 2005, os Brasil e Paraguai fizeram alterações em anexos do Tratado de Itaipu por meio de Notas Reversais que não foram submetidas aos Congressos dos dois países.

<sup>564</sup> MILNER, 1997, p. 106 et seq.

sejam privilegiadas ao determinar as questões a serem resolvidas e as alternativas para a solução<sup>565</sup>. Cabe ao Legislativo o poder de ratificar ou vetar os acordos internacionais. Por isso, tendo em vista que sua decisão está sujeita à aprovação do Congresso, o governo antecipa a posição ou negocia com senadores e deputados federais, pois o presidente não pode fechar pacto externo que pode ser rejeitado posteriormente<sup>566</sup>. No caso da negociação com o Paraguai, não houve uma participação direta dos parlamentares no processo decisório. Houve uma antecipação. A influência do Congresso foi marginal. Além de o governo ter uma base política sólida nas duas Casas do Legislativo (o que mais o preocupa é o tempo de tramitação e não a sua aprovação), a escolha da preferência que mais facilmente seria aprovada estava de acordo com os interesses do MME.

Uma voz da sociedade contrária ao acordo foi do Instituto Acende, que estuda a energia elétrica no Brasil. O seu presidente, Claudio J. D. Sales, criticou em artigos a “Declaração Conjunta”, em uma tentativa de pressionar o Congresso para votar contra a aprovação das notas reversais trocadas entre os dois governos. Ele critica os custos da intenção do governo Lula de se posicionar como líder regional. Para Sales, deveriam ser adotados mecanismos democráticos para consultar a população sobre essa decisão<sup>567</sup>. O seu principal argumento contrário é o ônus para o Tesouro Nacional. Ele calcula que os US\$ 240 milhões de dólares a mais por ano vão custar aos cofres da União US\$ 3,3 bilhões de dólares até a revisão das bases financeiras do Tratado, em 2023, e completa que o Paraguai recebeu em royalties, rendimentos de capital e remuneração por energia cedida, mais de US\$ 4,9 bilhões (até março de 2010).

“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<sup>568</sup> 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<sup>569</sup>”.

---

<sup>565</sup> MILNER, 1997, p. 102.

<sup>566</sup> Ibid., p. 107.

<sup>567</sup> SALES, 2010.

<sup>568</sup> O autor, Claudio J. D. Sales, se refere à diretoria brasileira de Itaipu Binacional.

<sup>569</sup> SALES, 2009c.

Sales lembra que Itaipu é uma obra de Estados e não de governos e que sua lógica não pode ser de mercado, como propuseram inicialmente os paraguaios, mas de custo dos serviços – construção e financiamento<sup>570</sup>. Além disso, ele salienta que os preços pagos pela energia de Itaipu são compatíveis com o patamar da tarifa do megawatt hora de duas hidrelétricas do Rio Madeira leiloadas recentemente: R\$ 71,40, em Jirau, e R\$ 78,87, em Santo Antônio.

A Federação das Indústrias de São Paulo não participa da opinião de Claudio Sales sobre a preferência do Estado brasileiro. A decisão final agradou à Fiesp, que considera importante ceder em um acordo de cooperação, com deixa claro Carlos Cavalcanti:

“Dos males, o menor. O que não dá para mexer, no caso de Itaipu, é na exclusividade do Brasil de comprar a energia não consumida pelo Paraguai. Esse é o ponto que nós não podemos abrir mão em hipótese alguma. E isso, não tem prazo, no contrato, para terminar em nenhum dia, mesmo depois do pagamento da dívida”<sup>571</sup>.

O diretor de Energia da Fiesp é taxativo quando fala sobre as consequências caso o Brasil aceitasse a venda da energia para outros países: “seria uma tragédia, a gente precisa dessa energia”. Por isso, Cavalcanti acha que a decisão de triplicar a remuneração por cessão de energia foi a mais acertada para satisfazer os paraguaios, mesmo que o aumento fosse repassado para o consumidor, pois o valor distribuído para todos seria bastante baixo: “Saiu barato”.

## 5.8.

### Considerações finais

As demandas paraguaias para alterar o Tratado de Itaipu foram muito menos desgastantes para o governo brasileiro do que a crise do gás boliviano. Os riscos eram pequenos. O Brasil teria muito pouco a perder no curto prazo. Não existia possibilidade de racionamento de energia ou de aumento do preço da tarifa,

---

<sup>570</sup> SALES, 2010.

<sup>571</sup> CAVALCANTI, Carlos. Entrevista concedida a Guilherme Rios Cardoso. São Paulo, 03 mar. 2010.

a não ser que o país permitisse. A grande preocupação foi impedir uma crise política para o governo Fernando Lugo. Se o vizinho decidisse avançar nos seus questionamentos quanto à legitimidade do Tratado de Itaipu e aos valores pagos pela energia da usina, o caso poderia se tornar uma contenda internacional. Porém, o Brasil estaria no seu direito de manter os termos atuais do Tratado, e ganharia a causa se fosse levada para um tribunal internacional. No entanto, o governo brasileiro preferiu evitar um problema como esse. Um país que deseja ser um protagonista no cenário internacional precisa resolver uma questão pequena como esta, assumindo a sua responsabilidade na região e não quer provocar insatisfações desnecessárias aos vizinhos.

O principal componente para o presidente Lula ceder em parte das pretensões paraguaias foi a instabilidade política doméstica no país vizinho e o risco de Lugo ser destituído do poder. O presidente foi eleito com grande confiança do eleitorado e se tornou uma esperança de mudança no país. A falta de condição política e econômica para executar as suas promessas de campanha, somada à exposição pública de um episódio de sua vida particular (o filho concebido enquanto era bispo), fizeram os seus índices de popularidade caírem drasticamente. Lugo também enfrenta os anseios golpistas de adversários políticos e até de aliados, em um país que ainda está se habituando à democracia. Um golpe de Estado teria um alto custo político para o Brasil, em seu papel de liderança na região, e poderia iniciar um período de instabilidade no Paraguai que teria reflexos econômicos e sociais para brasileiros. Pesaram na decisão do governo brasileiro os elementos políticos e a situação econômica do Paraguai, como destaca o embaixador Enio Cordeiro:

“[...] o Brasil compreendeu a necessidade de acomodar as reivindicações paraguaias dentro de um quadro de pragmatismo e solidariedade. Ao fazê-lo respondeu à necessidade de preservar e ampliar o importante patrimônio das relações bilaterais, no marco de um tempo político no Paraguai que impõe decisões urgentes, capazes de contribuir para a superação dos graves problemas sociais e de desenvolvimento.”<sup>572</sup>

O Paraguai é um sócio do Mercosul. Porém, desde a criação do bloco, a assimetria entre os dois países apenas aumentou. O Brasil cresceu, aumentaram as exportações e o Produto Interno Bruto, enquanto o Paraguai ficou praticamente

---

<sup>572</sup> CORDEIRO, 2009, p. 46.

estagnado, com um modelo econômico baseado na exportação de matérias-primas, triangulação comercial, informalidade e especulação financeira. As assimetrias são tão grandes que os paraguaios têm dificuldade de ver o Brasil como um parceiro, para negociar em igualdade e extrair benefícios mútuos. A relação é desigual há muitos anos, e tem sido marcada pela necessidade de ajuda econômica desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança. A Usina Hidrelétrica de Itaipu é um alento econômico para o vizinho. Seria uma fonte extraordinária de recursos caso não houvesse uma dívida a ser paga. A partir de 2023, o Paraguai poderá usufruir cerca de US\$ 1,6 bilhão a mais por ano, o que significa um impacto gigantesco sobre a economia do país, um aumento de 10% do Produto Interno Bruto, que ficou em US\$ 14,5 bilhões em 2009<sup>573</sup>. Porém, o governo Lugo não queria aguardar quase 15 anos para usufruir desse valor, e por isso tentou se eximir de grande parte do pagamento da dívida e lucrar mais com a venda de energia.

A formação da preferência do Estado brasileiro, mais uma vez, foi concentrada no Poder Executivo. O gabinete da Presidência e o Itamaraty negociaram a questão com o Ministério de Minas e Energia e da Eletrobras, que não aceitavam aumento de seus custos para beneficiar o país, o que poderia acarretar um aumento da tarifa de energia para pequenos e grandes consumidores. Essa questão era uma preocupação da própria sociedade. O setor industrial foi consultado e deixou claro que não aceitaria alterações drásticas na situação do Tratado de Itaipu. O Paraguai queria ganhar autonomia para vender a energia no mercado privado brasileiro e até para outros países. Essa demanda, assim como reduzir a dívida paraguaia para US\$ 600 milhões, foi repudiada por todos os atores brasileiros envolvidos na negociação. O peso maior na definição da preferência brasileira, hoje, está nas mãos do chefe de Estado, e o presidente Lula tinha interesse político em cooperar com o Paraguai. Com o aval diplomático do Itamaraty e o econômico do Ministério da Fazenda, ele formou uma preferência que não onerou diretamente os atores brasileiros envolvidos e que satisfaz politicamente o presidente Lugo.

O custo financeiro (de US\$ 240 milhões anuais), proporcionalmente aos gastos da máquina pública, é muito pequeno. Para se ter uma ideia do que

---

<sup>573</sup> U.S. Department of State. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1841.htm>>. Acessado em 08 set. 2010.

representa esse valor para a União, o Poder Executivo autorizou um gasto com material de distribuição gratuita de R\$ 1,359 bilhão<sup>574</sup> (o que equivale a US\$ 799 milhões, com o dólar cotado a R\$ 1,708) até outubro de 2010<sup>575</sup>, ou seja, um custo três vezes maior do que o valor que será pago a mais anualmente ao Paraguai. Não é caridade. É uma decisão política. O Brasil aumenta o valor pago pela energia para que o Paraguai tenha mais poder de investimento. Os ganhos diretos do vizinho tendem a se refletir no Brasil, pois o país se torna mais atrativo para empresários brasileiros. O embaixador Marcel Biato deixa claro que o pilar da política externa brasileira é o país crescer com os vizinhos, pois sem eles o Brasil não alcançará o desenvolvimento econômico e político pretendido. “Não interessa ao governo ficar cercado de países frustrados, instáveis e revoltados contra o Brasil”<sup>576</sup>.

Outro fator determinante para que o presidente Lula e o Ministério das Relações Exteriores decidissem pela cooperação foi o protagonismo internacional pretendido na política externa brasileira. O papel de liderança do país na América do Sul exige que o Brasil arque com custos políticos e econômicos com os seus vizinhos, e o gabinete da presidência ordenou a preferência dos interesses de forma que tivesse o menor passivo doméstico, e sem ceder excessivamente às demandas do Paraguai, para poder exercer a sua condição de líder regional.

---

<sup>574</sup> Contas Abertas ([www.contasabertas.com](http://www.contasabertas.com)). Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Orcamento/Uniao/RelatorioResultado.aspx?Ano=2010&Tipo=Elemento>>. Acessado em 30 out. 2010.

<sup>575</sup> A União autorizou um gasto com diárias de R\$ 1.359.460.408,44. Foram empenhados R\$ 1.289.564.067,20. O valor total pago até 2 de novembro de 2010 foi de R\$ 639.538.346,26 (o que equivale a US\$ 374 milhões, com o dólar cotado a R\$ 1,708). Informações do site Contas Abertas ([www.contasabertas.com](http://www.contasabertas.com)), acessado em 30 out. 2010.

<sup>576</sup> BIATO, Marcelo Fortuna. Entrevista concedida por telefone a Guilherme Rios Cardoso. Brasília, 12 mar. 2010.