

## Itaipu na política externa brasileira dos governos Lula-Lugo: embates e desafios

### Itaipu na política externa brasileira dos governos Lula-Lugo: embates e desafios

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.139619>

Tomaz Espósito Neto  
Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, Brasil  
[tomazeneto@gmail.com](mailto:tomazeneto@gmail.com)  

#### Resumo

Em 2023, a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu (1973) colocou as relações entre Brasil e o Paraguai em relevo na agenda política regional. Esse tema sensível apresenta os limites, os desafios e as possibilidades da integração energética regional. Diante desse cenário, a presente resenha visa analisar criticamente o livro “Itaipu na política externa brasileira dos governos Lula-Lugo: embates e desafios”, de Sara B. Toledo, que aborda o papel de Itaipu na política externa brasileira, em especial nas renegociações do Tratado de Itaipu (2008-9). O objetivo é examinar os pontos positivos e eventuais fragilidades desse trabalho sobre uma temática que, apesar de sua relevância, não é conhecida pelo grande público. Para tanto, fez-se uma comparação com as obras publicadas no Brasil sobre o tema. Apresentou-se os aspectos originais do livro, tais como os debates do processo de ratificação do Acordo Lula-Lugo (2009) e a atuação dos diversos atores brasileiros.

**Palavras-chave:** Itaipu; Relações Brasil-Paraguai; Política externa brasileira.

#### Abstract

In 2023, the renegotiation of Annex C of the Itaipu Treaty (1973) placed relations between Brazil and Paraguay at the forefront of the regional political agenda. This sensitive topic presents the limits, challenges and possibilities of regional energy integration. Given this scenario, this review aims to critically analyze the book “Itaipu in Brazilian foreign policy of Lula-Lugo governments: conflicts and challenges”, by Sara B. Toledo, which approaches the role of Itaipu in Brazilian foreign policy, especially in the renegotiations of the Itaipu Treaty (2008-9). The objective is to examine the positive points and possible weaknesses of this work on a topic which, despite its relevancy, is not known by the general public. To this end, a comparison was made with the works published in Brazil on the subject. The original aspects of the book were presented, such as the debates surrounding the ratification process of the Lula-Lugo Agreement (2009) and the actions of the various Brazilian actors.

**Keywords:** Itaipu; Brazil-Paraguay relations; Brazilian foreign policy.

Recebido: 21 Abril 2024  
Aceito: 29 Abril 2024

*Cátedra Jean Monnet da UFGD, financiado pela União Europeia. PROCAD - CAPES.*



Em 2023, o Tratado de Itaipu completou 50 anos. Por esse pacto, construiu-se uma das maiores hidroelétricas do mundo, a Itaipu Binacional, cuja obra teve o valor estimado em 17,6 bilhões de dólares (ITAIPU, 2024). Além de ser um marco geopolítico, Itaipu é essencial para a integração regional e para o desenvolvimento econômico-social de Brasil e Paraguai (CARNEIRO FILHO; ESPÓSITO NETO, 2022). Esta represa é uma das líderes mundiais em geração de energia renovável, sendo responsável pelo fornecimento de aproximadamente 8,6% da energia elétrica consumida no Brasil e 86,3% no Paraguai (ITAIPU, 2024).

Brasil e Paraguai são sócios equânimes desse empreendimento que uniu a economia, a sociedade e a política dos dois Estados (BETIOL, 2008), e para tanto foi construída uma complexa arquitetura político-diplomática e jurídica que viabilizasse o funcionamento da Itaipu Binacional (ESPÓSITO NETO, 2020). Atualmente, as autoridades de ambos os países tratam da renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu, que define os termos de comercialização da energia gerada pela hidroelétrica binacional (ESPÓSITO NETO, 2023). Diante da relevância de Itaipu e desse cenário, é de se estranhar a persistência do “ruidoso silêncio” que envolve as negociações bilaterais sobre o valor da tarifa de energia a ser cobrado, cujos reflexos serão sentidos pelas sociedades brasileira e paraguaia (TOLEDO; ESPÓSITO NETO, 2024).

A Professora Dra. Sara Basílio Toledo publicou o livro “Itaipu na política externa brasileira dos governos Lula-Lugo: embates e desafios”, fruto de sua dissertação de mestrado. Esta primorosa obra apresenta a evolução da temática de Itaipu nas relações brasileiro-paraguaias, em especial durante a administração de Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) e do governo Fernando Lugo (2008-2012).

Entre 2008 e 2009, Brasil e Paraguai renegociaram alguns dos termos do Anexo C do Tratado de Itaipu. Estas tratativas redundaram no polêmico Acordo Lula-Lugo (2009), que foi questionado pelas oposições nos respectivos países (TOLEDO, 2017) e que pode ser visto como uma prévia das atuais negociações (BRUN *et al.*, 2017).

A autora se valeu de uma pesquisa qualitativa, utilizando o método hipotético-dedutivo, para a elaboração da obra (MARCONI; LAKATOS, 2003), cujo texto dialoga com métodos da história e da análise de política externa. Além de uma revisão bibliográfica apurada, esse trabalho traz um exame primoroso das fontes primárias disponíveis e abertas, tais como documentos e dados oficiais da Chancelaria do Brasil e do Paraguai e atas das reuniões de ambos os Legislativos. O livro apresenta ainda entrevistas feitas pela autora com autoridades de ambos os Estados, que desvelam minúcias até então desconhecidas das dinâmicas das negociações.

Como marco teórico, a pesquisa utiliza a inter-relação entre a política doméstica e internacional (MILZA, 2003; PUTNAM, 2010) e o papel da diplomacia presidencial, isto é, o papel do Chefe de Estado na condução dos assuntos internacionais (PRETO, 2006; DANESE, 2017, p. 33). Além da Introdução e das Considerações Finais, o texto divide-se em três partes, sendo que a primeira trata do processo de redemocratização do Paraguai – que se inicia com a queda da ditadura de Alfredo Stroessner (1989) indo até a eleição de Fernando Lugo (2008-2012) – e seus reflexos na política exterior paraguaia. A autora visa assim demonstrar os condicionantes internos à ação paraguaia (MASI; ROJAS, 2019), e apresenta o governo do ex-Bispo como um momento de inflexão da política interna e das relações exteriores paraguaias, cujo fulcro da mudança se encontrava em sua postura em relação à Itaipu (ESPÓSITO NETO; PAULA, 2015).

Na segunda parte do livro, são apresentados os eixos da política externa brasileira do governo Lula (2003-2010), destacando o espaço sul-americano como o lócus preferencial da “liderança” internacional do Brasil. A administração Lula utilizou os governos de matiz de esquerda na América do Sul para a construção de uma plataforma reformista no cenário internacional, através de grandes coalizões no denominado “Sul Global”. Aqui a autora aborda ainda a divisão política brasileira em torno das relações internacionais.

A terceira parte dessa obra concentra-se na renegociação do Tratado de Itaipu nos governos Lula-Lugo. Para tanto, é feito um resgate da importância histórica e geopolítica da entidade binacional, e, posteriormente, são apresentadas as autoridades e atores institucionais – como o Itamaraty – e a evolução da temática nos debates sobre o Anexo C. Há ainda uma análise das dificuldades de ratificação do Acordo Lula-Lugo (2009) pelos parlamentos brasileiro e paraguaio, e, por

fim, um pequeno posfácio sobre o acordo Marito-Bolsonaro (2019) e a situação política às vésperas da atual renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu.

O livro é bem fundamentado e o texto escrito com esmero, proporcionando uma leitura fluida e de fácil entendimento. Trata-se de um trabalho relevante e original, peça obrigatória para se compreender a dinâmica nas relações brasileiro-paraguaias. Portanto, uma obra recomendada para o público.

## Referências

- BETIOL, Laércio. **Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.
- BRUN, Daniel Abente; MASI, Fernando; FLORENTÍN, Carlos G. **Política exterior brasileira: oportunidades y obstáculos para el Paraguay**. Asunción: Editorial Servilibro, 2017.
- CARNEIRO FILHO, Camilo; ESPOSITO NETO, Tomaz. Historical relations between Brazil and Paraguay: negotiations and quarrels behind Itaipu Dam. **Conjuntura Austral**, v. 13, n. 62, p. 77-91, 2022.
- ESPOSITO NETO, Tomaz; PAULA, Orlando F. Um balanço das relações brasileiro-paraguaias nos governos Lula/Dilma (2003-2012). In: THOMAZ, L. F.; MATHIAS, S. K. e OLIVEIRA, M. F. (Orgs.). **Diálogos sul-americanos: 10 anos da política exterior**. Marília: Cultura Acadêmica, 2015.
- ESPOSITO NETO, Tomaz. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias: fronteiras, energia e poder**. Curitiba: Appris, 2020.
- ESPOSITO NETO, Tomaz. As posições paraguaias sobre as renegociações do Anexo C do Tratado de Itaipu (2023): uma visão divergente, crítica e brasileira. Paraguayan positions on the renegotiations of Annex C of Itaipu Treaty (2023): a divergent, critical Brazilian view. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, 2023.
- ITAIPU. **Perguntas Frequentes**. Foz do Iguaçu: Itaipu Binacional [online], 2024. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes>. Acesso em: 27 de março de 2024.
- MARCONI, Mariana de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MASI, Fernando; ROJAS, Gustavo. **La inserción internacional del Paraguay en democracia**. Asunción: El Lector, 2019.
- MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: RÉMOND, R. (Org.). **Por uma história política**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política** [online], v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.
- TOLEDO, Sara. O Paraguai na agenda da política externa do governo Lula: a renegociação do Tratado de Itaipu no governo Lugo. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, n.12, p. 395-430, 2017.

---

### Funções de colaboração exercidas

Tomaz Espósito Neto:

Conceituação; Curadoria de dados; Visualização; Análise formal; Obtenção de financiamento; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)