

ISSN 2056-4856 (Print)  
ISSN 2056-4864 (Online)

# WATERLATGOBACIT

WORKING PAPERS  
THEMATIC AREA SERIES

**Politics and Transboundary waters: Experiences from Brazil,  
Mexico, Paraguay, and Uruguay**



**Vol. 8, N° 4**

(in Portuguese and Spanish)

Newcastle upon Tyne, UK, and Sao Paulo, Brazil  
December 2021

Cover picture:

Paraguay River, seen from the Port of Asuncion, Paraguay. In the background, riverside of the Province of Formosa, Argentina, the river is the border between the two countries.

Photography: Jose Esteban Castro, 15 March 2017. WATERLAT-GOBACIT research field work.

Source: [WATERLAT-GOBACIT Flickr collection](#) (Attribution-NonCommercial Creative Commons).



ISSN 2056-4856 (Print)  
ISSN 2056-4864 (Online)

# WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS

Vol. 8, N° 4

Thematic Area Series

Thematic Area 4 - Transboundary Waters

Politics and Transboundary Waters: Experiences from Brazil,  
Mexico, Paraguay, and  
Uruguay.

Wagner Costa Ribeiro, and Flavia Darre Barbosa (Eds.)  
Sao Paulo, Brazil,  
December 2021



## **WATERLAT-GOBACIT Research Network**

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: [waterlat@ncl.ac.uk](mailto:waterlat@ncl.ac.uk)

Web page: [www.waterlat.org](http://www.waterlat.org)

## **WATERLAT-GOBACIT NETWORK Working Papers**

### **General Editor**

Jose Esteban Castro

Emeritus Professor,  
Newcastle University  
Newcastle upon Tyne, United Kingdom  
E-mail: [esteban.castro@ncl.ac.uk](mailto:esteban.castro@ncl.ac.uk)

**Editorial Commission:** ([click here](#))



ISSN 2056-4856 (Impreso)

ISSN 2056-4864 (En línea)

# **Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT**

Vol. 8, N° 4

Série Áreas Temáticas

Área Temática 4 - Águas Transfronteiriças

**Política e Águas Transfronteiriças: Experiências de Brasil,  
México, Paraguai e Uruguai**

Wagner Costa Ribeiro e Flávia Darre Barbosa (Eds.)  
São Paulo, Brasil, Dezembro de 2021



## Thematic Area Series

### TA4 - Transboundary Waters

Title: Politics and Transboundary Waters: Experiences from Brazil, Mexico, Paraguay, and Uruguay

#### Corresponding Editor:

Wagner Costa Ribeiro  
University of Sao Paulo (USP), Sao Paulo, Brazil.  
E-mail: wribeiro@usp.br.

#### Corresponding authors:

For comments or queries about the individual articles, contact the relevant authors. Their email addresses are provided in each of the articles.

## Serie Áreas Temáticas

### AT4- Águas Transfronteiriças

Título: Política e Águas Transfronteiriças: Experiências de Brasil, México, Paraguai e Uruguai

#### Editor Correspondente:

Wagner Costa Ribeiro.  
Universidade de São Paulo(USP),  
São Paulo, Brasil  
E-mail: wribeiro@usp.br.

#### Autores Correspondentes:

Para enviar comentários sobre os artigos individuais, contatar as/os autora/es, cujos dados estão indicados nos artigos.

## Tabela de Conteúdos

	Página
Presentation of the Thematic Area and the issue .....	1
Apresentação da Área Temática e do número .....	2
Apresentação dos editores do número .....	3
"Governança de sub-bacias hidrográficas transfronteiriças: as bacias dos rios Apa (Brasil – Paraguai) e Quaraí (Brasil – Uruguai)" <i>Luis Paulo Batista da Silva</i> .....	6
Brasil/Paraguai: hidro-hegemonia, tensões e cooperação em torno da Usina hidrelétrica binacional de Itaipu" <i>Mariana de Paula, Mariana Cristina Oliveira, Luis Paulo Batista da Silva e Wagner Costa Ribeiro</i> .....	35
"Agua y poder: la gestión del agua subterránea en México y su soslayada dimensión transfronteriza, 1948-2018" <i>Gonzalo Hatch-Kuri, Samuel Schmidt Nedvedovich, y José Joel Carrillo-Rivera</i> .....	71
"Securitização da energia elétrica e desenvolvimento brasileiro: os limites nas negociações do Tratado de Itaipu durante o governo do ex-Presidente Inácio Lula da Silva (2003-2010)" <i>Paulo Inácio Junior</i> .....	95

## Presentation of the Thematic Area and the issue

This issue of the Working Papers was developed by members of the WATERLAT-GOBACIT Network's Thematic Area 4, Transboundary Waters (<https://waterlat.org/thematic-areas/ta4/>). The main focus of TA4, as the name suggests, is the politics and management of transboundary waters, which constitute a subject of the highest global relevance. In recent decades there have been intense debates about the potential for conflict and war implicit in the sharing of hydrographic basins between countries, but there are also long-standing research traditions centred on the historical record of cooperation and peace between countries sharing transboundary waters. These and other issues of paramount importance for global water politics and management are the subject matter of TA4's activities.

This is the second issue published by the TA4 Series. It features three articles and a Reflection Note, all of them based on interdisciplinary research projects, including postgraduate research, focused on the multi-level character of the government and management of transboundary waters. Wagner Costa Ribeiro, Co-ordinator of TA4, and Flavia Darre Barbosa, both from the University of Sao Paulo, Brazil, are the editors of this issue.

We are delighted to present it to the readers, and wish them a pleasant and fruitful experience.

Jose Esteban Castro

General Editor

Newcastle upon Tyne and Buenos Aires, December 2021



## Apresentação da Área Temática e do número

Este número dos Cadernos de Trabalho é um produto da Área Temática 4, Águas Transfronteiriças (<https://waterlat.org/pt/areas-tematicas/at4/>) da Rede WATERLAT-GOBACIT. O foco principal da AT4, como o nome sugere, é a política e a gestão das águas transfronteiriças, um tema de mais alta relevância em nível global. Em décadas recentes tem acontecido debates intensos sobre o potencial de conflito e guerra implícitos no compartilhamento de bacias hidrográficas entre países, embora também existem tradições de pesquisa bem estabelecidas que enfatizam o longo registro histórico de cooperação e paz entre países com bacias transfronteiriças. Estes e outros temas de importância fundamental para a política e a gestão globais da água são a matéria central das atividades da AT4.

Este é o segundo número publicado pela Série da AT4. O número inclui três artigos e uma Nota de Reflexão, todos textos resultantes de pesquisas interdisciplinares, incluindo pesquisas de programas de pós-graduação, pesquisas focadas no caráter multi nível do governo e a gestão das águas transfronteiriças. Wagner Costa Ribeiro, Coordenador da AT4, e Flávia Darre Barbosa, da Universidade de São Paulo, Brasil, são os editores do número.

Temos grande prazer em apresentar este número aos leitores e leitoras e desejamos que tenham uma experiência prazerosa e frutífera.

José Esteban Castro

Editor Geral

Newcastle upon Tyne e Buenos Aires, Dezembro de 2021

## Introdução dos editores do número

Como o acirramento de tensões entre unidades políticas, o acesso à água compartilhada em áreas fronteiriças tende a aumentar. Cada vez mais assistimos situações nas quais o uso da água, seja abundante seja escassa, entra em disputa por agentes políticos os mais diversos, que se travestem de interesses nacionais ou regionais mais amplos, para escamotear as razões objetivas que levam à disputa pela água.

Alguns usos da água afrontam tradições e comunidades locais e originárias, fonte central de conflitos transfronteiriços que ficam escondidos sob a ótica de escalas institucionais de gestão. As disputas entre mineração, geração de energia, abastecimento de grandes centros urbanos, uso industrial e agrícola da água se impõem sobre o acesso à água por povos indígenas e comunidades tradicionais, ampliando a injustiça hídrica.

Tema recorrente nas reuniões da Rede WATERLAT-GOBACIT, observa-se um maior interesse de pesquisadores pelas questões associadas ao compartilhamento de águas transfronteiriças. Tal situação reforça os desafios teóricos e conceituais que sustentam análises empíricas, como as que seguem neste número.

No Artigo 1, Luis Paulo Batista da Silva trata o tema “Governança de sub-bacias hidrográficas transfronteiriças: as bacias dos rios Apa (Brasil – Paraguai) e Quaraí (Brasil – Uruguai)”, e analisa a mudança escalar na governança das águas transfronteiriças a partir dos casos de duas bacias transfronteiriças na América do Sul, que compõem a Bacia do Rio da Prata: a Bacia do Rio Apa e a Bacia do Rio Quaraí. O autor argumenta que a governança dos recursos hídricos compartilhados Bacia do Rio da Prata estão cada vez mais mobilizando ações políticas na escala dos contextos locais, a partir de demandas advindas de uma maior participação social, o que acarreta uma mudança na escala de ação da governança. Destaca a importância dos acordos diplomáticos como um sinal de cooperação positiva entre Estados, e a importância da adoção da escala geográfica adequada para as iniciativas de cooperação. Apresenta os conceitos de hidro política e governança dos recursos hídricos transfronteiriços que orientam a análise para os casos estudados, e define a escala das bacias hidrográficas transnacionais como as bacias que atravessam mais de um país e são objetos de acordos e organizações transnacionais e o objetivo da ação política atende as necessidades dos governos centrais dos Estados, diferenciando estas das bacias hidrográficas transfronteiriças, compartilhadas entre dois ou mais países em que a governança é concebida por atores e necessidades advindas das zonas de fronteiras. O autor analisa os tratados e iniciativas entre os países da Bacia do Prata e observa que os Tratados que envolvem os rios Quaraí e Apa, a partir da década de 1990, passam a incorporar questões sobre a qualidade e quantidade da água e o desenvolvimento sustentável, mas, que, no entanto, estas bacias apresentam realidades distintas em relação à articulação entre os níveis transnacional e transfronteiriço.

No Artigo 2, titulado “Brasil/Paraguai: hidro-hegemonia, tensões e cooperação em torno da Usina hidrelétrica binacional de Itaipu”, Mariana de Paula, Mariana Cristina de Oliveira, Luis Paulo Batista da Silva e Wagner Costa Ribeiro analisam o exercício da hidro hegemonia e as estratégias utilizadas pela diplomacia paraguaia para a renegociação, nos anos de 2008 e 2009, do Tratado de Itaipu que rege as relações bilaterais entre Brasil e Paraguai no compartilhamento da energia hidrelétrica, partindo do princípio de que o Brasil possui a supremacia absoluta do poder geográfico na bacia do Alto Rio Paraná. A partir de entrevistas realizadas em trabalho de campo, contextualização histórica e consulta ao acervo do jornal paraguaio ABC Color, os autores discutem a gênese da ideia de soberania hidrelétrica no Paraguai decorrente de divergências sobre a Ata de Itaipu e o Tratado de Itaipu sobre o direito de aquisição do excedente energético paraguaio pelo Brasil, compreendendo o conceito de soberania hidrelétrica sob a visão da teoria realista nas relações bilaterais, somado à discussão a perspectiva da hidro-hegemonia. Os autores questionam aspectos do Tratado de Itaipu que podem ter limitado a independência do Paraguai em relação a sua soberania sobre a parcela dos recursos hídricos transfronteiriços, uma vez que o Brasil garante o escoamento da energia a partir da lógica do mercado, e por isso o Tratado institucionaliza o desequilíbrio de poder e a desproporcionalidade do uso dos recursos entre as partes. O tema da soberania hidrelétrica impulsionou a campanha eleitoral de Fernando Armindo Lugo Méndez que foi eleito à Presidência da República do Paraguai no ano de 2008, consolidando um período progressista nas negociações, que estava alinhado ao governo brasileiro presidido por Inácio Lula da Silva, com quem se negociou uma nova agenda sobre o tema da soberania hidrelétrica. Destacam os autores que a construção de uma nova agenda de negociação bilateral nos anos de 2008 e 2009 entre os governos progressistas de Brasil e Paraguai, inseriu a soberania hidrelétrica no plano institucional do Paraguai e contribuiu substancialmente para que as negociações bilaterais saíram da inércia, apesar das assimetrias entre os dois Estados, que conferem tensão nas relações bilaterais que regem a cooperação.

No Artigo 3, “Agua-poder: la gestión del agua subterránea en México, y su soslayada dimensión transfronteriza, 1948-2018”, Gonzalo Hatch-Kuri, Samuel Schmidt Nedvedovich e José Joel Carrillo-Rivera discutem, a partir de uma análise crítica que combina diferentes abordagens da hidrogeologia, a geografia e a ciência política, como os conceitos científicos sobre as águas subterrâneas utilizados nos ordenamentos legais mexicanos entre os anos de 1948 a 2018, afetaram as formas e mecanismos do controle e distribuição da água, desenvolvidos pelo poder político do Estado, e favoreceram o desenvolvimento econômico de determinados espaços do território nacional. Destacam que o conceito de aquífero que prevaleceu no México desconsidera a visão sistêmica dos fluxos de água subterrânea e a relação com os outros componentes do meio ambiente. Indicam que, apesar de algum esforço de instituições ao longo do século XX para estabelecer um paradigma holístico para o entendimento sobre as águas subterrâneas, a visão pragmática e autoritária das águas subterrâneas imposta por organismos econômicos internacionais, como o Banco Mundial, na qual predomina a produção técnica, ainda impedem a compreensão dessas águas como estratégicas para a construção de sociedades hídricas mais justas e democráticas. No México a problemática é acentuada pela falta de transparência das informações, e resultados de pesquisas que são cerceados por questões políticas. A análise dos autores demonstra

que a retórica utilizada pelo Estado na realidade estabelece um controle político da água, e é necessário reverter a situação que os autores denominam de “regresso ao obscurantismo” na gestão das águas subterrâneas.

O número fecha com uma Nota de Reflexão de Paulo Inácio Junior sobre “Securitização da energia elétrica e desenvolvimento brasileiro: os limites nas negociações do Tratado de Itaipu durante o governo do ex-Presidente Inácio Lula da Silva (2003-2010)”, que complementa alguns aspectos do Artigo 2. Por meio de uma análise geopolítica, o autor parte do pressuposto de que os recursos naturais têm usos econômicos e são objetivos de estratégias políticas para interpretar a relação entre Brasil e Paraguai sobre o uso das águas transfronteiriças, com o foco para a produção de energia elétrica, a partir dos conceitos de cooperação e conflito. Debate o autor que as características físicas fronteiriças favoráveis entre Brasil e Paraguai, somadas a condições estratégicas geopolíticas resultou no Tratado de Itaipu e na construção da Usina de Itaipu na década de 1970, e que ao longo do tempo concretizaram a cooperação entre os países. O autor soma à discussão o conceito de soberania dos Estados, em que as fronteiras marcam a sua descontinuidade, e destaca que o direito de utilização da água fundamenta-se na premissa da soberania do Estado sobre o território. Também debate a securitização da água, e corrobora que quando se trata de água os conflitos armados são evitados por contaminar diretamente o objeto de disputa. Para o autor as fronteiras dos Estados possuem papel fundamental para compreender o conceito de águas transfronteiriças, as relações interestatais ente ribeirinhos entre outras questões. Esta discussão é a base para que o autor faça uma crítica sobre o contexto e as discussões em torno de Itaipu, enfatizando as tentativas de renegociações e tensões nos anos 2000, pautadas segundo o autor, por assimetrias de poder, e visões “utilitaristas e soberanistas”.

Wagner Costa Ribeiro e Flávia Darre Barbosa

Universidade de São Paulo(USP), São Paulo, Brasil

Editores do número

São Paulo, Brasil, Dezembro de 2021

## Artigo 2

# Brasil/Paraguai: hidro-hegemonia, tensões e cooperação em torno da planta hidrelétrica binacional de Itaipu<sup>1</sup>

*Mariana de Paula*<sup>2</sup>, Pesquisadora Independente, São Paulo, Brasil

*Mariana Cristina Oliveira*<sup>2</sup>, Pesquisadora Independente, São Paulo, Brasil

*Luis Paulo Batista da Silva*<sup>3</sup>, Departamento de Geografia, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, Bahia, Brasil.

*Wagner Costa Ribeiro*<sup>4</sup>, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil, e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil.

### Abstract

This paper analyzes the exercise of Brazilian hydrohegemony in relation to the binational Itaipu hydroenergy plant on the transboundary Parana river, and the Paraguayan diplomatic strategies for the renegotiation of the Itaipu Treaty between 2008 and 2009. The Itaipu Treaty, signed in 1973, is the document that rules the relations between Brazil and Paraguay related to the share of the hydroelectric power produced by Itaipu. The rise of left-wing governments in both Brazil and Paraguay in the first decade of the twentieth-first Century, with a foreign policy aimed at fostering South American regional integration opened the room for Paraguay's diplomacy to renegotiate the terms of this treaty. Despite the ideological affinities between both governments, the negotiation process was not free from conflicts. From the analysis of data collected in interviews and research at the digital collection of the Paraguayan newspaper ABC Color, it was possible to trace the genesis of the idea of "hydroelectric sovereignty" in Paraguay leading to the development of an "ideational" expression of power, and the exercise of material power on the part of Brazil during the negotiations. The article is divided in four parts. The first part presents the idea of hydroelectric

---

<sup>1</sup> O artigo está baseado em resultados de pesquisa dos autores, incluindo a Dissertação de Mestrado em Geografia Humana de Mariana de Paula, intitulada "Conflito diplomático entre Brasil e Paraguai em 2008-2009: contestação da hidro-hegemonia brasileira". São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2016.

<sup>2</sup> E-Mail: manidepaula@hotmail.com.

<sup>2</sup> E-Mail: contato.amariveg@gmail.com.

<sup>3</sup> E-Mail: luispbs@ufba.br.

<sup>4</sup> E-Mail: wribeiro@usp.br.

sovereignty, identified with a realistic view of International Relations. The second shows the construction of the claims for greater sovereign participation by Paraguay through the analysis of publications of the ABC Color newspaper. The third part presents the first negotiation attempts, still under the Paraguayan government of Nicanor Duarte Frutos. Finally, it presents the changes negotiated between Brazil and Paraguay during the governments of President Fernando Lugo, Paraguay, and Luis Inácio Lula da Silva, Brazil.

**Keywords:** Brazil/Paraguay; hydrohegemony; hydroelectric sovereignty; international cooperation; transboundary waters; water conflicts; Itaipu hydroenergy plant.

Received: August 2021

Accepted: October 2021

## Resumo

Este artigo analisa o exercício da hidro-hegemonia brasileira e as estratégias da diplomacia paraguaia para a renegociação do Tratado da usina hidrelétrica binacional de Itaipu, no rio transfronteiriço Paraná, entre os anos de 2008 e 2009. O Tratado de Itaipu, assinado em 1973, é o documento que rege as relações bilaterais para o compartilhando da energia hidrelétrica produzida pela usina de Itaipu. A ascensão de governos de orientação política progressista, tanto no Brasil como no Paraguai na primeira década do Século XXI, com uma política externa voltada para o fortalecimento da integração regional sul-americana deu abertura para que o governo paraguaio tomasse medidas para a renegociação dos termos desse tratado. A partir da análise de dados levantados em entrevistas e pesquisa no acervo digital do periódico paraguaio ABC Color, foi possível identificar a gênese da ideia de “soberania hidrelétrica” no Paraguai e a construção de um poder “ideacional” por parte deste país, e o exercício do poder material do Brasil nas negociações.

**Palavras-chave:** Brasil/Paraguai; hidro-hegemonia; cooperação internacional; soberania hidrelétrica; águas transfronteiriças; Usina hidrelétrica de Itaipu; conflitos hídricos.

Recebido: agosto de 2021

Aceito: outubro de 2021

## Introdução

A relação bilateral entre Brasil e Paraguai se caracteriza pela hidrohegemonia de Brasil, pois a distribuição geográfica da bacia do Alto Rio Paraná, localizada predominantemente em território brasileiro, associada ao controle do fluxo hídrico por meio das hidrelétricas nacionais brasileiras, confere ao Brasil a supremacia absoluta do poder geográfico.

Os eventos de conflito entre Brasil e Paraguai em torno do domínio dos recursos hídricos transfronteiriços do Alto Rio Paraná tem uma história recorrente, com destaque da Guerra do Paraguai (1864-70) e dos Conflitos fronteiriços entre os dois países na década de 1960 (1962-1966). Desde a ratificação do Tratado de Itaipu em 1973 (BRASIL-PARAGUAI, 1973), todas as negociações que envolveram ajustes de entendimento estabelecidos geraram tensão na relação bilateral. Porém, entre 1956 e 1989 o negociador paraguaio era a mesma pessoa, o Presidente Ditador Alfredo Stroessner, fato que contribuiu para o estabelecimento de uma lógica de exploração do poder material brasileiro para a superação das tensões e divergências no âmbito da disputa pelos recursos hídricos transfronteiriços.

No ano 2007, o Governo do ex-Presidente Nicanor Duarte Frutos de Paraguai (2003-2008), realizou uma nova investida junto ao governo brasileiro, cujo Presidente era Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), buscando melhorar o ingresso de divisas no Paraguai, a partir das remunerações previstas no Tratado de Itaipu, no que obteve êxito. A oposição ao governo paraguaio à época, insatisfeita com o resultado alcançado frente às reivindicações estruturais históricas forma, por meio de uma coalisão de vários pequenos partidos, a Alianza Patriótica para El Cambio (APC) em torno da figura do então Bispo Fernando Armino Lugo Méndez, que posteriormente se candidatou à Presidência da República. Uma das principais bandeiras da campanha presidencial de Fernando Lugo foi a recuperação da soberania hidrelétrica paraguaia. Em 2008, Fernando Lugo foi eleito Presidente do Paraguai (2008-2012).

A seguir, analisa-se o conflito diplomático entre Brasil e Paraguai nos anos de 2008 e 2009, utilizando para tal, principalmente, dados levantados durante o trabalho de campo (entrevistas) bem como a pesquisa ao acervo digital do periódico paraguaio ABC Color. Essas informações permitiram retomar a gênese da ideia da "soberania hidrelétrica" no Paraguai. Esses aspectos são tratados em quatro partes. Inicialmente, será exposta a consolidação da ideia da "soberania hidrelétrica". Diferentemente de outros trabalhos, como Folch (2019), que vê o surgimento de discursos sobre a soberania hidrelétrica como uma nova relação entre nação e território, este trabalho identifica este conceito por meio de uma visão da teoria realista nas relações bilaterais. Em seguida, na parte dois, apresenta-se sua difusão pelo principal jornal paraguaio, o ABC Color, entendendo-a como um indicador da construção de uma causa nacional, o que incluiu a reivindicação de soberania hidrelétrica junto à comunidade internacional. Esse conjunto de fatores, sob a perspectiva da hidro-hegemonia, revela a construção e o estabelecimento do poder ideacional paraguaio.

Na parte três, são analisadas as razões da insatisfação da oposição paraguaia com as conquistas do Governo do Presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), que se limitaram a elementos financeiros e, portanto, mantiveram o *status quo* do uso do poder material brasileiro como instrumento de superação das divergências da relação bilateral



no âmbito da Usinahidrelétrica Itaipu Binacional. Diante da insatisfação da oposição, a pauta da soberania hidrelétrica foi utilizada na campanha presidencial de Fernando Lugo para a articulação do apoio de movimentos sociais e intelectuais, internos e externos ao Paraguai, o que fortaleceu a posição de negociação paraguaia.

Por fim, discute-se o processo de negociação para a inserção da soberania hidrelétrica na agenda bilateral, reivindicada pelo Paraguai desde o dia da posse do Presidente Fernando Lugo. O conflito diplomático entre Brasil e Paraguai se instala antes mesmo da primeira reunião de negociação técnica, dada a recusa da diplomacia brasileira em inserir a soberania hidrelétrica na agenda de negociação. Esta divergência percorre todo o processo de negociação, em função da disparidade de pautas: enquanto a Chancelaria Brasileira reproduzia a prática histórica de utilização do poder material, visando dissuadir a pauta inicial, a Chancelaria Paraguaia inovava ao não ceder às propostas não condizentes com a agenda inicial, o que elevou a tensão entre os países e escalou o conflito ao nível político.

### Gênese da soberania hidrelétrica

A gênese da ideia da “soberania hidrelétrica” decorreu de divergências sobre a Ata de Iguaçu assinada em 1966 (BRASIL-PARAGUAI, 1966) e o Tratado de Itaipu (BRASIL-PARAGUAI, 1973). Essas divergências se dão em torno de distintas interpretações de três elementos: a divisão em partes iguais da energia gerada pela Usina Itaipu Binacional, o direito de preferência de aquisição e o preço justo a ser pago pelos eventuais excedentes energéticos de uma das partes pela outra.

Na Ata de Iguaçu, Brasil e Paraguai concordaram

em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a Foz do rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país (BRASIL-PARAGUAI, 1966, §4°).

Para Canese (2011) e Codas (2011) ao se reconhecer a divisão em partes iguais da energia eventualmente gerada no referido trecho, “se reconhece plenamente la soberanía paraguaya sobre la mitad de la electricidad que eventualmente se genere, como corresponde a todo aprovechamiento de aguas en condominio” (CANESE, 2011, p.155). Para os autores, é justamente a soberania sobre a metade dos recursos hídricos transfronteiriços e do produto do seu aproveitamento, que constitui o princípio fundamental da soberania hidrelétrica.

Da mesma forma, sobre o direito de preferência para a aquisição da energia excedente, Canese (2011) afirma que a Ata de Iguaçu, ao prevê-lo, assegura que:



el Brasil reconoce que el Paraguay tiene el derecho de vender su energía a terceros países si le ofrecen un mejor precio. En tal caso, el Brasil podrá igualar la mejor oferta, como se interpreta general y unívocamente el 'derecho de preferencia' entre socios. Es el mismo derecho que tiene un socio comercial de igualar la mejor oferta de un tercero, para comprar la acción de su socio. Aunque, si no iguala tal mejor precio, no está puesta en duda la opción que tiene el socio de vender su acción a la mejor oferta no igualada por su socio (CANESE, 2011, p.155).

Porém, para o autor, a redação do artigo XIII do Tratado de Itaipu, ao substituir o termo "direito de preferência para a aquisição", inicialmente utilizado na Ata de Iguazu (BRASIL-PARAGUAI, 1966) por "direito de aquisição", abriu a possibilidade para interpretar como exclusivo o direito de aquisição do excedente energético paraguaio pelo Brasil, que passou a ser utilizada por esse país desde 1973. Confira-se: "A energia produzida pelo aproveitamento hidrelétrico a que se refere ao Artigo I será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles direito de aquisição, na forma estabelecida no Artigo XIV, da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo" (BRASIL-PARAGUAI, 1973, Art. XIII).

Canese (2011) afirma que a interpretação brasileira a partir do Tratado de Itaipu sobre a exclusividade de direito de aquisição do excedente energético,

relativiza peligrosamente los derechos hidroeléctricos paraguayos en Itaipu, aunque no se puede leer una renuncia clara e irrevocable de la soberanía paraguaya, como la Convención de Viena (de los tratados internacionales) establece que es necesario para que tal renuncia a la soberanía sea válida. El tratado es un texto ambiguo que pone en duda las conquistas del Acta de Foz de Yguazú, pero donde no se puede leer una expresa renuncia a la soberanía hidroeléctrica paraguaya, la que, consiguientemente, siempre estuvo y sigue vigente (CANESE, 2011, p.157).

Sobre o conceito de "preço justo", previsto inicialmente na Ata de Iguazu (BRASIL-PARAGUAI, 1966), Canese (2011) afirma que o Tratado de Itaipu o substituiu por uma compensação pela cessão de energia ao valor de 0,3 US\$/MW/h "como único beneficio del Paraguay por entregar su energía al Brasil" (CANESE, 2011, p. 158). Contudo, o autor afirma que o Paraguai desconhece os critérios de cálculo para a definição do referido valor de compensação, não havendo nenhuma relação entre o valor acordado no Tratado de Itaipu e os preços de mercado da energia, que em sua interpretação devem ser utilizados como referência obrigatória para a definição de "preço justo". Para Canese (2011) o conceito de "preço justo" previsto na Ata de Iguazu é muito mais amplo do que preço de mercado "pues unívocamente se interpreta al 'justo precio' como el precio de mercado sin las trabas ni las distorsiones que lo desnaturalizan" (CANESE, 2011, p.155).

Ao analisar comparativamente o inicialmente acordado na Ata de Iguaçu com o que foi postulado pelo Tratado de Itaipu, Canese (2011) afirma que esse último foi um retrocesso em relação à primeira, pois limitou a soberania hidrelétrica paraguaia na medida em que restringiu o direito paraguaio de vender o seu excedente energético para terceiros países, além de eliminar o conceito de preço justo.

### Processo de Consolidação e Significado Contestatório

Dois trabalhos de Ricardo Canese (1980 e 1981) desenvolvem o argumento de que o preço justo a ser pago pela energia paraguaia é o preço de mercado. Essa explicação é dada por meio da comparação do preço a ser pago pelo Brasil pelo excedente energético paraguaio, com o preço da energia gerada por outras matrizes energéticas, especificamente a energia nuclear e o petróleo. Questionamentos sobre a limitação da venda da energia paraguaia para terceiros países foram incipientes e, quando colocados, estiveram vinculados ao preço a ser pago pelo Brasil pelo excedente energético paraguaio.

Canese afirma que:

desde la misma firma del tratado, en 1973, cuestionamos el por qué Paraguay no podía disponer libremente de su energía. En ese mismo momento, lo cuestionó la prensa, lo cuestionaron expertos, y yo estaba en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Asunción, era dirigente estudiantil y opositor a la dictadura de Alfredo Stroessner. En ese momento, en la Facultad de Ingeniería, nosotros, los estudiantes de ingeniería, fuimos los que indudablemente más leímos el Tratado y la gente creía de alguna manera que nosotros éramos los que más entendíamos. Bueno, entendíamos sobre la parte técnica, indudablemente, pero leíamos también toda la parte jurídica, se trató mucho de lo jurídico [...]. Entonces, de ahí viene, indudablemente, el concepto. Pero no éramos los únicos. No estoy diciendo que fuimos los estudiantes de ingeniería o los estudiantes paraguayos los únicos que levantamos ese concepto. También otros sectores hicieron lo mismo: sectores de la prensa, técnicos, partidos políticos (Ricardo Canese, em entrevista concedida em 25 de maio de 2016).

As críticas ao Tratado de Itaipu e a reivindicação da soberania paraguaia estão postas desde a ratificação desse ato bilateral. No entanto, um indicador do processo de consolidação da ideia são as publicações do jornal ABC Color, nas quais se verificou uma primeira proposta de definição do termo em matéria escrita por Ricardo Canese em 2002. Para o autor, a soberania hidrelétrica estava relacionada à

1° Tener derecho a la misma potencia y energia excedentes que, em una proporción de 93 a 7, se há llevado y está llevando ELETROBRAS, a tarifas irrisorias.

2°. Tener derecho a la misma potencia y energía subsidiadas que llevaron FURNAS y ELETROSUL entre 1985 y 1997, y que diera lugar a la "deuda espuria" de Itaipú.

3°. Reducir las usurarias tasas que ELETROBRAS cobra a Itaipú y que determina un alto costo de generación eléctrica.

4°. Poner en vigencia el Anexo A, es decir, una conducción verdaderamente paritaria en Itaipú (ABC Color, 25.08.2002).

Em setembro de 2006, com a publicação do livro "La Recuperación de la Soberanía Hidrelétrica: Em el marco de Políticas de Estado de Energía", Ricardo Canese, ao propor uma Política de Estado em matéria energética, definiu:

La soberanía energética consiste en disponer libremente de los recursos energéticos sin limitación de fuerza externa alguna. Dado que el Paraguay carece de yacimientos de hidrocarburos y, en cambio, posee importantes recursos hidroeléctricos ya aprovechados o en vías de serlo, la soberanía energética se traduce principalmente en soberanía hidroeléctrica.

La soberanía hidroeléctrica implica que el Paraguay pueda disponer libremente de la electricidad generada por sus hidroeléctricas propias (CANESE, 2006, p.200).

Nota-se que, para além da definição da soberania hidrelétrica enquanto livre disponibilidad da eletricidade pertencente ao Paraguai, o processo de consolidação da ideia a associou às reivindicações históricas paraguaias de tal forma que, de acordo com Ricardo Canese, apesar de a livre disponibilidad ser o ponto central, a utilização do termo remete ao conjunto de reivindicações que, de acordo com o entendimento paraguaio, de alguma forma limitam o exercício da sua soberania absoluta. Confira-se:

el punto central es la libre disponibilidad de energía [...]. Soberanía, es claro, participar de igual a igual en la Itaipu también, cierto, la cogestión [...] nosotros reivindicamos que estaba en el primer título en 1983 que podemos participar como país también en la parte que nos corresponde a la mitad da construcción de Itaipu porque[...] Ciertamente, Eso también es un ejercicio de soberanía, [...], pero indubitablemente la principal presión es la venda, poner libremente la energía (Ricardo Canese em entrevista concedida em 25 de maio de 2016).

Posto isso, verifica-se que a ideia da soberania hidrelétrica passou por um processo de maturação, que consolidou o conjunto de reivindicações paraguaias nos seis pontos que compuseram a pauta da negociação requerida ao Brasil em agosto de 2008 (GAMÓN, 2009; CANESE, 2011; CODAS, 2011), quais sejam:

1) A Livre Disponibilidade da Energia Paraguaia:

Para o Paraguai, o controle da metade da energia elétrica gerada pela Itaipu Binacional caberia ao Estado paraguaio como sócio igualitário da Itaipu Binacional, ainda que o Brasil tenha o direito de preferência de aquisição.

2) Preço justo pela energia exportada ao Brasil:

Para o Paraguai, o preço justo pela metade da energia que lhe cabe é o preço de mercado da energia. Associado ao conceito de preço justo está o entendimento de que há comparabilidade do valor de mercado da energia produzida por diferentes matrizes como, por exemplo, o petróleo.

3) Revisão da Dívida da Itaipu Binacional:

Para o Paraguai esse ponto está atrelado tanto ao montante da dívida da binacional quanto às condições financeiras que a compõe. As reivindicações paraguaias sobre esse ponto possuem dois aspectos: o primeiro está relacionado à discrepância entre os custos inicialmente previstos para a obra (cerca de US\$ 2 bilhões de dólares) e os custos finais (cerca de US\$ 7 bilhões de dólares); e a segunda parte da interpretação é de que o Brasil é favorecido unilateralmente, pois, uma vez que a ELETROBRÁS, em conjunto com as suas subsidiárias, consome cerca de 98% da energia gerada em Itaipu (desses, 48% são excedente energético paraguaio), e a ANDE, consome os 2% restantes, as duas empresas não devem arcar igualmente com o montante da dívida.

4) Cogestão Plena na Administração de Itaipu:

Reivindicação da cogestão plena em Itaipu está relacionada à estrutura e à distribuição das diretorias da Itaipu Binacional, definida no Anexo A do Tratado, que versa sobre o Estatuto da Itaipu Binacional. O Paraguai entende que as Diretorias Executivas Técnica e Financeira são mais importantes que as demais, pois controlam a totalidade da energia e das finanças de Itaipu, mais especificamente, a totalidade dos ingressos e do serviço da dívida e dos financiamentos da Binacional. Ademais, entende também que as Diretorias Executivas cuja titularidade é do Paraguai, são intrinsecamente binacionais. Sendo assim o Paraguai, ainda que seja titular dessas Diretorias Executivas, não pode interferir em questões jurídicas, de pessoal, de contratações, de meio ambiente e de obras internas na parte da Itaipu Binacional instalada em território brasileiro.

5) Transparência e Fiscalização:

A reivindicação paraguaia sobre transparência e fiscalização na Itaipu Binacional é associada à necessidade de controle Estatal da Binacional. Devido ao seu caráter binacional a empresa é inteiramente regida por instrumentos jurídicos internacionais, e não integra os ritos da administração pública de cada Estado. Essa natureza jurídica limita ações de controle e fiscalização, por meio, por exemplo, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Brasil, e a Controladoria Geral da República (CGR), do Paraguai, bem como a disponibilização de informações solicitadas por outras instâncias, como o Congresso Paraguaio.

6) Execução de obras faltantes:

A reivindicação paraguaia sobre as obras faltantes diz respeito a dois conjuntos de obras de infraestrutura previstas no Anexo B do Tratado de Itaipu, quais sejam, a subestação seccionadora da margem direita e as obras de navegação.

A divisão em partes iguais da energia elétrica eventualmente produzida no trecho fronteiro do rio Paraná nos remete à soberania compartilhada sobre os recursos hídricos

transfronteiriços, na medida em que se trata de um critério quantitativo que estabelece a repartição igualitária do produto do aproveitamento desses recursos (CAUBET, 1991). A superação das amarras territoriais e da concepção realista de soberania (AGNEW, 1995), neste caso, é ainda mais evidente se considerarmos que a Ata de Iguaçu visou justamente superar o litígio dos limites territoriais por meio da repartição igualitária da energia, independentemente do traçado do limite territorial no trecho em questão, destaque-se, ainda pendente.

No entanto, o Tratado de Itaipu ao considerar em seus termos as assimetrias de poder existentes na relação bilateral, especificamente no que tange às garantias dadas pelo Brasil para a aquisição dos financiamentos necessários à sua construção, institucionaliza o desequilíbrio de poder e a desproporcionalidade do uso dos recursos entre as partes.

A interpretação brasileira do direito exclusivo de aquisição da energia excedente pode ser entendida como a extensão da soberania compartilhada ao produto do aproveitamento dos recursos hídricos. A reivindicação paraguaia sobre a livre disponibilidade da energia revela a reivindicação da soberania realista sobre o produto do aproveitamento da água transfronteiriça.

Se considerarmos a distinção entre a soberania e os conceitos de independência e autonomia (MORGENTHAU, 2003; ARON, 2002; VILLAR e RIBEIRO, 2011, RIBEIRO, 2012, RIBEIRO e SANT'ANNA, 2014, RIBEIRO, 2017, VILLAR, RIBEIRO e SANT'ANNA, 2018), é possível interpretar que o Paraguai, ao assinar o Tratado de Itaipu não renunciou à sua soberania sobre a parcela dos recursos hídricos transfronteiriços. No entanto, pode ter limitado a sua independência, na medida em que foi o Brasil quem garantiu o escoamento da energia por meio da garantia de mercado.

Outro fator a ser considerado é a inexistência de autonomia do Paraguai para o consumo da energia que lhe cabe, o que o impede de equilibrar a garantia de mercado sem considerar a venda do seu excedente, o que resulta na reivindicação de preço justo. Essa reivindicação está atrelada à impossibilidade de venda a terceiros mercados, pois na visão paraguaia a exclusividade de aquisição brasileira significa monopólio brasileiro do consumo do seu produto, o que impede a livre concorrência de mercado.

Sobre a composição das dívidas da Itaipu Binacional, tanto a parcela gerada no ato da ratificação do Tratado, como as que foram agregadas ao longo do tempo, dizem respeito a pelo menos três decisões: a forma de contratação dos empréstimos, a forma de pagamento e o gerenciamento dos pagamentos ao longo do tempo. Sendo o Estado brasileiro hidro-hegemônico, ele age para que tais decisões sejam tomadas de acordo com os seus interesses, por meio, principalmente, do discurso do conhecimento e do discurso sancionado.

Assim ocorreu quando da decisão da venda da energia abaixo do preço de mercado, entre 1986 e 1996, que resultou na "dívida espúria", e assim ocorreu quando da decisão de tornar a "dívida espúria" uma dívida ativa da Itaipu Binacional. Se nessas ocasiões, por um lado, os governos paraguaios aceitaram ao longo da relação bilateral encaminhamentos que solidificaram as assimetrias existentes, por outro, o maior interessado na aquisição de energia ao menor custo possível era o Estado brasileiro, maior consumidor histórico da energia da Itaipu Binacional.

A paridade na administração da binacional pode ser interpretada como a reivindicação do cumprimento pleno da soberania compartilhada, uma vez que o Tratado de Itaipu estabelece igualdade de direitos e obrigações entre as partes. Nesses casos, a hidro-hegemonia brasileira, se dá por meio do poder ideacional, exercido frente às assimetrias gerais existentes absorvidas no próprio Tratado de Itaipu. No caso das diretorias executivas técnica e de engenharia, se trata do interesse brasileiro em ocupar as posições máximas de poder para o controle dos fluxos financeiros, das obras e da operação da Itaipu. Não fosse esse o interesse, não caberia tanta resistência para a alternância periódica da titularidade das diretorias.

A reivindicação das obras faltantes está associada à soberania realista, quanto às obras de navegação inicialmente previstas no Tratado de Itaipu, elas interessam mais ao Paraguai, devido à característica mediterrânea do seu território, do que ao Brasil, que possui rotas internas de escoamento dos seus produtos em direção ao mar, razão pela qual tais obras não são entendidas como assunto prioritário.

Simultaneamente ao processo de consolidação da ideia da soberania hidrelétrica se deu o processo de sua difusão, cujo ápice ocorreu após a entrega do memorando que formalizou o pedido paraguaio de negociação sobre a Itaipu Binacional.

## Difusão da Ideia

A análise do processo de difusão da ideia da “soberania hidrelétrica” no Paraguai se deu a partir de pesquisa ao acervo digital do periódico ABC Color, somada às informações coletadas durante as entrevistas realizadas e à pesquisa de referências bibliográficas. O acervo digital do periódico disponibiliza matérias veiculadas desde setembro de 1998.

A primeira associação do termo “soberanía” com a questão hidrelétrica, por esse periódico, foi constatada em matéria escrita por Ricardo Canese, à época Vice-Ministro de Minas e Energia do Paraguai, em 25 de agosto de 2002, quando se especulavam os possíveis desdobramentos na relação bilateral Brasil-Paraguai, caso o então candidato à Presidência brasileira, Luiz Inácio Lula da Silva, fosse eleito. Na matéria intitulada “Si Lula es presidente del Brasil, habrá trato justo em Itaipú?”, o autor defende a recuperação da soberania hidrelétrica paraguaia frente a um possível Governo de Lula da Silva, apontando, no entanto, que a maior dificuldade eram as próprias autoridades paraguaias, que não priorizavam essa pauta.

Em outubro de 2002, o Editorial do jornal ABC Color afirmou que o então governo paraguaio teria entregado ao Brasil a soberania nacional ao aceitar, mais uma vez, a redução da tarifa de energia vendida ao Brasil, considerando lesivas à soberania nacional:

la mayor inundación de territorio paraguayo, perjuicio no valorado adecuadamente en las compensaciones, el manejo de las entidades binacionales por funcionarios de Brasil y Argentina y, sobre todo, la prohibición al Paraguay de vender a terceros países la parte de la energía en Itaipú y Yacyretã que le pertenece, circunstancias que han ocasionado graves daños al país (ABC COLOR, 20.10.2002).



Os mesmos argumentos se repetem em cinco outras matérias veiculadas pelo jornal ao longo de 2002, que ressaltam a entrega da soberania hidrelétrica paraguaia por governantes paraguaios corruptos que teriam cedido aos interesses dos colonizadores brasileiros (ABC COLOR, 2002), totalizando, neste ano, dez matérias que associaram o termo “soberania” à hidrelétrica Itaipu Binacional.

Ao longo do ano 2003 foram identificadas 34 matérias sobre o tema neste jornal, sendo 3 editoriais. O conjunto de matérias publicadas ao longo desse ano repete os argumentos e acusações de usura, dívidas indevidas, preço injusto, desequilíbrio de poder na alta administração da Itaipu Binacional e corrupção dos governantes paraguaios, atribuindo a esses últimos a humilhação e submissão da soberania paraguaia aos colonizadores brasileiros.

O editorial de 12 de janeiro de 2003, ano em que a ratificação do Tratado de Itaipu completou 30 anos, retoma o tema da soberania do Paraguai atrelada à Itaipu Binacional, reclamando

lograr la administración en igualdad de condiciones del ente binacional. La denominada “cogestión plena”, en la que a cada función en la entidad corresponde igual número de funcionarios paraguayos y brasileños, con supuestas idénticas atribuciones y obligaciones, sigue siendo en los hechos una mera ilusión para el Paraguay (ABC COLOR, 12.01.2003).

Esse texto associa a soberania hidrelétrica aos pleitos de estabelecimento da cogestão plena, à supressão da dívida espúria e à venda de potência ao invés da venda de energia, a partir do entendimento que a não efetivação dessas medidas consiste em descumprimento do Tratado de Itaipu. É também no ano de 2003 que a reivindicação de uma auditoria na Itaipu Binacional começa a ser fortalecida, evidenciada pela matéria publicada em 28 de janeiro, na ocasião do Fórum Social Mundial que aconteceu na cidade de Porto Alegre, Estado de Rio Grande do Sul, Brasil, em janeiro de 2003, para o qual a delegação paraguaia, no âmbito da discussão da dívida externa brasileira promovida pela Jubileu Sul Brasil, pautou a importância da execução de uma auditoria conjunta para a compreensão da dívida da Itaipu Binacional, que afeta os dois países, fato que sinaliza o início da articulação de apoio externo à causa paraguaia na Itaipu Binacional.

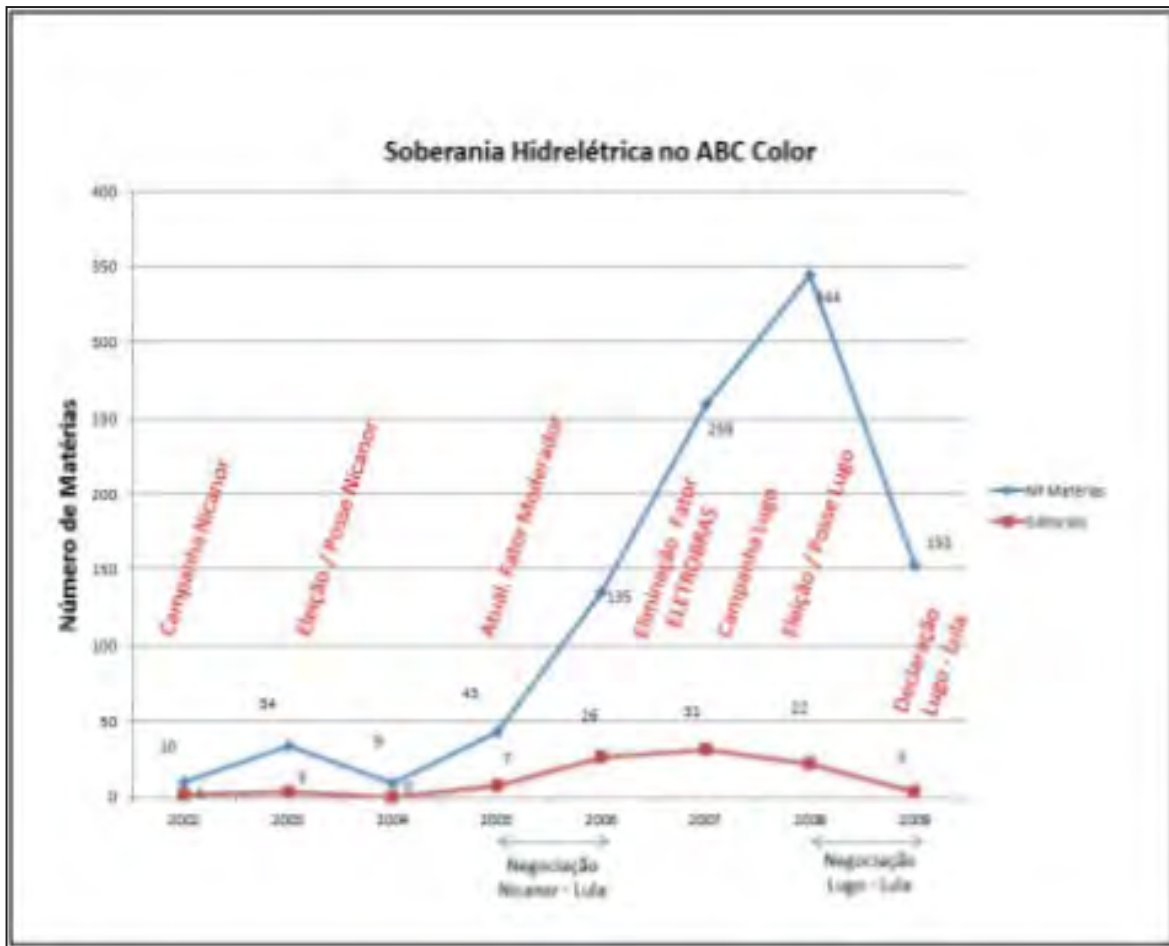
No ano de 2004 foram identificadas nove matérias (nenhum editorial), dentre as quais destacamos a publicada em 01 de fevereiro de 2004 “Por qué Paraguay no tiene una política de Estado en energía?”, que defende que equidade, justiça e razoabilidade devem ser a égide de uma política de Estado em matéria de energia, ainda inexistente pelo predomínio dos interesses “de la poderosa oligarquía corrupta em canjear negociados por la renuncia a defender nuestros intereses soberanos” (ABC COLOR, 01.02.2004).

Apesar de poucas matérias publicadas nesse ano vinculando a Itaipu Binacional à ideia da “soberania hidrelétrica”, um conjunto de pelo menos 23 matérias registrou o início da articulação de movimentos sociais paraguaios, por meio de marchas, manifestações e debates, nos quais a defesa da soberania paraguaia era reivindicada, como nos casos da Marcha Patriótica, a da Frente de Luta e Defesa da Soberania e da

Vida e a realização de debates em prol da recuperação da “soberania hidrelétrica”. É nesse contexto que a figura do então Bispo Fernando Lugo começa ser projetada por meio de matérias que difundiram a sua participação nesses eventos.

No ano 2005 foram publicadas 43 matérias, dentre as quais 7 foram editoriais que, além de retomarem as ideias já difundidas, expressaram críticas às negociações empenhadas pelo governo do então Presidente Nicanor Duarte Frutos. Em 2006, 132 matérias associaram a soberania nacional paraguaia à Itaipu Binacional, das quais 26 foram editoriais. Em 2007 foram 259 matérias das quais 31 foram editoriais; em 2008, 344 matérias das quais 22 foram editoriais e em 2009 foram 153 matérias, sendo 3 editoriais (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1. Publicações do ABC Color e eventos políticos de interesse à Itaipu Binacional entre 2002- 2009.



Fonte: de Paula(2016), p. 85. baseada em pesquisa no acervo digital do periódico ABC Color, várias datas.



A partir da primeira publicação na qual se constatou a utilização do termo “soberania hidrelétrica”, em 2002, nota-se a manutenção desta pauta no periódico, ainda que até 2005 o número de matérias e editoriais não tenha sido muito expressivo. Isso nos indica que o aumento do número de matérias e editoriais do ápice do conflito não esteve relacionado apenas à visibilidade que este veículo de comunicação deu ao período, sendo possível interpretar que o periódico contribuiu diretamente para a construção de um discurso sancionado (CASCAO e ZEITOUN, 2010) a respeito da causa nacional da soberania hidrelétrica.

Gustavo Codas analisa que a conduta do periódico paraguaio,

[...] tem a ver, sobretudo, com um elemento ideológico e propagandístico. ABC Color é expressão imediata de um grupo econômico, liderado pelo Zuccolillo que é um grupo basicamente caracterizado por esses elementos, vamos dizer assim, seus negócios estão, em negócios imobiliários, comércios, finanças, ou seja, é basicamente com gente que tem pouco compromisso com o desenvolvimento do país, ou seja, aproveitar as rendas geradas no país mas não desenvolver a indústria, a produção, então tendo isso como parte do ser social do grupo que controla o ABC Color e que orienta um pouco a sua linha eles precisam ter um culpado das desgraças do Paraguai. Então o culpado é o Brasil. Então é uma coisa curiosíssima a linha editorial, por que tem editoriais muito violentos contra o imperialismo bandeirante, e você diria, bom, é a partir daí que, mas como eu disse anteriormente, é um operativo ideológico, propagandístico das elites paraguaias, de distrair a atenção popular a que o problema na verdade não é a elite paraguaia, essa elite corrupta, rentista, parasitaria, vinculada aos negócios ilícitos, mas, o problema está fora, vinculado à relação com o Brasil [...] esse discurso poderia levar a posições muito radicalizadas, que obviamente na linha editorial de ABC não existe essas consequências radicalizadas. (Gustavo Codas em entrevista concedida em 14 de junho de 2016).

Sobre a origem da ideia da “soberania hidrelétrica”, Codas argumenta que, diante da constatação de que a primeira vez que o termo foi utilizado pelo periódico paraguaio

o momento era propício porque na região, os temas referidos ao aproveitamento econômico dos recursos naturais e dos recursos energéticos, estava se convertendo num problema de soberania porque era a forma dos povos se apropriarem do excedente econômico gerados por esses recursos, ou naturais ou energéticos. Não sei com mais precisão isso, mas a lógica, era uma lógica regional. Não sei se algum paraguaio leu, não sei se alguém poderá esclarecer isso, mas na região o tema estava aparecendo. Seja pelo lado da questão da água, pelo lado da questão energética, o gás no caso da Bolívia, seja para o imposto para a exportação da soja e dos grãos,

que foi toda uma briga na Argentina e no Paraguai até hoje, há uma briga em torno de impostos para soja (Gustavo Codas, em entrevista concedida em 14 de junho de 2016).

Para além da repercussão da ideia da “soberania hidrelétrica” pelo periódico paraguaio, para Gustavo Codas e Ricardo Canese, a soberania hidrelétrica sempre esteve presente nas reivindicações paraguaias, desde a assinatura do Tratado de Itaipu.

Para Ricardo Canese:

ya en el año 1973 nosotros lo que reivindicábamos, e incluso el mismo ABC Color, está escrito en el libro sobre Itaipu titulado “Aguas que Valen Oro”, de Efraín Gamón, eso lo pude revisar. Hay muchas historias y hay muchos artículos y manifiestos de los estudiantes de ingeniería. Yo no voy a decir si aparecía o no la palabra “soberanía”, pero yo creo que sí aparecía el concepto. Eso con seguridad. Nosotros lo que reivindicamos no es la libre disponibilidad de energía, no. Que posamos vender a cualquier país, a terceros países. No fundo se trata de isto: la soberanía, la energía de nuestro propio país, porque lo Tratado nunca prohibió que el Paraguay disponga de la energía que si pude usar, esto no estaba en discusión (Ricardo Canese em entrevista concedida em 25 de maio de 2016).

Para Gustavo Codas:

O tema da soberania estava desde o inicio colocado porque na origem do conflito está o limite com o Brasil lá na região das Sete Quedas, Salto de Guairá, que é um tema de solução pendente daquela época, que deu crise. Então o tema da soberania era um tema constitutivo nos dois, tanto na discussão sobre o Salto de Guairá/ Sete Quedas, como na questão de Itaipu. Na época, o debate era, sobretudo, em relação a essa cláusula que amarrava ou queria amarrar o Paraguai e o Brasil na venda de energia (Gustavo Codas em entrevista concedida em 14 de junho de 2016).

A difusão da ideia da “soberania hidrelétrica” em nível nacional contribuiu para a consolidação da sua definição, que tem como marco o livro “La recuperación de la soberanía hidrelétrica del Paraguay em el marco de Políticas de Estado de Energía” de Ricardo Canese, cuja primeira edição foi publicada em setembro de 2006. Nesse livro, o autor justifica a necessidade da inserção da proposta da soberania hidrelétrica como um dos eixos de uma Política de Estado de Energia do Paraguai, devido ao fato de este ser um dos poucos países no mundo com excedente energético gerado a partir de recursos renováveis e o único país do MERCOSUL com excedentes hidrelétricos. O autor entende a energia como o principal produto de exportação paraguaio (CANESE, 2006).

Além da difusão na esfera nacional, a construção da causa nacional paraguaia foi

expandida na esfera internacional, com a participação de delegações e intelectuais paraguaios em diversos fóruns, apresentando e defendendo a recuperação da soberania hidrelétrica. Dentre eles estão o Fórum Social Mundial (FSM), nas edições de 2003 e 2009 e junto ao Comitê Brasileiro do FSM, composto por diversas organizações sociais brasileiras; a Cúpula dos Povos, em 2008; o Parlamento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o lançamento de um livro do Embaixador Paraguaio em Cuba sobre a soberania energética; estabelecimento da campanha "Renegociación ya!", atrelada às atividades da Jubileu Sul Brasil, e ainda declarações de apoio à causa paraguaia por movimentos sociais, partidos políticos e intelectuais brasileiros, como o Movimento Sem Terra (MST), o Movimento dos Afetados por Barragens (MAB), Leonardo Boff, Emir Sader, Frei Betto, o Partido dos Trabalhadores (PT), entre outros (CANESE, 2011).

A despeito da cooperação para o uso dos recursos hídricos transfronteiriços ter sido materializada com a construção da Itaipu Binacional, a reivindicação da soberania hidrelétrica sinaliza à comunidade internacional o possível descumprimento do respeito igualitário e recíproco da soberania, cláusula pétrea da Paz de Westfália, o que fortalece a construção da soberania hidrelétrica como uma causa nacional paraguaia.

Verifica-se, portanto, que a partir de 2002 a soberania nacional paraguaia passa a ser atrelada, de forma crescente e sistemática, pelo maior jornal paraguaio, aos recursos hidrelétricos da Itaipu Binacional pertencentes ao Paraguai. O incremento da quantidade de matérias e editoriais do ABC Color é um dos elementos que evidencia a construção da ideia da recuperação da soberania hidrelétrica como uma causa nacional paraguaia, que passa a ser expressa literalmente em matérias publicadas no ano de 2008. Esse fato nos indica um processo de construção de uma causa nacional, por meio do qual o Paraguai impôs e legitimou a ideia da soberania hidrelétrica, não só no âmbito interno, como também no âmbito externo, em fóruns regionais internacionais. Esse conjunto de fatores consolidou o poder ideacional e, conseqüentemente, aumentou o poder de negociação paraguaio no conflito ocorrido entre 2008 e 2009.

## **Itaipu Binacional na Agenda Bilateral do Governo do Predidente Nicanor Duarte Frutos**

Nesta seção analisaremos como a Itaipu Binacional foi inserida na agenda bilateral durante o Governo do ex-Presidente do Paraguai Nicanor Duarte Frutos (2003-2008).

Tais alterações geraram críticas por parte de uma parcela da sociedade paraguaia que reivindicava a soberania hidrelétrica como forma de reorientar a relação bilateral, para além do poder material. Essas críticas impulsionaram a candidatura de Fernando Lugo à Presidência da República, quem utilizou a causa nacional da soberania hidrelétrica como uma das principais bandeiras de campanha. Com o fortalecimento do poder ideacional, o poder de negociação paraguaio sobre a Itaipu sai da inércia e, ainda enquanto candidato, Fernando Lugo obtém uma sinalização positiva do governo brasileiro para a abertura de um processo de negociação sobre a Itaipu Binacional, caso viesse a ser eleito.

### Poder Material Brasileiro: Manutenção do *Status Quo*

Nos períodos de governo do ex-Presidente Nicanor Duarte Frutos(2003-2008), no Paraguai, e do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva(2003-2010), no Brasil, foram firmados quatro atos bilaterais que consumaram acordos em relação à Itaipu Binacional. Dois tratam de questões vinculadas a encaminhamentos administrativos gerais: concessão de bolsas de estudo para crianças de famílias de baixa renda residentes nos municípios banhados pelo lago de Itaipu em ambos os territórios e a adoção de conceitos de responsabilidade social e ambiental no âmbito do planejamento de atividades da Itaipu Binacional. Os outros dois tratam de atualizações das bases financeiras do Tratado de Itaipu.

O ato bilateral firmado em 8 de dezembro de 2005 atualizou o fator multiplicador da compensação por cessão de energia paraguaia excedente de Itaipu. A última atualização do fator multiplicador havia ocorrido por meio do ato bilateral firmado em 1986, no qual se acordou fazer atualizações crescentes e anuais até 1992, a partir de quando o fator foi fixado em 4,0 pontos. O ato firmado em dezembro de 2005 estabeleceu a atualização do fator moderador para 5,1 a partir de janeiro de 2006.

O quarto ato bilateral sobre Itaipu firmado nesse período tratou da eliminação do fator moderador dos contratos de financiamento firmados entre a ELETROBRÁS e a Itaipu Binacional para a contratação de serviços de eletricidade que, para o Paraguai, incidiam em juros abusivos praticados nas transações de venda do excedente de energia ao Brasil. No Memorando de Entendimento firmado entre os presidentes, consta que autoridades das chancelarias e das áreas econômica e de energia de ambos os países se reuniram ao longo dos de 2006 e em janeiro de 2007 :

com vistas a buscar soluções para um conjunto de temas relacionados com aspectos técnicos e financeiros da Itaipu Binacional. Trataram, entre outros temas, dos encargos financeiros representados pelas cláusulas de reajuste dos saldos devedores (fator de ajuste) dos contratos de financiamento firmados entre Itaipu e ELETROBRÁS [...]. O Governo Brasileiro assume o compromisso de tomar todas as medidas necessárias, em caráter de urgência, para suprimir o fator de ajuste dos contratos de financiamento n° ECF 1627/97, ECF 1628/97 e ECF 1480/97" (MRE, 19.01.2007).

Na Declaração Conjunta emitida em 21 de maio de 2007, na ocasião da visita do Presidente brasileiro à Assunção, as menções à Itaipu Binacional não ensejaram novidades. A importância do empreendimento para ambos os países foi reafirmada, reconhecendo-se a importância da eliminação do fator de ajuste da dívida da binacional, tendo o Brasil oferecido financiamento, por intermédio da Itaipu Binacional, para a construção de infraestrutura de transmissão de energia em território paraguaio.

As atualizações das bases financeiras resultantes desses atos bilaterais constituem ajustes de entendimento frente a pleitos paraguaios pautados junto ao governo brasileiro à época, e interpretadas como êxito do pleito do governo do Presidente Nicanor Duarte Frutos. Elas resultaram no aumento do ingresso de recursos financeiros na economia

paraguaia, mantendo a prática histórica de uso do poder material brasileiro para a superação das divergências bilaterais em torno da Itaipu Binacional. No entanto, o que foi interpretado como êxito pelo grupo político que à época operava o Estado paraguaio, foi contestado pela oposição, que vinha construindo a ideia da “soberania hidrelétrica” que, como vimos, é muito mais ampla do que os respectivos aspectos financeiros.

### Contexto Histórico e Crítica do Poder Material Brasileiro

Para a compreensão da contestação do poder material brasileiro é necessário localizá-la no contexto histórico do Estado paraguaio governado sob o regime ditatorial de Alfredo Stroessner entre 1954 e 1989. A queda de Stroessner não significou descentralização ou mudança de poder, uma vez que todos os presidentes que o sucederam pertenciam ao mesmo Partido Colorado, que o apoiou historicamente (Richard Gott apud CODAS, 2008).

O Estado paraguaio foi, portanto, operado pela mesma classe política (COSTA, 2009; VESENTINI, 1986) desde a ascensão de Alfredo Stroessner em 1954. As diretrizes impostas pela Ditadura Stroessner não sucumbiram com ele, pois “os militares podem ter tomado o banco de reserva desde a sua queda, mas os seus herdeiros civis usaram o partido para se fortalecerem no poder” (Richard Gott apud CODAS, 2008: 13).

Frente à história recente e impulsionado pelo levante de movimentos progressistas na América Latina, desde a posse de Hugo Chávez, em 1998 na Venezuela (seguido por Lula da Silva em 2003, no Brasil; Evo Morales, em 2006, na Bolívia; e Rafael Correa, em 2007, no Equador), o Paraguai constituiu um “polo democrático e progressista [...] na luta por soberania e superação do neoliberalismo”, que se consolidou em torno da figura de Fernando Lugo (CODAS, 2008:8).

Com a aproximação do fim do Governo de Nicanor Duarte Frutos, a ideia da soberania hidrelétrica, que vinha sendo difundida nacional e internacionalmente foi adotada como uma das principais bandeiras da campanha de Fernando Lugo à Presidência Paraguaia (Gott, apud CODAS, 2008). Em 6 de dezembro de 2006 Fernando Lugo lançou a campanha pela recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai junto ao Comitê de Igrejas para Ajudas de Emergência (CIPAE) e à Federação de Trabalhadores do Setor Energético do Paraguai (FETRASEP), utilizando a primeira edição do livro “La Recuperación de La Soberana Hidrelétrica” (CANESE, 2011), como instrumento de apoio à causa.

Em 25 de dezembro de 2006 Fernando Lugo aceita ser candidato à Presidência Paraguaia e inicia a articulação da APC, que se consolida em meados de 2007, associando grupos de oposição ao Governo Nicanor Duarte Frutos, movimentos sociais, sindicatos e dissidentes radicais do partido Colorado (CODAS, 2008; CANESE, 2011).

A APC é constituída por um grupo político que confronta o senso de nacionalismo historicamente instrumentalizado pelo Partido Colorado, que é entendido por Gott (CODAS, 2008) como real e inventado. Real, pois se relaciona ao passado de guerras e aos líderes autoritários; mas inventado, na medida em que as elites paraguaias historicamente no poder, o utilizaram para justificar suas ações perante o povo, ao mesmo tempo em que atuam com subserviência em assuntos externos, inclusive

na Itaipu Binacional. Richard Gott (CODAS, 2008) explica que a palavra 'patriótico' é usada pelos movimentos progressistas paraguaios com o objetivo de criar uma versão histórica, em oposição à palavra 'nacionalista', historicamente utilizada pelo Partido Colorado.

O movimento reivindicatório da soberania hidrelétrica paraguaia se fortalece no ano de 2007 com o que Ricardo Canese denominou de "início de um processo de conscientização do Paraguai sobre a importância de recuperar a soberania hidrelétrica" (CODAS, 2008:134). Ao longo desse ano foram realizadas diversas marchas, manifestações e debates para a promoção da campanha de recuperação da soberania hidrelétrica paraguaia (CANESE, 2011; ABC COLOR, diversas datas).

Em 2 abril de 2008 o candidato Fernando Lugo, com reconhecida chance de êxito de ganhar a eleição, viajou ao Brasil em busca de apoio à sua candidatura, realizando duas principais reuniões: a primeira com a Direção Nacional do Partido dos Trabalhadores, da qual conseguiu a formalização do apoio, e a segunda com o Presidente Lula da Silva, de quem conseguiu o compromisso de negociação da agenda da soberania hidrelétrica, caso fosse eleito. O êxito na conquista de apoio político pelo Partido dos Trabalhadores e o compromisso no estabelecimento de uma mesa de negociação da agenda da soberania hidrelétrica completaram a constituição do poder ideacional paraguaio, o que foi determinante para a construção do poder de negociação.

### **Inserção da Soberania Hidrelétrica na Agenda Bilateral**

Como vimos na sessão anterior, o processo de inserção da soberania hidrelétrica na agenda bilateral teve início antes da eleição presidencial, posto que o discurso da soberania hidrelétrica foi usado como ferramenta de conquista de apoio político no pleito. A partir da vitória eleitoral de Fernando Lugo, em 20 de abril de 2008, verifica-se a inserção da soberania hidrelétrica no plano institucional, por meio da criação de uma Comissão ad hoc de especialistas paraguaios na "questão Itaipu", que elaborou um Memorando contendo a agenda de negociação a ser pautada junto ao governo brasileiro. Por sua vez, o governo brasileiro, demonstrando sensibilidade ao tema, deslocou à Assunção a Marco Aurélio Garcia, enviado especialmente para o recebimento oficial da agenda de negociação, quinze dias antes da posse do novo governo paraguaio.

Um mês após a posse, o Presidente Fernando Lugo realizou a primeira visita oficial como Chefe de Estado à Brasília, acompanhado de uma equipe diplomática, quando oficializou o pedido de estabelecimento de uma mesa de negociação sobre a Itaipu Binacional que, após resistência da diplomacia brasileira do Itamaraty, foi aceito pelo Presidente Lula da Silva. Em seguida ocorreram rodadas de negociação entre as comissões de negociação, chancelarias e ministérios. Porém, parte da pauta em negociação não avançou, aumentando a tensão na relação bilateral. Após a constatação da existência de uma dimensão política a ser superada, os Presidentes decidem que a negociação se daria diretamente entre eles, o que resultou na inserção da soberania hidrelétrica na agenda bilateral, como veremos a seguir.



### Da Eleição à Posse: Construção do Poder de Negociação

Conhecida a vitória no processo eleitoral de 2008, Fernando Lugo formou, em 8 de maio de 2008, uma Comissão de especialistas e militantes da causa nacional da soberania hidrelétrica para o estudo do Tratado de Itaipu, com o objetivo de sistematizar elementos técnicos e jurídicos a serem apresentados na mesa de negociação.

A Comissão foi integrada por engenheiros, economistas, advogados, comunicadores sociais e sindicalistas, além de consultores diversos. Ricardo Canese foi o coordenador geral, e os temas de trabalho foram divididos em quatro subcomissões: técnica-energética (coordenada pelo Eng. Carlos Cardozo, então Diretor Geral Paraguaio da Itaipu), jurídica (coordenada pelo Dr. Emilio Camacho), política-diplomática (coordenada pelo Dr. Carlos Riveros) e econômica-financeira (coordenada pelo Dr. Efraín Enríquez Gamón). O Coordenador Geral e os coordenadores das comissões, por sua vez, integraram o Comitê Técnico Executivo, que se dirigia diretamente ao Presidente Lugo (GAMÓN, 2009).

Esta Comissão foi, posteriormente, institucionalizada por meio do Decreto Presidencial n° 393, de 3 de outubro de 2008 e da Resolução Ministerial n° 1199, de 24 de outubro de 2008. O primeiro determinou que os Ministérios de Relações Exteriores e de Obras Públicas e Comunicação coordenassem as ações a respeito das Entidades Binacionais Paraguaias e a segunda criou a Comissão de Entes Binacionais Hidroelétricos (CEBH), dependente do Ministério de Relações Exteriores, que ficou encarregada das negociações referentes às binacionais paraguaias.

De acordo com Gamón (2009) o resultado do trabalho da comissão até julho de 2008 foi a enumeração dos seis pontos que constituíram a pauta da negociação junto ao governo brasileiro, conforme já tratados:

- 1) A livre disponibilidade da energia paraguaia proveniente de Itaipu;
- 2) O “preço justo” pela energia cedida;
- 3) Reavaliação da dívida de Itaipu;
- 4) Cogestão plena da entidade binacional;
- 5) Controle e transparência na administração da Itaipu (de auditoria bilateral);
- 6) A conclusão de obras previstas pelo Tratado de Itaipu.

A pauta da negociação foi aprovada pelo Presidente Fernando Lugo que, frente ao compromisso assumido em 2 de abril de 2008 pelo Presidente Lula da Silva a enviou ao governo brasileiro, por meio de um memorando. Em 1 de agosto de 2008, quinze dias antes da posse de Fernando Lugo, o Brasil enviou ao então Assessor Presidencial para Assuntos Internacionais Dr. Marco Aurélio Garcia ao Paraguai para o recebimento oficial da pauta da negociação.

O tema do memorando, “Instalar una mesa de negociación sobre Itaipú, entre ambos países condóminos de la empresa, a nível del Gobierno” explicou a enumeração dos seis pontos a serem negociados entre os países por meio de uma síntese do embasamento teórico da reivindicação paraguaia. Esta síntese se utilizou, em parte, de argumentos

permanentes e recorrentes e, em parte, de argumentos decorrentes de conjunturas mais recentes.

Dentre os argumentos permanentes e recorrentes, destacam-se: as circunstâncias políticas à época da assinatura do Tratado de Itaipu, referindo-se aos regimes ditatoriais militares que governavam ambos os países naquele momento, o incremento do preço do petróleo e derivados desde a assinatura do Tratado (utilizado como parâmetro para o preço da energia hidrelétrica) e o Direito Internacional Público, referindo-se ao Tratado de Viena.

Dentre os argumentos mais recentes estavam a incorporação dos países ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a fundação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), dentro de ideais da integração sul-americana, amplamente impulsionada pelo Governo do ex-Presidente Lula da Silva; os três principais desafios do Século XXI, quais sejam, a crise energética, a produção de alimentos e a água como substância vital; e, em decorrência desses desafios, o aumento do preço comercial da água, destinada ao consumo industrial e humano e a crescente escassez desse recurso frente ao cenário de aquecimento global, reconhecendo-o como um bem de valor estratégico insubstituível (GAMÓN, 2009).

Por fim, o Memorando assinalou três pressupostos que para o Paraguai devem ser considerados no âmbito da relação bilateral em Itaipu:

1) a instalação do tema Itaipu na sociedade paraguaia em todos os níveis e estágios (referindo-se à causa nacional da soberania hidrelétrica);

2) a existência de cláusulas não pétreas no Tratado de Itaipu, passíveis de revisão e modificação, conforme a ocorrência de circunstâncias que obstaculizem ou tornem ultrapassado o seu cumprimento (referindo-se ao argumento historicamente utilizado pelo Itamarati: *pacta sunt servanda* - pactos são para serem cumpridos);

3) e o fato de grande parte dos processos econômicos em território paraguaio estarem a cargo de investidores e empresários brasileiros “a los que, cobijados por el clima y protegidos por las leyes respectivas, les dotan de recursos naturales como la tierra y la seguridad jurídica” (GAMÓN, 2009: 35).

A entrega do memorando ao Brasil antes mesmo da posse do Presidente Fernando Lugo, eleva o grau de seriedade da reivindicação paraguaia, e os argumentos nele utilizados demonstram o comprometimento que o futuro governo paraguaio teria com a negociação da agenda. A afirmação de que a causa Itaipu estava instalada na sociedade paraguaia sinaliza o poder ideacional paraguaio. O argumento da existência de cláusulas não pétreas, se analisado conjuntamente com as declarações de Fernando Lugo durante a campanha presidencial, indicam a divergência existente quanto à interpretação do Tratado e a real disposição do futuro governo em escalar instâncias jurídicas internacionais para dirimir tais divergências. Já o argumento econômico pode ser interpretado como uma sinalização de outras questões que ainda poderiam ser reivindicadas.

O memorando, portanto, indica a amplitude das reivindicações e tensões da relação bilateral que circunscrevem as reivindicações quando ao Tratado de Itaipu e sinaliza o compromisso do Governo Lugo com o avanço dessa pauta. Para Gamón (2009)



o memorando e a argumentação paraguaia junto ao enviado especial brasileiro, demonstrou que “el Tema Itaipú estaba intalado en el Paraguay no necesariamente como una cuestión coyuntural y de objetivos políticos oportunistas, sino basado en principios de soberanía nacional y la defensa por el derecho que le assiste y de un potencial importante de los recursos naturales” (Gamón, 2009:37).

O recebimento do memorando paraguaio pelo enviado especial brasileiro concretiza o que até então era uma sinalização política do governo brasileiro ao então candidato Fernando Lugo: a aceitação de um processo estruturado de negociação das reivindicações paraguaias sobre o Tratado de Itaipu, quatorze dias antes da posse de Fernando Lugo. A aceitação da negociação retirada da inércia o poder de negociação paraguaio sobre a Itaipu Binacional, uma vez que demonstra a capacidade paraguaia de influenciar a agenda política.

Em 15 de agosto de 2008, em discurso durante a cerimônia de posse o Presidente paraguaio faz referência à necessidade de maior impacto socioeconômico dos empreendimentos energéticos dos quais o Paraguai é sócio, afirmando que buscará “que estas Causas Nacionais se transformem em Causas Binacionais” (ANNCOL, 2008:7), em alusão direta à causa nacional da soberania hidrelétrica. Ao se referir aos recursos naturais paraguaios, o Presidente Lugo afirma que o Aquífero Guarani, os “humedales” (Chaco) e a água doce serão resguardados como recursos estratégicos do povo paraguaio, que é seu proprietário e beneficiário de seu desfrute e da sua exploração produtiva, reafirmando a soberania paraguaia sobre os mesmos (ANNCOL, 2008). Esses elementos do discurso de posse indicam o compromisso do Governo Lugo em avançar a agenda da soberania hidrelétrica como uma causa nacional paraguaia, para além da campanha eleitoral, evidenciando a continuidade do exercício do poder ideacional paraguaio, por meio da legitimação de suas ideias e narrativas.

Na mesma data é assinado um procedimento administrativo entre os Diretores Gerais da Itaipu Binacional que versa sobre medidas administrativas a serem implementadas com vistas à melhoria dos processos de controle e transparência da empresa. Tais medidas consistiram no compromisso para com o atendimento de solicitações de órgãos de controle e parlamentos, uniformização de procedimentos de gestão financeira e de controle administrativo que assegurem a total transparência da binacional, criação de um comitê consultivo de responsabilidade socioambiental, adequação da força de trabalho às necessidades empresariais e utilização de concursos para a seleção e contratação de novos empregados, dentre outras medidas administrativas (Itaipu Binacional, 2008, GAMÓN, 2009).

Na ocasião da cerimônia de posse de Lugo, o Presidente Lula da Silva concede uma entrevista coletiva a jornalistas brasileiros, que o questionam sobre a possibilidade de uma renegociação do Tratado de Itaipu. Ele inicia a sua resposta mencionando que se colocou à disposição do presidente paraguaio para começar a conversar sobre os acordos que o Brasil deve fazer com o país vizinho, reafirmou a obrigação brasileira em apoiar os países mais pobres da América Latina, sobretudo aqueles que integram o MERCOSUL, a se desenvolverem. Reconheceu que o Paraguai tem reivindicações antigas sobre Itaipu, porém, que seria necessário aguardar as questões que seriam trazidas pelo homólogo paraguaio. Afirmou ainda que negociaria o que fosse possível, devido ao compromisso de ajudar o Paraguai, contudo, sinalizou que eventuais aumentos de tarifa que venham a incidir em aumentos do custo de energia para o povo

brasileiro, sofreriam maiores restrições na negociação (SECRETARIA DE IMPRENSA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008).

Após a entrevista oficial do Presidente brasileiro, Gustavo Codas apontou:

um fato importante, é que não é o Lula que anuncia oficialmente, é o Marco Aurélio Garcia, que perguntado pela imprensa sobre a negociação de Itaipu, diz uma frase, que eu vou citar de memória, que na relação do Brasil com o Paraguai não tem tema tabu, ou seja, não tem nenhum tema que não possa ser tratado (Gustavo Codas em entrevista concedida em 14 de junho de 2016).

Trata-se do ponto fundamental do processo de negociação: a mudança da resposta padrão fornecida pela diplomacia brasileira do Itamaraty - *pacta sunt servanda* - que sempre resultou na recusa à abertura de diálogo sobre as reivindicações paraguaias a respeito do Tratado de Itaipu, como veremos a seguir.

### O Poder de Negociação Sai da inércia

Em 17 de setembro de 2008 o ex-Presidente Lugo realizou sua primeira visita oficial como Chefe de Estado à Brasília. Recebido pelo ex-Presidente Lula e pela chancelaria brasileira. A reunião presidencial foi iniciada com a oficialização do pedido de negociação do Tratado de Itaipu, por meio da análise dos seis pontos reivindicados no memorando paraguaio.

Segundo Ricardo Canese, a primeira intervenção da delegação brasileira, realizada pelo então Chanceler Celso Amorim consistiu em solicitar que o

Presidente Lugo quite por favor ese primer punto sobre la energía eléctrica porque si no, las relaciones entre Paraguay y Brasil se van [...] a ganar un conflicto enorme [...], e imaginas, no sabes cómo le digo más, sí, y los otros 5 puntos, es la primera vez que veo también la sensibilidad que había en Brasil" (Ricardo Canese em entrevista concedida em 25 de maio de 2016).

Para Canese (2011) o ex-Presidente Lula da Silva entendeu que, havendo um pleito, esse deveria ser discutido, ressaltando, no entanto, que não significaria que o Brasil estivesse de acordo com os pontos ou os aceitaria.

### O Conflito: Poder Ideacional x Poder Material no Nível Técnico

Aceita a pauta paraguaia, foram nomeadas as comissões negociadoras de cada país. Pelo Paraguai foram nomeadas sete pessoas, quais sejam: Jorge Lara Castro (Vice-Ministro de Relações Exteriores), Samuel González (Vice-Ministro de Obras Públicas e Comunicações); Efraín Enríques Gamón (Conselheiro da Itaipu Binacional); Hugo Ruiz Díaz (Assessor Jurídico da Presidência da República); Jorge Rolón Luna (representante da Chancelaria pelo Conselho de Itaipu); Ricardo Canese (coordenador da mesa

negociadora); Gustavo Codas (Assessor para temas energéticos da Chancelaria).

Pelo Brasil foram nomeadas dez pessoas, quais sejam Marcio Pereira Zimmerman (Ministro Interino de Minas e Energia); Enio Cordeiro (Sub-Secretário Geral da América do Sul, pelo Itamarati); Luiz Eduardo Melia de Cavalho e Silva (Chefe de Gabinete do Ministro da Fazenda); Jorge Miguel Samek (Diretor Geral Brasileiro da Itaipu); Válder Luiz Cardeal de Souza (Diretor de Engenharia da Eletrobrás); João Bonifacio Cabral Junior (Diretor Jurídico de Itaipu); Antônio Otelo Cardozo (Diretor Técnico Executivo de Itaipu); Renato Soares Sacramento (Eletrobrás); Marisete Fátima Daldad Pereira (Tesouro Nacional Brasileiro) e Hailton Madureira de Almeida (Tesouro Nacional Brasileiro).

A diferença entre o número de membros das equipes, bem como da estrutura de apoio disponível para cada comissão é uma das expressões da assimetria de poder existente na relação bilateral.

Outra expressão da assimetria é o reconhecimento da supremacia técnica brasileira. Para Gamón:

es un ejemplo, no sé, burro o simple. Bueno, me llaman a mí a integrar un partido de futbol, pero del otro lado esta Pelé y yo no soy Pelé, entonces no puedo contrariarlo, yo creo que tu entiendes, verdad [...] Entonces, lo que le digo, cuando yo fui Director General, yo asumí la responsabilidad y no encontré oposición en lado brasileño, entonces en grande medida depende también de uno mismo, como en un matrimonio, como en una amistad, depende de cuando hay dos factores del mismo tipo, el tema es que un factor trabaja diez por ciento y otro al veinte por ciento, entonces a ahí hay un desfajase" (Efraín Enriquez Gamón, em entrevista concedida em 24 de maio de 2016).

O reconhecimento desta capacidade pode ser interpretado como o exercício do poder brasileiro, por meio da autoridade (CASTRO, 2005), e revela mais uma forma de expressão do poder material.

Outra assimetria pontuada por Jorge Lara Castro (Vice-Embaixador do Paraguai, Chefe da Delegação de Negociação Paraguaia, em entrevista sem autorização para a gravação concedida em 24 de maio de 2016) se referiu ao ponto de partida desigual da negociação, uma vez que o governo paraguaio, recém-empossado, não dominava as informações existentes, tanto quanto que a comissão brasileira estava composta, em parte, por membros do quadro governamental brasileiro de longa data. Nomeadas as comissões negociadoras foram marcadas três reuniões bilaterais, todas realizadas nas instalações da Itaipu Binacional. A primeira ocorreu em 29 de setembro de 2008 e teve umaduração de seis horas. Os temas abordados foram os mesmos apresentados ao enviado especial brasileiro em 1º de agosto de 2008, ou seja, os seis pontos do memorando. A delegação paraguaia insistiu na fixação de premissas de negociação, quais sejam, considerar a Itaipu como um instrumento para o avanço do processo de integração e geração de recursos para financiar desenvolvimento econômico e social de ambos os países e analisá-los sob a perspectiva da integração e da soberania energética (GAMÓN, 2009).

A delegação brasileira, por sua vez, pontuou que o Tratado traz a premissa de que a energia produzida por Itaipu é para o Brasil e para o Paraguai e não para terceiros, se

baseando na interpretação da exclusividade de aquisição do excedente energético com a qual o Paraguai não concorda. Contra a reivindicação de “preço justo” o Brasil entendia que o preço definido no Tratado já era justo e que a atual negociação não deveria ater-se ao passado, em alusão ao contexto político de ambos os países à época de sua ratificação. Diante do impasse dos dois primeiros pontos da agenda, considerados essenciais pelo Paraguai, decidiu-se estabelecer duas subcomissões, uma técnica e outra financeira, para apresentação de possibilidades de encaminhamentos sobre esses pontos na reunião seguinte (GAMÓN, 2009).

De acordo com Gamón (2009), a segunda reunião da comissão negociadora ocorreu em 27 de outubro de 2008, com uma duração de nove horas. O autor assinala que a delegação brasileira se manteve inflexível quanto a prosseguir a negociação da livre disponibilidade da energia para a venda a terceiros países alegando, ademais, que não teria possibilidade nem atribuição para renegociar o Tratado no que tange esse ponto (caberia ao Parlamento Brasileiro decidir). Entendia ainda que a integração energética regional só poderia se realizar a partir de um novo Tratado no nível da UNASUL. Pontuou que, em curto prazo, o Brasil não negociaria esse ponto, uma vez que o excedente energético adquirido é direcionado principalmente para o mercado do eixo Rio-São Paulo, que depende em 90% da energia da Itaipu Binacional.

Na ocasião, a comissão brasileira reforçou a oferta de US\$ 1 bilhão de dólares em linhas de créditos para o desenvolvimento de infraestrutura no Paraguai. Tal oferta caracterizou a tentativa do uso do poder material brasileiro para a superação das divergências no âmbito da negociação, o que não foi aceito pelo Paraguai. A delegação paraguaia entendeu a oferta como um assunto não pertencente à pauta da negociação, para o que deveria ser criado outro fórum. Pontuou, ademais, que a livre disponibilidade não supõe necessariamente a venda de energia a terceiros países, podendo ocorrer por meio de novas formas de comercialização direta do excedente paraguaio pela distribuidora pública Administración Nacional de Electricidad (ANDE) ao mercado brasileiro, em substituição à intermediação feita pela ELETROBRÁS (GAMÓN, 2009).

Sobre a dívida, a delegação paraguaia expressou o entendimento de que, considerando-se que cerca de 62% do custo do serviço de eletricidade refere-se a juros dos empréstimos, a hidreletricidade da Itaipu é um negócio financeiro ao invés de ser um negócio elétrico, motivo pelo qual a sua revisão é essencial para a redução do custo da energia, medida fundamental para impulsionar o desenvolvimento econômico de ambos os sócios, porém, principalmente, do Paraguai (GAMÓN, 2009).

Sobre os três demais pontos da agenda de negociação Gamón (2009) relata os seguintes encaminhamentos definidos na segunda reunião:

- 1) Cogestão Plena: o Conselho de Administração da Itaipu deveria encontrar um mecanismo para a sua efetivação;
- 2) Controle e fiscalização: estabelecimento de relacionamento entre o Tribunal de Contas da União brasileiro e a Controladoria Geral da República paraguaia, para unificar critérios e realizar auditorias complementares nas jurisdições correspondentes a cada país;
- 3) Obras faltantes: encaminhamento da questão junto aos Ministérios de Obras e Infraestrutura de cada país, com a participação da ANDE e dos diretores da Itaipu

Binacional.

Diante da resistência brasileira para o avanço da negociação em relação a livre disponibilidade de energia, o preço justo para a energia cedida e a revisão da dívida (CANESE, 2011), a delegação paraguaia solicitou que a delegação brasileira apresentasse na próxima reunião propostas e contrapropostas que respondessem à pauta inicial da negociação. Essa solicitação demonstra a determinação do governo paraguaio em melhorar o equilíbrio de poder na Itaipu Binacional.

A terceira e última reunião de negociação ocorreu em 19 de dezembro de 2008, com duração de três horas. Além das comissões nomeadas participaram e lideraram essa reunião os Ministros de Minas e Energia do Brasil e de Obras Públicas e Comunicações do Paraguai. Para Canese (2011) e Gamón (2009) ao final da terceira reunião e, portanto, das rodadas de negociação, houve avanço em relação aos seguintes pontos:

1) Cogestão plena: os Diretores Gerais Brasileiro e Paraguaio assinaram um Acordo de Intenção, para a promoção junto aos respectivos Ministérios das Relações Exteriores, a troca de uma nota reversal, declarando que o princípio da igualdade de direitos e obrigações deve reger a gestão das diretorias da Itaipu Binacional;

2) Controle e transparência: acordou-se a permissão da realização de auditorias pela Controladoria Geral da República paraguaia, uma vez que o Tribunal de Contas da União alegou a inconstitucionalidade de sua atuação na Itaipu Binacional;

3) Obras faltantes: acordou-se ampliação da capacidade da estação seccionadora da margem direita para a totalidade da energia pertencente ao Paraguai; a construção de um mirante turístico em território paraguaio; a análise da viabilidade da construção de eclusas de navegação para a transposição da barragem da Itaipu Binacional e a potencialização do Parque Tecnológico Industrial (PTI) do lado paraguaio.

No entanto, a partir da ausência de contraproposta brasileira sobre a livre disponibilidade de energia, o preço justo e a revisão da dívida, decidiu-se que a negociação desses pontos passaria ao nível de Governo (GAMÓN, 2009).

### O Conflito: Poder Ideacional x Poder Material no Nível Político

Em 26 de janeiro de 2009 é realizada a I Reunião Ministerial de Diálogo sobre Itaipu, (escritório do Itamaraty, em Brasília), com a participação dos Ministros de Relações Exteriores, da Fazenda e de Energia dos dois países. Nessa reunião o Brasil apresentou uma contraproposta concreta às reivindicações paraguaias. De acordo com Canese, a contraproposta ofertava:

“(a) la duplicación de la compensación por la cesión de energía, de 120 a 240 millones US\$/año aproximadamente;

(b) crear un fondo de desarrollo regional, de 100 millones US\$/año, para casos como los “brasiguayos” o “sacoleiros”;

(c) ofrecer una línea de financiamiento de 1.500 millones US\$, con tasas de interés de mercado aunque reducidas (se habló de la tasa fluctuante internacional LIBOR más

1%); y

(d) exigir que el Paraguay cumpla con el requisito de presentar el cronograma de contratación de potencia de Itaipú por 20 años, en dos subperíodos de 10 años cada uno, como dice el tratado” (CANESE, 2011:168).

O primeiro ponto contraproposto duplicava a compensação pela cessão de energia, mas não atendia diretamente a reivindicação de preço justo, entendido como o preço de mercado da energia. Os demais pontos trataram basicamente de disponibilização de créditos para investimentos diversos, especialmente em infraestrutura, o que mais uma vez revela a prática brasileira de utilização do seu poder material para superar divergências na relação bilateral na Itaipu Binacional.

Gustavo Codas analisou a contraproposta brasileira como uma tentativa do Brasil de

levar a agenda, vou tentar dar um nome aqui, para desenvolvimento, não energia. E desenvolvimento era perspectiva de investimentos, uma linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de 2 bilhões de dólares, um fundo de investimentos, esse fundo sobreviveu na negociação de julho de 2009, e essa agenda obviamente tinha repercussões no Paraguai. Eu pelo menos tive contato, posteriormente à reunião, com gente de alto nível do governo Lugo, não gente da esquerda, gente do partido liberal, que estava muito entusiasmada com essa ideia de muito dinheiro para muitos investimentos, etc, que era uma agenda duvidosa, diga-se de passagem. Mas tudo bem, estamos falando em termos de propostas e não de qual era a viabilidade do Brasil cumprir essa agenda ou do Paraguai, digamos, receber efetivamente todos esses investimentos” (Gustavo Codas em entrevista concedida em 14 de junho de 2016).

Jorge Lara Castro (em entrevista) relata que o Paraguai rechaçou a contraproposta brasileira enquanto resposta às reivindicações colocadas não se furtando, porém, a discuti-las em outro fórum. A nova recusa do Paraguai à contraproposta brasileira inicia outra etapa de tensão na relação bilateral (CANESE, 2011) e evidencia o recrudescimento do Governo do ex-Presidente Lugo para com o exercício do poder material brasileiro. A recusa do pacote de investimentos ofertado contestou o poder material brasileiro enquanto pilar de sustentação da relação bilateral e evidenciou o comprometimento do governo paraguaio em reorientar o equilíbrio de poder na Itaipu Binacional.

### Elevação das Divergências aos Presidentes

Três dias após a I Reunião Ministerial, iniciou em Belém do Pará a oitava edição do Fórum Social Mundial, ocorrido de 29 a 31 de janeiro de 2009, marcado pela presença de vários Chefes de Estado da América Latina. Durante o primeiro dia do Fórum o Presidente paraguaio participou de várias atividades, expondo e defendendo a causa nacional da soberania hidrelétrica (CANESE, 2011). No painel “Energía e Integración, Reconquistando la Soberanía de los Pueblos”, no qual participaram Ricardo Canese, Beverly Keene (Jubileu do Sul), Pablo Bertinat (Cono Sur Sustentable), Ricardo Montagner (MAB), João Pedro Stedile (MST), Fernando Lugo e Leonardo Boff, Lugo defendeu que a



“Itaipu es nuestro petróleo” (ABC COLOR, 30.01.2009).

Em conferência realizada entre os movimentos sociais e outros presidentes latino-americanos (Hugo Chaves de Venezuela, Evo Morales de Bolívia e Rafael Correa de Equador) o ex-Presidente Lugo afirmou desejar unificar as lutas regionais, porém sem renunciar a direitos e voltou a reivindicar a soberania hidrelétrica:

Queremos o preço justo e a possibilidade de dispormos livremente de nossa energia. Lula não pode dizer não, pois o tratado foi firmado entre duas ditaduras... Queremos voltar conquistar a nossa dignidade e negociar de igual para igual. Enquanto não alcançarmos isso, nossa alma não terá paz” (CARTA MAIOR, 30/01/2009).

De acordo com o relato de Ricardo Canese, os outros presidentes aceitaram bem

a ideia da soberania energética Já era muito forte na Venezuela, Equador, Bolívia também, estavam aí RafaelCorrea, estava Evo Morales, estava HugoChaves, bom então, a colocação de Lugo caiu muito bem entre os demais presidentes, entre o auditório [...] a soberania energética é uma proposta latino-americana. Então, nos distintos atos que se vinha fazendo antes do ato central, essa ideia foi cobrando força” (Ricardo Canese em entrevista concedida em 25 de maio de 2016).

Ao final do dia, no painel “América Latina e o Desafio da Crise Internacional”, que foi considerado o ápice do FSM, cinco presidentes latino-americanos (Evo Morales, Fernando Lugo, Rafael Correa, Hugo Chavez e Lula da Silva) se reuniram e debateram sobre alternativas ao neoliberalismo na América Latina. O processo de integração regional foi pontuado como uma das ferramentas para o enfrentamento da crise internacional (Memória, FSM, 2009). Nesse contexto, o ex-Presidente paraguaio, fez um discurso defendendo a soberania hidrelétrica afirmando que “há muito tempo Brasil e Paraguai não sentavam em uma mesa para discutir a questão hidrelétrica [...] quando o Paraguai puder compartilhar deste empreendimento, se abrirão novas portas para o desenvolvimento” (Memória FSM, 2009, p.3-4).

Ricardo Canese afirma que

quando Lugo coloca a soberania hidrelétrica, nesse mesmo sentido, que nós estamos coincidindo com o Presidente Lula em defender a soberania energética, se Lula defende, nós também defendemos e queremos chegar a um acordo com o Brasil sobre este tema, a gente de logo aplaudiu muito o Lugo e o Lula estava escutando esses aplausos. E aí novamente a grandeza de Lula. Por que ele podia ter se calado, mas daí ele se compromete e disse sim, vamos resolver com o Paraguai esse tema da soberania. Eu não sei se poderia haver dito outra coisa, por que o ambiente o levava a ter que dizer isso” (Ricardo Canese em entrevista concedida em 25 de maio de 2016).

Para Canese (2011) a participação paraguaia no FSM foi crucial para que o Presidente brasileiro reavaliasse a conduta adotada durante o processo de negociação e se compromettesse a resolver a questão de Itaipu junto ao Paraguai. No dia seguinte, 31 de janeiro de 2009 foi realizada uma reunião entre Lula e Lugo, acompanhados de suas delegações (CANESE, 2011; CODAS, 2011).

Para Jorge Lara Castro a grande mudança nos rumos da negociação foi a identificação, pelo ex-Presidente Lula, de que havia uma dimensão política que deveria ser considerada (em entrevista sem autorização para gravação, concedida em 24 de maio de 2016).

A partir do encontro dos Presidentes no âmbito do FSM, as equipes diplomáticas e técnicas seguiram trabalhando até que, de acordo com Ricardo Canese:

un poco antes de ese encuentrontro del 7 de mayo recibimos la propuesta de Brasil, que, realmente seguía siendo mala. Se envié una contrapropuesta pero no hubo respuesta. A Lugo, se lo invitaba como Jefe de Estado para hacer una declaración conjunta. Itamaraty quería una declaración conjunta. Es lo usual cuando va un Jefe de Estado. Entonces, nosotros utilizamos allí un factor, que después se convirtió en un factor interesante, porque Brasil estaba interesado en la Secretaria General de las Naciones Unidas y quería el apoyo de Paraguay y dentro de la declaración conjunta se incluyó ese punto. Pero nosotros excluimos ese párrafo. Porque queríamos decirles sí, ese párrafo puede ir, pero deberá ir junto con los párrafos que tienen que ver con los intereses de Itaipu. Fue un condicionante. Entonces [...]. nosotros decidimos avanzar en la diplomacia (Ricardo Canese em entrevista concedida em 25 de maio de 2016).

Para Jorge Lara Castro o apoio paraguaio ao pleito brasileiro junto à ONU era o maior interesse do Brasil naquele momento, porém no entendimento paraguaio, essa questão não pertencia à agenda de negociação que estava posta. Por isso, o Paraguai decidiu não apoiar naquele momento a candidatura brasileira naquela Declaração Conjunta, suprimindo o parágrafo que dela tratava e adicionando os seis pontos da pauta de negociação, devolvendo ao Brasil a sua revisão da proposta de Declaração Conjunta (em entrevista sem autorização para gravação, concedida em 24 de maio de 2016).

Para além do argumento de que o apoio à candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU se tratava de outro fórum, é de praxe que as declarações conjuntas presidenciais registrem considerações sobre todos os temas que circunscrevem as relações entre as partes. Ademais, a própria declaração conjunta em questão, abordou diversos outros temas comuns à relação bilateral, para além dos seus pontos da soberania hidrelétrica, o que permite interpretar a recusa como uma tática utilizada para fortalecer o poder de negociação paraguaio.

Na chegada da delegação paraguaia à Brasília Gustavo Codas relata que:

o Lula, antes de começar a reunião teve uma conversa com o Lugo, onde decidem que a negociação é entre eles dois. E aí, eu acho que o Lula, por conta dele [...] resolve, vamos dizer assim, a contradição que



estava na política do Itamaraty. [...] Ele expressa o interesse em levar adiante a integração regional e o tema de Itaipu e as reivindicações paraguaias fazem parte da integração regional. Então, digamos assim, ao decidir que a negociação é entre os dois Presidentes, que do ponto de vista diplomático, são os representantes máximos expoentes das mais altas partes, depois do Presidente não tem ninguém, são Chefes de Estado, é como que podem dar uma solução ao problema. Porque um técnico, um vice-ministro, pode ter muitas ideias, muitas propostas, mas que ao final das contas quem tem a capacidade, a condição de assinar em nome do Estado são os Presidentes da República (Gustavo Cotas em entrevista concedida em 14 de junho de 2016).

Enquanto os demais membros das delegações se reuniram em uma sala e aguardaram a presença dos Presidentes, Ricardo Canese relata que:

Cuando llegamos, yo noté que estaban muy nerviosos los funcionarios de Itamaraty. [...] Llegamos y nos ofrecieron un cafecito, y nos preguntaron sobre la declaración sobre la Secretaria General de las Naciones Unidas. No, no estamos de acuerdo, dijo nuestro vocero. Ah, entonces, no hay reunión (Ricardo Canese em entrevista concedida em 25 de maio de 2016).

A reunião de 7 de maio de 2009 terminou sem um acordo para a Declaração Conjunta, reincidindo a disparidade das agendas já reveladas durante a reunião de 26 de janeiro de 2009, porém com o encaminhamento de que a negociação se daria diretamente entre os Presidentes que orientaram que as equipes continuassem trabalhando no nível técnico.

De acordo com Ricardo Canese a partir desse momento o trabalho das chancelarias continuou, porém

En 25 de julio cuando llegamos a un acuerdo sobre los últimos borradores de obras y se había avanzado bastante pero puedo decir que, hasta tres o cuatro días antes, todavía eran inaceptables para nosotros, pero [...] al final se decidió unas 24 horas antes, muy sobre la hora. (Ricardo Canese em entrevista concedida em 25 de maio de 2016).

De acordo com os entrevistados, o texto final da Declaração, no que se refere aos pontos específicos sobre a Itaipu Binacional foi discutida diretamente pelos Presidentes na presença de suas equipes, pouco antes do evento público que a anunciou.

### A Soberania Hidrelétrica na Agenda Bilateral do Governo do ex-Presidente Lugo

A Declaração Conjunta “Construindo Uma Nova Etapa” foi assinada no dia 25 de julho de 2009, no âmbito da visita de trabalho do ex-Presidente Lula à Assunção. Nesta Declaração os presidentes reafirmaram:

a importância da solidariedade como componente central do processo de integração regional em curso, assim como sua intenção de continuar com os esforços para diminuir a pobreza, a desigualdade e outras formas de injustiça social [...] e a importância da Itaipu, que constitui um marco central da integração entre os dois países. [...] Reiteraram seu compromisso com a integração energética regional” (Declaração Conjunta, 2009, p.1-2).

Nota-se que a Declaração reafirma o comprometimento de ambos os Estados com o processo de integração regional, em especial a integração energética, e coloca a Itaipu Binacional como um marco central da integração entre os dois países. No entanto, especificamente no que tange à reivindicação mais relevante para o Paraguai, a livre disponibilidade de energia, o acordo não revela a plena aceitação brasileira para que o Paraguai possa comercializar seu produto com terceiros mercados, mas avança “Reconhecendo a conveniência de que a ANDE possa gradualmente [...], comercializar, no mercado brasileiro, energia de Itaipu correspondente aos direitos de aquisição do Paraguai” (DECLARAÇÃO CONJUNTA, 2009:2).

O presidente Lugo reiterou então a reivindicação “de que o Paraguai possa habilitar-se, da mesma forma, a dispor gradualmente de energia de Itaipu para oferecer a terceiros mercados com o direito de preferência ao Brasil” o que o Presidente Lula respondeu ressaltando que “Brasil e Paraguai devem trabalhar juntos na busca de uma efetiva integração energética regional que contemple, inclusive, a possibilidade de que o Paraguai e o Brasil possam comercializar energia de Itaipu em terceiros mercados a partir de 2023” (DECLARAÇÃO CONJUNTA, 2009:2).

A declaração revela a resistência brasileira em aceitar a soberania absoluta paraguaia sobre a totalidade que lhe cabe do produto gerado com o aproveitamento econômico das águas transfronteiriças. Ademais, corrobora a contradição, apontada por Cogas (2011), da política externa brasileira do período que, por um lado, defende e promove a integração regional, e, por outro, resiste à livre disponibilidade da energia que cabe ao Paraguai, para que este possa comercializar com terceiros mercados.

A menção de que ambos os Estados devem trabalhar juntos para alcançar, a partir de 2023, a possibilidade de comercialização da energia a terceiros mercados reforça a interpretação de que o Brasil entende o excedente energético paraguaio como objeto de soberania compartilhada, em função da garantia de mercado do produto do aproveitamento do potencial hidráulico, dada aos credores dos empréstimos necessários à instalação da Itaipu Binacional. Com a previsão de quitação das dívidas em 2023, cessaria também o compartilhamento da responsabilidade de garantia de escoamento da produção de energia. Igualmente, é possível apreender que no entendimento brasileiro expresso na declaração a venda a terceiros mercados poderá se dar apenas se o Brasil a realize conjuntamente com o Paraguai, o que não revela a real livre disponibilidade, pois a venda está condicionada à aceitação de ambas as

partes e nela está implícita a existência de um excedente energético, o que não se aplica ao Brasil.

Codas (2011) a esse respeito entende que houve um avanço considerável, pois significa a aceitação pelo Brasil de uma “primeira fase” da proposta da livre disponibilidade, ao abrir a possibilidade de que a ANDE comercialize energia diretamente ao mercado brasileiro, sem estar restrita exclusivamente à comercialização com a ELETROBRÁS. Ademais “accepta que – antes de 2023 – parte de la energia paraguaya excedente se venda (no más se “ceda”), aunque tan solamente dentro del mercado brasileño [...] a “precio de mercado” (o precio justo para la fórmula paraguaya” (CODAS, 2011:99).

Além da importante aceitação da possibilidade de venda do excedente energético diretamente ao mercado brasileiro, a reivindicação de preço justo foi também atendida com o aumento do fator moderador da compensação pela cessão de energia em três vezes. Para Codas (2011) este aumento aproxima a tarifa da energia cedida ao Brasil ao valor de mercado, à época, da energia no mercado brasileiro, criando um “piso” de remuneração mais compatível com o valor de mercado inicialmente reivindicado pelo Paraguai.

A reivindicação da revisão da dívida da Itaipu Binacional havia avançado durante as rodadas de negociação em 2008 com a aceitação de uma auditoria unilateral paraguaia, por meio da sua Controladoria Geral da República. Na Declaração Conjunta está registrado pelo presidente paraguaio o andamento da execução desta auditoria e “a sua intenção de transmitir as conclusões à parte brasileira” (DECLARAÇÃO CONJUNTA, 2009: 4), o que para Codas (2011) revela a intenção do Paraguai em retomar o assunto em nível presidencial tão logo fosse concluída a auditoria.

A reivindicação da cogestão plena havia sido encaminhada no âmbito das rodadas de negociação e resultou na elaboração e ratificação de um procedimento administrativo e uma troca de notas reversais entre os Diretores Gerais da Itaipu Binacional, que reafirmaram o compromisso com a equidade na administração. A Declaração Conjunta registrou a aprovação pelos presidentes dos acordos administrativos firmados pelos Diretores Gerais e a determinação de sua estrita observância e implementação.

Sobre a reivindicação das obras faltantes, os presidentes acordaram na Declaração Conjunta a construção do seccionamento das linhas de transmissão da subestação da margem direita, determinaram o término da construção de um mirante turístico da barragem da Itaipu Binacional, em território paraguaio, e a constituição de um grupo de trabalho para a elaboração de um termo de referência para estudo de viabilidade técnica, econômica e socioambiental das obras de navegação. Adicionalmente às reivindicações iniciais paraguaias, foi acordada a construção de uma linha de transmissão ligando a subestação da margem direita à subestação de Villa Hayes (Região Metropolitana de Assunção), bem como a construção desta subestação, utilizando-se recursos da Itaipu Binacional, sem custos para o Paraguai. O quadro N° 1, a seguir, apresenta os resultados da negociação para a inserção da soberania hidrelétrica na agenda bilateral Brasil - Paraguai.

Quadro N° 1. Síntese dos Resultados da Negociação

<b>Agenda Reivindicada pelo Paraguai</b>	<b>Declaração Conjunta Construindo uma nova etapa</b>
1) Livre disponibilidade de energia	Abre a possibilidade de que a ANDE possa gradualmente, com a maior brevidade possível, comercializar diretamente no mercado brasileiro, energia de Itaipu correspondente aos direitos de aquisição do Paraguai
2) Preço justo	Registra o acordo diplomático sobre a alteração da remuneração paraguaia a título de cessão de energia sobre a base de um fator de multiplicação de 15.3, a ser submetido à aprovação congressual
3) Reavaliação da dívida de Itaipu Binacional	O Presidente do Paraguai informou sobre a auditoria que a Contraloría Geral da República do Paraguai tinha iniciado sobre a dívida de Itaipu Binacional e sua intenção de transmitir suas conclusões à parte brasileira
4) Cogestão plena de Itaipu Binacional	Reitera o princípio de igualdade de direitos e obrigações do Tratado de Itaipu, ratifica a decisão do Conselho de Administração de Itaipu Binacional (RCAN°008/2009) sobre a continuidade das práticas de decisões consensuadas no âmbito da Diretoria-Executiva, consolidação da cogestão plena no âmbito das Diretorias de área que integram a Diretoria-Executiva, e o estabelecimento de um mecanismo para solução de eventuais controvérsias entre os Diretores-Executivos e Diretores Correspondentes.
5) Controle e transparência na administração da Itaipu Binacional (por meio de auditoria bilateral)	Aprova os termos de compromisso assinados pelos Diretores Gerais em 15 de agosto de 2008, sobre medidas administrativas que buscam o aperfeiçoamento da transparência da gestão de Itaipu Binacional e determinam sua estrita observância e implementação.
6) Conclusão das obras previstas no Tratado de Itaipu	Determina a criação de um grupo de trabalho bilateral dos termos de referência de estudo de viabilidade técnica, econômica e socioambiental de obras de navegação. Instrui a Diretoria-Executiva e o Conselho de Administração de Itaipu Binacional que, em consulta com a ANDE e a ELETROBRAS, determinem as providências necessárias para executar as obras de seccionamento das linhas de transmissão de 500 kV da subestação da margem direita.

Fonte: Elaborado por por Mariana de Paula (2016), p.115. em base a: Declaração Conjunta (2009).

## Considerações finais

Com a eleição do ex Presidente Fernando Lugo no Paraguai em 2008, ascendeu ao poder o grupo político que constituiu a oposição histórica ao regime do Ditador Alfredo Stroessner(1954-1989) e aos governos subsequentes a ele ligados. Esse grupo é composto de subgrupos que, à época dos debates sobre a ratificação do Tratado de Itaipu, foram contrários ao texto aprovado, pois interpretam que ele compromete a soberania paraguaia em diversas vertentes. Reconhecendo a energia como o principal produto de exportação do Paraguai e entendendo haver violação da soberania do Estado sobre este recurso, este grupo desenvolve a bandeira da soberania hidrelétrica, em uma causa nacional, utilizando-a como instrumento de reivindicação da soberania paraguaia.

Trata-se, portanto, da reivindicação da soberania absoluta sobre o produto do aproveitamento da parcela de um recurso natural que lhe é de direito, porém que é compartilhado. A soberania compartilhada sobre as águas transfronteiriças do rio Paraná foi institucionalizada com a ratificação do Tratado de Itaipu, ato internacional que consiste em um instrumento de cooperação bilateral. No entanto, tensões existentes entre Brasil e Paraguai estão refletidas neste Tratado, resultando no uso assimétrico dos recursos hídricos compartilhados.

A existência de um instrumento de cooperação não significa inexistência de disputas para o domínio dos recursos hídricos compartilhados. As disputas no caso da relação Brasil e Paraguai na Itaipu Binacional são decorrentes das assimetrias existentes e estão institucionalizadas no ato bilateral que rege a cooperação. As assimetrias conferem tensão à relação que por vezes resultam em conflitos que extravasam o campo da administração interna da Itaipu Binacional, atingindo o nível de Estado. Tais conflitos buscam, ao longo do tempo, reorientar a relação de cooperação, a fim de melhor posicionar o Estado mais fraco, neste caso o Paraguai.

O conceito de hidro-hegemonia permite compreender que o conflito ocorrido entre 2008 e 2009 contestou, sobretudo, a prática do uso do poder material brasileiro para a superação das divergências e tensões existentes na relação bilateral em torno da Itaipu Binacional. O grupo político que operava à época o Estado paraguaio tinha como objetivo claro a melhoria da posição do Paraguai na relação bilateral o que não estava apenas relacionado ao incremento de recursos financeiros na economia paraguaia, mas sobretudo objetivou reorientar a relação em direção a real paridade de direitos e obrigações.

## Referências

- AGNEW, J. **Mastering Space**: hegemony, territory and international political economy. Londres e Nova York: Routledge, 1995.
- ANNCOL AGÊNCIA DE NOTÍCIAS NOVA COLÔMBIA. Discurso de Posse de Fernando Lugo. Agosto de 2008 Disponível em: <http://anncolbrasil.blogspot.com.br/2008/08/discurso-de-posse-de-fernando-lugo.html>. Acesso em 01 de outubro de 2016.
- ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- BRASIL – PARAGUAI. Ata de Iguazu. Foz do Iguazu, 22 de junho de 1966. Disponível em: <http://info.lncc.br/pata1966.html>. Acesso em 14 de janeiro de 2020.
- BRASIL – PARAGUAI. Tratado de Itaipu., Brasília e Asunción, 26 de abril de 1973. Disponível em: [https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/af\\_df/TRATADOIb.pdf](https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/af_df/TRATADOIb.pdf). Acesso em janeiro de 2020.
- CANESE, R. Precio de venta de la energía paraguaya de Itaipú al Brasil. **Extrait des cahiers du monde hispanique et Luso-Brésilien**. Caravelle, n° 35, pp. 89-103, 1980, \_\_\_\_\_ . Ideas preliminares sobre el qué hacer con la energía de Itaipu. Asunción: Emasa 1315., 1981.
- \_\_\_\_\_ **La Recuperación de la Soberanía Hidroeléctrica del Paraguay. En el marco de Políticas de Estado e Energía**. 1ª Edição. Assunción, Paraguay, 2006.
- \_\_\_\_\_ **La Recuperación de la Soberanía Hidroeléctrica del Paraguay. En el marco de Políticas de Estado e Energía**. 6ª Edição, Assunción: CINERGIAS, Centro de Investigación de Energía, Ambiente y Sociedad. 2011.
- CASCÃO, A. E.; ZEITOUN, M. Power, Hegemony and Critical Hydropolitics. In: Earle, A.; Jakerskog, A.; Öjendal, J. (org). **Transboundary water management: principles and practice**. Londres ; Washington, D.C: Earthscan, pp. 27-42, 2010.
- CASTRO, I. E., **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CAUBET, C. G., **As Grandes Manobras de Itaipu. Energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1991.
- CODAS, G. **O Direito do Paraguai à Soberania. A Questão da Energia Hidrelétrica**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- CODAS. El acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. Ministério das Relações Exteriores. 2011.



- COSTA, Wanderley M. O Brasil e a América do Sul: Cenários Geopolíticos e os Desafios da Integração. **Confins**, 7, 2009.
- FOLCH, C. **Hydropolitics**: the Itaipu dam, sovereignty, and the engineering of modern South America. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2019.
- GAMÓN, E. **Itaipu**: Aguas que Valen Oro. Assunción: Graf. Guadalupe, 1975.
- GAMÓN, E. **Itaipu Binacional em una nueva dimensión histórica**. Breve resumen de una gestión patriótica. Assunción: Arandur Editorial, 2009
- JUBILEU SUL, REDE JUBILEO SUM BRASIL. Quem Somos. 2016. Disponível em: <http://www.jubileusul.org.br/rede-jubileu-sul/quem-somos/> . Acesso em 14 de janeiro de 2020.
- MEMÓRIA FÓRUM SOCIAL MUNDIAL Repositório Institucional, 2009. Disponível em: [memoriafsm.org](http://memoriafsm.org). Acesso em várias datas.
- MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**. A luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.. Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, 2003.
- MRE- Ministério de Relações Exteriores, Memorando de entendimento sobre aspectos técnicos e financeiros relacionados à Itaipu Binacional. Rio de Janeiro, 19 de Janeiro de 2007. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/> . Acesso em 14 de janeiro de 2020.
- MRE- Ministério de Relações Exteriores Declaração conjunta Construindo uma Nova Etapa na Relação Bilateral. Assunção, 25 de julho de 2009. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/> . Acesso em 14 de janeiro de 2020.
- PAULA, M. DE, Conflito diplomático entre Brasil e Paraguai em 2008-2009: contestação da hidro-hegemonia brasileira. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. São Paulo, 2016.
- PAULA, M. DE; RIBEIRO, W. C. Hidro-hegemonia e cooperação internacional pelo uso de água transfronteiriça. **Cadernos de Trabalho da Rede WATERLAT-GOBACIT**, v. 2, pp. 92-107, 2015.
- RIBEIRO, W. C. Shared use of transboundary water resources in la Plata river basin: utopia or reality? **Ambiente e Sociedade**, v. 20, p. 257-270, 2017.
- RIBEIRO, W. C.; SANT'ANNA, F. M. Water security and interstate conflict and cooperation. **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, v. 60, pp. 573-596, 2014.
- RIBEIRO, W. C. **Soberania**: conceito e aplicação para a gestão da água. Scripta Nova, v. XVI, pp. 01-11, 2012.
- VESENTINI, J. W. **A Capital da Geopolítica**. São Paulo: Editora Ática., 1986.



VILLAR, Pilar C.; RIBEIRO, W. C.; SANT'ANNA, F. M. Transboundary governance in the La Plata River basin: status and prospects. **Water International**, v. 43, pp. 1-18, 2018.

VILLAR, P. C.; RIBEIRO, W. C. The Agreement on the Guarani Aquifer: a new paradigm for transboundary groundwater management? **Water International**. Vol. 36, pp. 646-660, 2011.

Reportagens:

ABC COLOR. Si Lula es presidente del Brasil, ¿habrá trato justo en Itaipú? 25.08.2002  
Disponível em: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/si-lula-es-presidente-del-brasil-habra-trato-justo-en-itaipu-660148.html> . Acesso em 14 de janeiro de 2020.

ABC COLOR,Editorial. El Gobierno realiza una nueva entrega de la soberanía nacional en Itaipú. 20.10.2002. Disponível em: ABC Color,Editorial. El Gobierno realiza una nueva entrega de la soberanía nacional en Itaipú. Acesso em 14 de janeiro de 2020.

ABC COLOR. A 30 años del Tratado de Itaipú, la soberanía del Paraguay sigue humillada. 12.01.2003. Disponível em: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/a-30-anos-del-tratado-de-itaipu-la-soberania-del-paraguay-sigue-humillada-680804.html> . Acesso em 14 de janeiro de 2020.

ABC COLOR. ¿Por qué Paraguay no tiene una política de Estado en energía? 01.02.2004. Disponível em: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/por-que-paraguay-no-tiene-una-politica-de-estado-en-energia-744096.html> . Acesso em 14 de janeiro de 2020.

ABC COLOR. Se vendió Itaipú por la voracidad de gobernantes. 02/05/2004. Disponível em: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/se-vendio-itaipu-por-la-voracidad-de-gobernantes-744724.html> . Acesso em 14 de janeiro de 2020.

ABC COLOR. Critican gobierno prebendario de Duarte Frutos. 15/05/2004. Disponível em: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/critican-gobierno-prebendario-de-duarte-frutos-762817.html> . Acesso em 14 de janeiro de 2020.

ABC COLOR. Entidades promueven campaña nacional. 16/09/2006. Disponível em: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/entidades-promueven-campana-nacional-930991.html#!> . Acesso em 14 de janeiro de 2020.

ABC COLOR. Canese pide que Itaipú sea una causa nacional. 10/08/2008. Disponível em: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/canese-pide-que-itaipu-sea-una-causa-nacional-1091559.html> . Acesso em 14 de janeiro de 2020.

ABC COLOR. Soberanía sobre binacionales debe ser una causa nacional. 02/12/2008. Disponível em: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/interior/soberania-sobre-binacionales-debe-ser-una-causa-nacional-1126068.html> . Acesso em 14 de janeiro de 2020.



**WATERLATGOBACIT**