

Resumo

Com o propósito de entender os novos contornos dados ao Tratado de Itaipu, este trabalho analisa o embate político ocorrido nas sessões legislativas brasileiras destinadas a ratificar os ajustes no Anexo C do Tratado de Itaipu, negociados durante as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Lugo, em 2009. Primeiramente, abordar-se-á a conjuntura político-econômica que possibilitou a construção da hidrelétrica de Itaipu, para, posteriormente, apresentar os resultados referentes àqueles ajustes e analisar o posicionamento do Congresso brasileiro.

Os embates no Congresso Brasileiro a respeito da ratificação dos ajustes ao Anexo C do Tratado de Itaipu de 2011

Giordano de Almeida¹ e Sara Toledo²

Introdução

O Tratado de Itaipu se constitui como o primeiro tratado internacional de integração energética na América do Sul. Firmado em 1973 entre os Governos brasileiro e paraguaio, é matéria de muitos questionamentos e problematizações por diversos setores acadêmicos. Da Engenharia ao Direito, da História às Relações Internacionais, o Tratado é alvo de críticas e elogios.

Essa dicotomia materializa-se nas obras do brasileiro Laércio Betiol e do paraguaio Ricardo Canese, referências na bibliografia sobre o tema em tela. Enquanto, em *Itaipu – Modelo Avançado de Cooperação Internacional na bacia do Prata*, Betiol afirma que o Tratado de Itaipu deve ser tomado como fundamental no processo de integração brasileiro-paraguaio cujo desenvolvimento econômico foi aliado à integração política, Canese, em *O direito do Paraguai à Soberania*, obra organizado por Gustavo Codas³, entende que o empreendimento favorece, unilateralmente, o Brasil às custas do Paraguai, o que deveria ser revisto, com o propósito de criar condições mais equânimes entre os dois países (CODAS, 2008, p. 91).

¹ Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

² Mestre em Relações Internacionais pelo programa Santiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

³ No início de 2010, Gustavo Codas foi nomeado presidente de Itaipu pelo então presidente Fernando Lugo; contudo, em 2011 o Senado paraguaio rechaçou sua nomeação.

Especificamente, a temática referente aos acordos energético-binacionais assinados entre o Paraguai e seus dois mais importantes vizinhos, o Brasil e a Argentina, tornou-se uma das principais reivindicações, no âmbito da campanha eleitoral que levou Fernando Lugo ao Palácio dos López, em 2008, o que estreitou os laços ideológicos entre o então candidato Lugo e o principal baluarte da renegociação do Tratado de Itaipu, no Paraguai, o engenheiro Ricardo Canese. Ainda de acordo com ele, em *A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai*, a escolha de Fernando Lugo à Presidência paraguaia ensejaria acirrada postura por parte de Assunção, no tocante à busca por novos termos naquele instrumento jurídico, o que não necessariamente aconteceu.

De acordo com Gomes Pinto (2009), o ex-sacerdote mudou a tônica de seu discurso, ao assumir o poder. Após as enfáticas defesas pela renegociação do Tratado de Itaipu, Lugo afirmou buscar relacionamento sério e amistoso com o Brasil, ainda que o principal periódico paraguaio, o *ABC Color*, há anos tenha incisivamente questionado as bases daquele pacto, ao afirmar, por exemplo, em 20 de maio de 2007, que “Lula sabe perfeitamente que o infame Tratado de Itaipu, escrito pelas costas do povo paraguaio há três décadas, sistematizou o saque [...] do recurso natural mais importante de que dispõe nosso país para impulsionar seu desenvolvimento e progresso social” (GOMES PINTO, 2009, p. 22).

Mesmo após o juízo político que pôs fim ao Governo de Fernando Lugo, em 2011, o então vice-presidente e a partir desse episódio o chefe do Poder Executivo, o presidente *do Partido Liberal Radical Autentico* Federico Franco, não só deu continuidade às demandas paraguaias referentes à renegociação do Tratado de 1973, como também subiu o tom do discurso, ao afirmar que o Paraguai não deveria continuar ceder energia ao Brasil. Nas palavras do novo presidente⁴: “não estamos dispostos a seguir cedendo nossa energia. Prestem bem atenção que uso a palavra ceder, porque o que estamos fazendo é ceder [...], nem sequer estamos vendendo [nossa energia]”.

As declarações do presidente liberal desvelam que as interpretações a respeito do Brasil são compartilhadas, em uníssono, pelos demais segmentos políticos paraguaios, independentemente do séquito político ao qual o indivíduo seja filiado, o que não só propicia a criação de dificuldades no trato do tema em tela, como também a possível existência de um

⁴ Discurso do Presidente Federico Franco, em 08 de agosto de 2012. Disponível em < www.presidencia.org.py>. Acesso em: 04 de maio de 2015.

constante ponto de atrito entre os dois países. Nesse sentido, com o propósito de entender os novos contornos dados ao Tratado de Itaipu, este trabalho analisará o embate político ocorrido nas sessões legislativas brasileiras destinadas a ratificar os ajustes no Anexo C do Tratado de Itaipu, negociados durante as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Lugo, em 2009. Primeiramente, abordar-se-á a conjuntura político-econômica que possibilitou a construção da hidrelétrica de Itaipu, para, posteriormente, apresentar os resultados referentes àqueles ajustes e analisar o posicionamento do Congresso brasileiro.

2. A usina de Itaipu e a aproximação brasileiro-paraguaia no âmbito do sistema platino de relações internacional

Para a maioria dos críticos paraguaios, o contexto político e econômico da década de 1970, momento de assinatura do Tratado de Itaipu, é fundamental para compreender a concertação entre Brasília e Assunção. Ainda de acordo com os guaranis, o caráter ditatorial e militar intrínseco aos governos de ambos os países foi o responsável pela viabilização de cláusulas tão favoráveis ao Governo do Brasil, no momento de negociação desse instrumento.

Do lado brasileiro, a construção de Itaipu inseriu-se na esteira do pensamento desenvolvimentista cristalizado no primeiro e no segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1979). Enquanto o plano de 1972 priorizava o setor de transportes, o de 1975, a energia, ainda mais quando, após Choque do Petróleo de 1973, a manutenção do vigoroso crescimento econômico brasileiro dependia não só da ampliação da matriz energética nacional, como também sua diversificação, em um momento cujo endividamento externo brasileiro e os juros internacionais se elevavam. Nesse sentido, no âmbito da reestruturação do sistema de Bretton Woods e na preservação de seu crescimento, o Brasil optou pelo II PND, com o intuito de responder ao novo momento econômico experimentado pelo sistema internacional, em que as fontes de energia adquiriam grande importância. (CARNEIRO, 2002).

Para Ricardo Carneiro (2002, p. 38), as escolhas brasileiras seriam resultado da consolidação do paradigma industrializante, que, por meio das diretrizes de 1975, procurava combater as insuficiências energética e industrial, principalmente, na seara químico-metalúrgica. De acordo com o economista, durante aquele período, o Governo priorizou os investimentos no setor de energia por meio da construção de várias hidrelétricas, o que não só singularizou a

matriz energética brasileira, ainda hodiernamente, como também buscou a diminuição da dependência frente à importação de petróleo, o que não foi totalmente factível.

Já do lado paraguaio, a construção da usina de Itaipu significou o início de uma nova etapa, não só alterando as bases econômicas do país, como também as políticas. De acordo com Rolón (2010, p. 64), a construção desse empreendimento levou ao surgimento de nova elite econômica que substituiu o antigo caudilho pelo dito “operador” e a convicção pela conveniência, o que demonstra que a história política paraguaia pode também ter como marco a viabilização da obra binacional.

A construção da hidrelétrica de Itaipu simbolizou a mais alta convergência entre os projetos político-econômicos, brasileiro-paraguaios. Enquanto, no Paraguai, a obra possibilitou verdadeiro processo de modernização que deu fôlego aos quase 35 anos de Governo do ditador Alfredo Stroessner (1954-1989), no Brasil, o empreendimento foi tomando como símbolo da convergência de interesse entre os dois governos, à medida que respondia às necessidades energéticas nacionais. Especificamente, durante os anos de 1976 e de 1983, enquanto, na seara econômica, o Governo de Stroessner experimentou vigorosas taxas de crescimento econômico, na diplomacia, consolidou-se a parceria brasileiro-paraguaia no âmbito das complexas relações platinas. De acordo com Moniz Bandeira, Assunção deslocava-se da órbita de influência argentina em direção à brasileira, ao passo que Buenos Aires procurava retardar a emergência de um novo equilíbrio de forças subregionais, por meio de sua obstrução ao projeto de Itaipu.

Tomados como os dois principais polos de gravitação do sistema platino de relações internacional, o Brasil e a Argentina, por meio de suas disputas geopolíticas, forjaram as possibilidades de inserção internacional paraguaias, que teve como um dos marcos as tensões ocasionadas por Solapo López, durante a década de 1860, decorrentes da ativa atuação do *caudillo*, no sistema platino de relações internacionais (DORATIOTTO, 2002, p. 23).

Após o lustro conflitivo entre López e a Tríplice Aliança, findado em 1870, o Paraguai passou por um processo de reestruturação, no qual uma das marcas mais latentes decorreu da delimitação de parte das fronteiras entre esse país e seus dois maiores vizinhos, o que demonstra que os aspectos territoriais desempenham importante função no processo de inserção internacional do país vizinho, como ficou demonstrado com a emergência e transposição das ideias geopolíticas europeias para a realidade sul-americana.

Leonel Itaussu Almeida Mello, em *A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata*, contextualiza as relações subregionais brasileiras a partir da ótica geopolítica dos militares brasileiros. Tendo como ponto de partida, o pensamento geopolítico brasileiro, iniciado com Mario Travassos, na década de 1930, o autor entende que, após o início do período militar brasileiro, em 1964, Brasília se utilizou daquele arcabouço ideológico com o propósito de estabelecer sua hegemonia, regionalmente, o que parece ter oferecido resultados satisfatórios, uma vez que, a partir da década de 1970, por meio de uma gama de acordos, o Brasil conseguiu alterar o equilíbrio regional, com o deslocamento dos pequenos países platinos – Bolívia, Paraguai e Uruguai – para a esfera de influência do Brasil.

Dentro dessa conjuntura e considerando a rivalidade brasileiro-argentina como um dos propulsores no relacionamento entre Assunção e Brasília, o Governo de Stroessner utilizou-se do funcionamento de uma política externa pendular, que se aproximava ora do Brasil ora da Argentina, com o intuito de maximizar os ganhos guaranis. Nesse sentido, em um primeiro momento, as questões relativas à bacia do Prata, iniciadas em 1969 com o Tratado da Bacia do Prata e terminadas com o Acordo Tripartite de 1979, e, posteriormente, os acordos bilaterais entre o Brasil e o Paraguai, a ata de Iguazu de 1966 e o Tratado de Itaipu de 1973, deslocaram o Paraguai para órbita de influência brasileira, demonstrando que Stroessner soube aproveitar a posição estratégica do Paraguai, reconhecido juntamente com a Bolívia como o território-chave para o domínio da América do Sul, com o propósito de viabilizar a construção de uma das maiores usinas hidrelétricas em funcionamento, na atualidade, por meio da assinatura do acordo de 1973.

Segundo o Tratado, a usina seria construída pelo Brasil e a energia produzida seria dividida entre os países, ainda que o Paraguai utilize, somente, 5% da energia de Itaipu, a qual seria suficiente para atender 95% de sua demanda energética. Ademais, o preço acordado, durante o período de 50 anos de vigência do Tratado, por megawatt cedido da quota paraguaia seria em grande medida abatido em razão da dívida que o governo paraguaio possui pela construção da usina. Dessa forma, se as assimetrias entre ambos os países impulsionaram a construção da usina pelo Brasil, as mesmas assimetrias configuram-se hoje, como motivo de discórdia do lado paraguaio, dada a percepção de espoliação de sua energia, como anteriormente afirmando.

3. Os ajustes ao Tratado de Itaipu

Com a vitória de Fernando Lugo em 2008, a coalizão *Alianza Patriótica para el Cambio* (APC) com orientação centro-esquerda, introduzia uma nova configuração política no cenário político paraguaio, após mais de sessenta anos de exercício de poder do Partido Colorado. Com amplo apoio popular, Fernando Lugo buscou aliar em seus discursos de campanha a necessidade da soberania hidrelétrica paraguaia, utilizando o mesmo ideário exposto acima, por Canese.

Entretanto, o Governo brasileiro, chefiado por Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, buscou a cooperação entre os países do Sul como marca de sua atuação internacional, o que colocou a América do Sul, segundo o chanceler daquele governo, o embaixador Celso Amorim, como a “prioridade entre as prioridades”. Segundo essa orientação, o Brasil não deveria buscar um desenvolvimento autárquico e isolado, mas, sim, aliar seu crescimento econômico à integração regional. Para o então presidente Lula, não haveria sentido para o Brasil posicionar-se como “economicamente forte, com um monte de gente pobre do seu lado”, sendo por isso, necessário que o país oferecesse condições aos outros países para se desenvolverem, assumindo assim “definitivamente a responsabilidade pela integração da América do Sul”⁵.

Ainda que relutante no início das discussões acerca dos ajustes ao Anexo C⁶, no dia 25 de Julho de 2009, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Lugo assinaram em Assunção o acordo “Construindo uma Nova Etapa na Relação Bilateral”, que trouxe inovações significativas no que diz respeito ao Tratado, dentre elas: triplicou-se o valor a ser pago pela energia cedida pela Paraguai para utilização brasileira, o que significou um aumento de U\$ 120 milhões anuais para U\$ 360 milhões. Ademais, *Administración Nacional de Electricidad*, entidade paraguaia homóloga à Eletrobras, poderá negociar a venda de sua energia excedente a outras empresas do mercado brasileiro, não se limitando a negociá-la com a Eletrobrás, o que era obrigatório pelo Tratado de Itaipu. Por último, ao Paraguai foi aberta a possibilidade de negociar seu excedente energético com terceiros países, após o fim da vigência do Tratado de Itaipu, em 2023. Dessa forma, a última ação destinada a por em prática esse

⁵ Declaração feita durante o “Café com o Presidente”, 21 de Julho de 2008.

⁶ A afirmação do presidente Lula, comprova a afirmação: “Em Itaipu temos um tratado e vamos mantê-lo. Um tratado não se modifica”. Publicada pela agência EFE em 22 de Abril de 2008.

ajuste foi o encaminhamento do tema à apreciação dos respectivos congressos nacionais, o que, no caso do Brasil, levou à embates calorosos.

4. A ratificação do Anexo C do Tratado de Itaipu pelo Congresso brasileiro: entre transigentes e renitentes

Em linhas gerais, por meio da análise do embate parlamentar, entende-se que se desvelam duas correntes majoritárias de opinião sobre o modo de tratar a questão da renegociação do Tratado de Itaipu. Essas correntes e podem ter suas linhas gerais de pensamento resumidas da seguinte forma: de um lado, os **transigentes** manifestaram seu apoio à ratificação do acordo, tendo em vista a condição do Brasil, como o país mais próspero da região, e as consequentes responsabilidades no tocante a transferência de recursos com vistas a mitigar as assimetrias regionais; do outro, os **renitentes** entendiam que a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu seria característica do novo matiz dado à política externa pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, caracterizada pelo “companheirismo político, pela solidariedade e pelo sentimentalismo”, nas palavras do líder da oposição no Senado, o senador Álvaro Dias (PSBD/PR) (CONGRESSO NACIONAL, 2011, p. 551).

Especificamente, o grupo favorável à aprovação de reconsiderações aos termos do Tratado de Itaipu era composto majoritariamente pelos parlamentares do PT, líder entre os partidos da situação, enquanto a agremiação contrária, pelos membros do PSDB, o maior partido de oposição. Essa constatação corrobora a perspectiva que, especificamente, nesse tema, os dois mais importantes partidos políticos da Nova República, antagônicos no discurso, protagonizaram um verdadeiro embate a respeito de temas relacionados à inserção internacional do Brasil.

Ainda que haja discordâncias no seio de alguns partidos, entende-se que o embate a respeito da renegociação do Tratado de Itaipu pode ser entendido como uma disputa entre coalizões partidárias. No âmbito da Câmara dos Deputados, dos 340 parlamentares presentes na votação do projeto, apenas 11 membros votaram (3,24%), diferentemente, de sua orientação partidária, como, por exemplo, no caso do deputado governista Luiz Couto (PT/PB), contrário à aceitação do projeto, e do opositor Paulo Magalhães (DEM/BA), que votou, afirmativamente, pela aceitação da matéria.

No âmbito do Senado, o contraste entre a orientação partidária e pessoal é ainda menor, uma vez que a oposição dos senadores Itamar Franco e Jarbas Vasconcelos pode ser explicada por conjunturas específicas, e pelo isolamento desses parlamentares no âmbito de seus partidos. No caso de Vasconcelos, seu afastamento em relação ao grupo governista do PDMB relaciona-se à derrota de seu grupo político em âmbito estadual (NOGUEIRA, 2014), e, no de Itamar Franco, a sua própria eleição, apoiada pelo grupo do senador Aécio Neves, principal nome de oposição do PSDB ao governo do Partido dos Trabalhadores (KRAMER, 2011).

Como pôde ser notado, o debate em torno da renegociação do Tratado de Itaipu dividiu o Congresso Nacional entre duas facções, os **transigentes** – aqueles responsáveis pelo apoio à ratificação do instrumento, e os **renitentes** – o grupo de parlamentares que entendiam que não havia motivos para a renegociação do instrumento. Ademais, nota-se a existência de estreita relação entre os **transigentes** e os parlamentares da base de sustentação do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, composto por um arco de aliança partidária sem coesão ideológica, e os **renitentes** e o grupo de oposição ao governo, formado pela coalização entre o PSDB e o DEM. Consequentemente, o debate polarizado entre PT e PSDB extrapolou o âmbito da política doméstica, e, no caso da ratificação daquele Tratado, emergiu na temática a respeito da inserção internacional do Brasil.

5. Conclusão

Este trabalho buscou analisar o processo de ratificação dos ajustes no Anexo C do Tratado de Itaipu, ocorrido, em 2011, no Congresso Nacional brasileiro, em decorrência do acordo assinando entre os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Armindo Lugo, em julho de 2009.

O embate entre **transigentes** e **renitentes**, ocorrido no Legislativo brasileiro, foi utilizado como pano de fundo para interpretar as razões que levaram o Governo brasileiro a atender o pleito paraguaio. Conclui-se, primeiramente, que as críticas atribuídas aos **renitentes** devem ser tomadas com cautela, uma vez o matiz dado à política externa brasileira pelo Partido dos Trabalhadores é legítima, visto que foi fruto da escolha democrática dos cidadãos deste país. Nesse sentido, conclui-se que esse projeto político do Governo do Partido dos Trabalhadores apresentado por seus parlamentares foi aplicado à tradicional aliança brasileiro-paraguaia, consolidada durante a década de 1970, por meio da assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973 e

que, muito mais do que um discurso ideológico, os ajustes concedidos ao anexo C, devem ser interpretados à luz do conceito de Cordialidade Oficial no trato com os vizinhos.

Em suma, o relacionamento entre os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Armindo Lugo Méndez e os entendimentos advindo desse são tomados como originais, muito mais pelas idiossincrasias do relacionamento entre um metalúrgico e um bispo do que pela realidade. Nesse episódio, acima de tudo, o que se observa é a ressignificação dada pelo projeto político do Partido dos Trabalhadores à antiga concepção brasileira, emanada ainda, à época do Barão de Rio Branco, com chefe da diplomacia nacional, quando lembra a seu subordinado, em Assunção, que o Brasil, sobretudo, busca a prosperidade, a paz e riqueza, no relacionamento com seus vizinhos, visto que um vizinho turbulento é sempre perigoso.

6. Bibliografia

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em Crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: UNESP, 2002.

CODAS, G. O direito do Paraguai à Soberania. 1ª Edição. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

CONGRESSO NACIONAL. Anais do Senado Federal: atas das sessões 69 e 70 da 1ª sessão legislativa ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Subsecretaria Especial de Editorações e Publicações - Secretaria de Anais, 10 e 11 de maio de 2011, Nº 25 35 V. 623 p.

DORATIOTO, F. **Relações Brasil – Paraguai**: afastamento, tensões e reaproximação (1889-1954). Brasília: FUNAG, 2012.

GOMES PINTO, T. **Itaipú**: Integração em concreto ou uma pedra no caminho. Barueri: Amarílis, 2009.

ROLON, J. Paraguai: transição democrática e política externa. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2010.