

Universidade Federal de Uberlândia - UFU

Brasil – Minas Gerais

Ilaria Regina Rodrigues Rocha

Graduanda em Relações Internacionais

ilariaregina@hotmail.com

Inscrição para linha de investigação:

As relações Brasil e Paraguai de 1991 a 2013: a construção de uma parceria estratégica para a política externa brasileira

1. Introdução:

A relação Brasil e Paraguai desde o início do século XX tem se mostrado cada vez mais próxima e consolidada. O objetivo do nosso trabalho é mostrar o caráter estratégico que esta relação adquiriu no período de 1991 a 2013, que corresponde ao período posterior à redemocratização brasileira, criação do MERCOSUL e ascensão dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva. Sem sombra de dúvidas, tais acontecimentos redimensionaram a política externa brasileira para o seu entorno regional e devido à interdependência construída ao longo do tempo entre Brasil e Paraguai, a parceria entre os dois países tornou-se estratégica.

De acordo com Letícia Pinheiro (2000) a busca por autonomia e desenvolvimento são as diretrizes que orientam a política externa brasileira desde o início do século XX, mudam-se os contextos domésticos e internacionais, os atores e interesses, entretanto, pode-se perceber um padrão de comportamento da política externa brasileira ao longo dos anos.

Por autonomia entende-se aumentar o poder de manobra do Brasil para que assim ele consiga obter uma maior inserção internacional e a partir daí tenha maior capacidade de influência e peso no jogo da política internacional, ainda por autonomia entende-se uma maior liberdade de ação frente ao poderio norte-americano. Já o

desenvolvimento se configura enquanto a modernização da economia, melhoria na infraestrutura do país e demais capacidade que elevariam o Brasil à um novo patamar no cenário internacional. E a política externa brasileira tem sido cada vez mais um instrumento importante no projeto de desenvolvimento do país (SOARES DE LIMA, 2005).

Soares de Lima ainda salienta a influência da visão realista na percepção das elites brasileiras de que o Brasil estava destinado a ter um papel relevante na cena internacional devido as suas capacidades materiais, suas riquezas naturais e a “liderança consensual” entre seus vizinhos. Diferentemente de outros países cujos recursos de poder estão centrados na sua capacidade militar, o Brasil precisa ainda construir este poder e vê no desenvolvimento econômico nacional o caminho mais rápido para fortalecer o seu poder e assim se projetar como um ator relevante no sistema internacional.

O fim da Guerra Fria somado aos processos de globalização e regionalização da década de 1990 levaram a mudanças estruturais no sistema internacional, a complexificação das relações internacionais e o aprofundamento da interdependência global, fez com que os países buscassem novas formas de “sobrevivência” no meio internacional. A partir dessa época diversos países começaram a enxergar na formação de parcerias estratégicas com seus principais colaboradores regionais ou globais uma forma de reagir a tais processos. Estas parcerias tem como função promover o desenvolvimento, diminuir assimetrias, garantir estabilidade e segurança e aumentar ou preservar seu poder no cenário internacional (BECARD, 2013).

O Brasil tem utilizado recorrentemente em sua retórica a expressão “parcerias estratégicas”, sobretudo, durante o Governo Lula o que tem contribuído para a deturpação do conceito. Assim, a partir dos anos 2000 a alcunha de parceria estratégica precisou ser reinterpretada (COUTO, 2013). Por parte do Brasil a construção de parcerias estratégicas sempre esteve ligada a objetivos muito específicos como o acesso a recursos, insumos, investimentos e oportunidades a serem canalizadas para servir ao processo de desenvolvimento (COSTA VAZ, 1999).

Por parceria estratégica entende-se “o estabelecimento de uma parceria que envolve interesses ou objetivos em comum, compartilhados entre as partes” (COUTO, 2013, p.196). Para, além disso, constitui-se como um relacionamento privilegiado, em

nível bilateral, para a consecução de interesses, tido como importantes para o alcance de objetivos domésticos e internacionais de parte dos estados que a constituem (COSTA VAZ, 1999).

Os últimos 30 anos assistiram a um redimensionamento do Brasil para o seu entorno regional, apesar das trocas no poder executivo, a diplomacia brasileira investe pesadamente na região. Com isso, o entorno regional passou a ocupar um espaço nunca antes visto na agenda diplomática brasileira (SPEKTOR, 2010). Nessa perspectiva, observa-se que o aprofundamento da integração sul-americana, enquanto prioridade da agenda da política externa brasileira é um objetivo estratégico das relações internacionais do país (COUTO, 2013). Sem esquecer é claro, das parcerias bilaterais estratégicas entre o Brasil e alguns de seus vizinhos como a Argentina, Bolívia, Venezuela, Paraguai dentre outras.

Vamos analisar especificamente a relação entre Brasil e Paraguai entre os anos de 1991 à 2013 enquanto uma parceria estratégica para ambos os países. Ao longo do tempo a relação entre os dois países se consolida e dá sinais de profunda interdependência. Por parte do Brasil tem-se a preocupação com o abastecimento energético gerado pela usina binacional de Itaipu –cerca de 95% da produção energética gerada pela usina é destinada ao Brasil -, além da grande população brasileira que vive hoje no Paraguai, os chamados Brasiguaios

Já por parte do Paraguai temos a renda obtida pela venda do excedente de energia para o Brasil (US\$ 320 milhões ao ano) o que representa um quarto da receita do país, as exportações de soja para o Brasil também são significativas na balança comercial paraguaia. Acima disso está a estabilidade de ter uma relação tão próxima com a maior potência regional, o que sem sombra de dúvidas ajudou no processo de inserção do Paraguai dentro dos mecanismos regionais de cooperação, em especial o Mercosul (SORGINE, 2012).

Posto tudo isso, poderemos perceber que a relação entre os dois países consegue ao mesmo tempo ser benéfica e desigual, no sentido de que o Brasil conseguiu encontrar uma fonte de energia barata e segura, o que em tempos de grande crescimento e ascensão que a economia brasileira vem passando, é de extrema importância. A consolidação da parceria Brasil - Paraguai com a construção de Itaipu, somada a outros fatores conjunturais sedimentou a “Hegemonia Brasileira” nos assuntos econômicos e

políticos dentro da América Latina. Já pelo lado Paraguaio, a associação com o Brasil possibilitou sua inserção em blocos de cooperação como o MERCOSUL E UNASUL¹, o que confere ao Paraguai, que ainda hoje é um dos países mais debilitados e desestruturados politico-economicamente do Cone Sul, uma maior possibilidade de aumentar sua inserção e sua margem de manobra no sistema internacional.

1.2 – Problema:

De acordo com Francisco Doratioto, o desenvolvimento das relações Brasil-Paraguai no transcorrer da história possui muitas nuances que vão do total afastamento (1860 a 1910) até um período de reaproximação (1910 a 1952) (DORATIOTO, 2012). A partir daí as relações foram se condensando cada vez mais, apresentando dois ápices, a saber: a construção da usina de ITAIPU² em 1973 que costurou de vez a parceria Brasil e Paraguai, no sentido de criar uma interdependência definitiva (MARTINS, 2008, p.3) e a criação do MERCOSUL em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção. Com isso, a relação bilateral foi se tornando cada vez mais forte e interdependente, embora assimétrica devido às diferenças econômicas, políticas e sociais entre os dois países.

Nos últimos anos, um conceito emergiu nas relações internacionais: a noção de parcerias estratégicas. Por ter sido exaustivamente utilizado nos discursos diplomáticos pelos governos, o conceito correu o risco de perder sua importância analítica, entretanto, ainda é muito importante para entender a relação bilateral de alguns países.

De acordo com Farias, a palavra parceria pressupõe uma associação para alcance de objetivos comuns, envolvendo cooperação e colaboração. E o termo estratégico vem para qualificar a ideia de parceria, referindo-se à identificação de objetivos relevantes de longo prazo e a existência de interesses e meios para alcançá-los. Assim, uma parceria estratégica estabelecida entre dois Estados é cuidadosamente planejada e estruturada

¹ A UNASUL – União das Nações Sul-Americanas - surgiu a partir de uma demanda dos países sul-americanos para a criação de um bloco que lhes desse maior independência para resolver os conflitos regionais, ou seja, sem a interferência de Estados estrangeiros – com destaque aos EUA -, e que garantisse uma maior integração regional, principalmente em aspectos políticos, culturais e sociais (Tratado Constitutivo da UNASUL). Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>> Acessado em 23 de novembro de 2012.

² A construção de ITAIPU resolveu dois problemas simultaneamente: tranquilizou o Paraguai em suas contestações fronteiriças (Los Saltos del Guairá ou As Sete Quedas) eram uma zona de conflito limítrofe entre Brasil e Paraguai, a construção serviu como uma forma de resolver o litígio e ainda deu conforto energético ao Brasil.

para servir aos propósitos de ambos Estados, sejam eles de política externa, segurança ou desenvolvimento econômico (FARIAS, 2013).

Assim, analisando o desenvolvimento da relação entre Brasil e Paraguai, podemos entendê-la enquanto uma parceria estratégica? Se sim, quais os impactos disso para o desenvolvimento de ambos os países e suas políticas externas? E para, além disso, quais as consequências de tal relação para a inserção regional destes países?

1.3 - Hipótese:

A partir da conceituação de Rogério Farias (2013), que entende uma parceria estratégica enquanto uma associação cuidadosamente planejada e estruturada para a consecução de objetivos comuns, onde há cooperação e colaboração entre ambas as partes por um viés explicitamente utilitarista. Nossa hipótese é a de que a relação Brasil e Paraguai configura-se como uma parceria estratégica. E por isso proporcionou o alcance de objetivos comuns e específicos para ambos os países. Além de ter tido grandes impactos nas políticas externas e na inserção regional dos dois países.

Em junho de 2012, Fernando Lugo, então presidente do Paraguai, foi acusado de improbidade administrativa e sofreu um processo de impeachment, cujo pedido foi feito pelo próprio senado Paraguaio. A deposição do presidente gerou muitas controvérsias tanto internas quanto externas, apesar da tentativa retórica do Senado paraguaio de afirmar a constitucionalidade da deposição de Lugo. A resposta da comunidade internacional foi assertiva, decidiu-se a suspensão do Paraguai do Mercosul e da Unasul, pois o país teria desrespeitado o Protocolo de Ushuaia³, ou cláusula democrática.

Por ser uma relação privilegiada pelo governo brasileiro, a reação à deposição do ex-presidente Lugo em 2012 no Paraguai (que foi claramente um golpe de Estado) não poderia ter sido diferente. Enquanto alguns vizinhos como Venezuela, Bolívia e Argentina implementaram sanções no campo econômico, o Brasil operou apenas

³ Assinado em 1998, a adoção do Protocolo de Ushuaia-I ou cláusula democrática, corresponde à uma necessidade de afirmação do compromisso democrático pela comunidade do Mercosul. O Protocolo de Ushuaia I foi uma resposta à tentativa de golpe em 1996 no próprio Paraguai. Em 2011, na tentativa de aperfeiçoar o primeiro documento foi assinado o Protocolo de Ushuaia- II, nota-se, portanto que existe uma preocupação importante na região de defesa da democracia, devido aos acontecimentos passados na região (GARCIA, 2013; LAFER, 2013 ; Paz, 2013).

sanções políticas como o endossamento da suspensão do Paraguai do Mercosul e da Unasul. Existem muitos interesses envolvidos na parceria entre Brasil e Paraguai, por isso a relação entre ambos os países assume um caráter estratégico.

2. Objetivo:

O trabalho tem por objetivo central comprovar o caráter estratégico das Relações entre Brasil e Paraguai. Para tanto, como objetivos específicos, primeiramente, faremos um retrospecto histórico das relações Brasil-Paraguai, para podermos entender a interdependência existente entre ambos. Em seguida, faremos uma revisão bibliográfica do conceito de parceria estratégica para podermos melhor compreender o conceito e poder aplicá-lo a relação Brasil-Paraguai buscando seus desdobramentos internos e externos para os dois países. Finalmente, para demonstrar o argumento, será realizado um estudo de caso sobre a suspensão do Paraguai do Mercosul em 2012, onde analisaremos a reação brasileira ao impeachment e os impactos para a relação entre ambos.

3. Justificativa:

A importância de um estudo como este reside no fato de ser primeiramente um esforço de compreensão das relações contemporâneas entre Brasil e Paraguai, além de ser um avanço no debate sobre parcerias estratégicas que já vem sendo bastante instigado pela comunidade acadêmica. Por fim, há de destacar a tentativa de compreender um fenômeno tão recente das relações internacionais que foi a suspensão do Paraguai do Mercosul em 2012 e seus desdobramentos para a relação com o Brasil. Já existem publicações sobre o tema (GARCIA, 2013; LAFER, 2013; PAZ, 2013; GARBARINO, 2013), porém o assunto ainda não está esgotado.

4. Referências Bibliográficas:

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. Os Brasiguaios e os conflitos sociais e nacionais na fronteira Brasil-Paraguai. **Análise de Conjuntura OPSA**, n.2, 2009.

ALTEMANI, Henrique. Política Externa Brasileira. São Paulo: Saraiva, 2005.

BECARD, Danielly Silva Ramos. Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: Uma análise Conceitual. In. LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani.

(Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**, vol.1, Belo Horizonte, Fino Traço, 2013, pp. 37-68.

BREZZO, Liliana M; YEGROS, Ricardo Scavone. *História das Relações Internacionais do Paraguai*. Brasília: FUNAG, 2013.

COUTO, Leandro. *Relações Brasil – América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico*. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**, vol. 1, Belo Horizonte, Fino Traço, 2013, pp. 195- 216.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra: Nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

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

ESPÓSITO, Tomaz N. **As possibilidades e os limites do “realismo periférico”: a Política Externa do Paraguai de 1954 a 1989**. In: III Encontro Nacional Da Associação Brasileira De Relações Internacionais (ABRI), São Paulo, 2011.

FARIAS, Rogério de Souza. *Parcerias Estratégicas: marco conceitual*. In. LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**, vol.1, Belo Horizonte, Fino Traço, 2013, pp. 15- 36.

GAIO, Gabrieli. *A destituição de Lugo: atores e eventos*. **Observador on line Dossiê Paraguai**, vol.7, n.2, 2012, pp. 04-12.

GARCIA, Marco Aurélio. *Paraguai, Brasil e o Mercosul*. **Política Externa**, vol. 21, n. 1, p. 9-17, 2013.

LAFER, Celso. *Descaminhos do Mercosul – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira*. **Política Externa**, vol. 21, n. 1, p. 19-27, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Aspiração Internacional e Política Externa*. **RCBE**, 82 , Jan/Mar. 2005.

MARTINS, Marcos Lobato. Relações Brasil-Paraguai: novas tensões e direito internacional, 2008.

PAZ, Domingo. Ruptura democrática no e do Mercosul: a “suspensão” do Paraguai e adesão da Venezuela. **Política Externa**, vol. 21, n. 1, p. 29-55, 2013.

PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2004.

ROLON, José A. **Paraguai: Transição Democrática e Política Externa**. 2010. 186f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SORGINE, Guilherme. O caso de Itaipu: estratégias e legitimação nas relações Brasil - Paraguai. **Conjuntura Internacional**, vol.9, n.5, p. 41-49, 2012.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras na região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 43, pp.25-44, 2010.

VAZ, Alcides C. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 42, n.2, 1999.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, vol. 29, n.2, 2007, pp. 273.335.