

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**  
**INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IREL**

**BRASIL – PARAGUAI: MARCOS DA POLÍTICA PRAGMÁTICA  
NA REAPROXIMAÇÃO BILATERAL, 1954-1973**

UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PAPEL DE STROESSNER  
E A IMPORTÂNCIA DE ÍTAIPU

**RONALDO ALEXANDRE DO AMARAL E SILVA**

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. ALBENE MIRIAM FERREIRA MENEZES  
ORIENTADORA

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**  
**INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IREL**

**BRASIL – PARAGUAI: MARCOS DA POLÍTICA PRAGMÁTICA  
NA REAPROXIMAÇÃO BILATERAL, 1954-1973**

UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PAPEL DE STROESSNER  
E A IMPORTÂNCIA DE ITAIPU

**RONALDO ALEXANDRE DO AMARAL E SILVA**

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. ALBENE MIRIAM FERREIRA MENEZES  
ORIENTADORA

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO INSTITUTO DE RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO  
REQUISITO FINAL PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE  
EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO  
HISTÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.

**BRASÍLIA**  
**AGOSTO DE 2006**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Albene Miriam Ferreira Menezes

**Presidente**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Geralda Dias Aparecida

**Membro**

---

Prof. Dr. José Carlos Brandi Aleixo

**Membro**

---

Prof. Dr. Antônio José Barbosa

**Suplente**

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília pelo excelente curso oferecido, ao corpo docente por sua constante preocupação com a formação acadêmica dos alunos, e ao pessoal administrativo, com menção especial à Odalva, que torna possível o dia-a-dia do curso de Mestrado em Relações Internacionais.*

*A meus pais, exemplos de perseverança e retidão. A meu pai, por sempre depositar na educação a certeza da transformação da vida do homem. A minha mãe, pelo carinho, atenção, conforto e dedicação em nada menos que todos os momentos.*

*Gostaria de prestar meu sincero e profundo agradecimento à Professora Albene Miriam Ferreira Menezes, orientadora desta dissertação, não apenas pelo trabalho árduo que comigo realizou para que, juntos, lográssemos concluir este estudo, mas principalmente pelo seu constante incentivo e pelas suas sábias orientações. Mais do que preocupações metodológicas, os ensinamentos a mim passados pela Professora Albene valeram – e valem – para toda a vida.*

*Agradeço, ainda, aos chefes que tive no Banco do Brasil e no Itamaraty, que souberam entender as eventuais ausências como investimento na formação pessoal e profissional.*

## RESUMO

Esta dissertação analisa o processo de reaproximação política do Brasil e do Paraguai que teve lugar no período de 1954 a 1973. Defende-se que esses anos podem ser considerados marcos fundamentais para o relacionamento bilateral: em 1954, o general Alfredo Stroessner ascende ao poder no Paraguai e instaura uma ditadura baseada no tripé Governo – Forças Armadas – Partido Colorado; em 1973, é firmado o Tratado de Itaipu, que, ao viabilizar juridicamente a construção da usina hidrelétrica de Itaipu, converteu em resultados práticos os entendimentos a respeito do aproveitamento compartilhado por Brasil e Paraguai do potencial hidrelétrico do rio Paraná. O objetivo deste trabalho é buscar compreender como a conjugação de alguns elementos contribuiu para a reconstrução do relacionamento bilateral brasileiro-paraguaio a partir de 1954, após décadas de afastamento desde a Guerra da Tríplice Aliança. Para isso, a pesquisa lança mão de ferramentas teóricas oriundas da geopolítica e da concepção do homem de Estado – duas disciplinas completamente distintas, mas que se mostraram atuantes e pertinentes para o estudo em tela. Após as considerações de ordem teórica, são mostradas variáveis essenciais dos antecedentes do relacionamento bilateral: o pós-Guerra da Tríplice Aliança, a formação dos partidos políticos no Paraguai, além de breve biografia de Stroessner. Em seguida, o trabalho discute essa reaproximação em termos de realização de obras de infraestrutura no Paraguai com a ajuda do Brasil, no momento no qual predominavam as relações bilaterais. Defende-se que o Paraguai pretendia beneficiar-se das políticas brasileiras sem, contudo, abandonar sua política pendular com a Argentina. O Brasil, por sua vez, tinha objetivos de expansão de sua área de influência geopolítica na região do Prata. No momento seguinte, cuja marca foram as relações regionais, a posse da região de Sete Quedas transformou-se em uma questão conflituosa e exigiu negociações mais intensas, e, nesse contexto, a Argentina logrou obrigar Brasil e Paraguai a discutirem os temas da bacia com todos os demais ribeirinhos. Apesar disso, o Paraguai, ao alcançar entendimentos com o Brasil nesse ponto, optou definitivamente por entrar na esfera de influência geopolítica brasileira. Nesse contexto, a assinatura do Tratado de Itaipu em 1973 concretizou em um projeto binacional equitativo e estratégico a reaproximação iniciada a partir da ascensão de Stroessner, em 1954.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the process of political rapprochement between Brazil and Paraguay that took place from 1954 to 1973. It is defended that those years are to be considered as essential marks of this bilateral relationship: in 1954, general Alfredo Stroessner takes over the power in Paraguay, and founds a dictatorship based on the tripod Government – Armed Forces – the Colorado Party; in 1973, the Treaty of Itaipu is signed, which its expected Itaipu hydroelectric dam that was to be built in co-partnership, is to be understood as a tangible result of the understandings over the shared utilization of the hydroelectric potential of the Paraná river unevennesses. The objective of this work is to understand how the combination of various elements has contributed to rebuild the bilateral relationship Brazil-Paraguay from 1954 on, after decades of distance since the War of the Triple Alliance. To achieve this objective, this work makes use of theoretical approaches to geopolitics and the conception of the statesman – two completely distinct field areas, but that are particularly appropriate for this study. Following these theoretical considerations, some essential elements of the preceding of the bilateral relationship are pointed out: the post-War of the Triple Alliance, the formation of political parties in Paraguay, and a brief Stroessner biography. The next section describes this rapprochement in terms of the Brazilian-built infrastructure facilities in Paraguay, in a moment when bilateral relations prevailed. It is defended that Paraguay intended to benefit from the Brazilian policies, however, without discarding his policy of pendulum towards Argentina. For his turn, Brazil had the objective of expanding his geopolitical area of influence on the Plata Basin region. In the following moment, marked by regional relationships, the ownership of the Seven Falls region turned into a conflictive matter that demanded further and intense negotiations, and in this context Argentina succeeded in forcing Brazil and Paraguay to discuss their Plata Basin differences with all the other riparian countries. Despite that, the understanding negotiated between Brazil and Paraguay resulted in the latter country's entrance into the Brazilian sphere of geopolitical influence. Thus, the signature of the Treaty of Itaipu in 1973 made it concrete in a strategic, equitable bi-national project the rapprochement that had started from the ascension of Stroessner, in 1954.

## SUMÁRIO

MEMÓRIA DA PESQUISA .....	IX
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O OLHAR DA TEORIA.....</b>	<b>14</b>
1.1 – CONSIDERAÇÕES GEOPOLÍTICAS.....	14
1.1.1 – BRASIL.....	18
1.1.2 – PARAGUAI .....	23
1.1.3 – ARGENTINA .....	26
1.2 – O PAPEL DO HOMEM DE ESTADO NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA .....	31
<b>CAPÍTULO 2 – OS ANTECEDENTES DO RELACIONAMENTO DO PARAGUAI DE STROESSNER COM O BRASIL.....</b>	<b>37</b>
2.1 – A GUERRA DA TRÍPLICE ALIANÇA E A CONFORMAÇÃO POLÍTICA NACIONAL NO PARAGUAI...37	
2.2 – A FORMAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PARAGUAI .....	42
2.3 – STROESSNER: A ASCENSÃO DO LÍDER.....	45
<b>CAPÍTULO 3 – A REAPROXIMAÇÃO BRASIL-PARAGUAI .....</b>	<b>54</b>
3.1 – OS SINAIS DA REAPROXIMAÇÃO BRASIL-PARAGUAI .....	56
3.2 – A ASCENSÃO DE STROESSNER E A CONTINUIDADE DA POLÍTICA PENDULAR PARAGUAIA .....	57
3.3 – RUMO A OESTE: TRAÇOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO 1956-1964.....	61
3.4 – RUMO A LESTE: A REALIZAÇÃO DE OBRAS NO PARAGUAI .....	64
<b>CAPÍTULO 4 – AS CONTROVÉRSIAS DE SETE QUEDAS .....</b>	<b>70</b>
4.1 – A QUESTÃO TERRITORIAL.....	70
4.2 – A CONSECUÇÃO DE OBRAS E A SOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA NO TRATADO DE ITAIPU .....	77
4.2.1 – ASPECTOS GEOPOLÍTICOS DA CONSTRUÇÃO DE ITAIPU .....	79
4.3 – A CONTROVÉRSIA SOBRE O USO DAS ÁGUAS DA BACIA DO PRATA: A HISTÓRIA VISTA PELA EVOLUÇÃO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS .....	81
1966 – <i>Ata das Cataratas</i> .....	82
1969 – <i>Tratado da Bacia do Prata</i> .....	83
1971 – <i>Declaração de Assunção</i> .....	86
1973 – <i>Tratado de Itaipu</i> .....	87
4.4 – A ECONOMIA PARAGUAIA – UM OLHAR NA LONGA DURAÇÃO E O LUGAR DO BRASIL .....	89

<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>96</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>104</b>
1. FONTES PRIMÁRIAS .....	104
2. LIVROS .....	104
3. TESES E DISSERTAÇÕES DE MESTRADO E DOUTORADO .....	108
4. CAPÍTULOS DE LIVROS, ARTIGOS E PERIÓDICOS .....	109
5. INTERNET .....	113
<b>ANEXOS .....</b>	<b>XII</b>
ANEXO 1 – A PERSONALIDADE DO HOMEM DE ESTADO SEGUNDO DUROSSELLE .....	XIII
ANEXO 2 – ATA DAS CATARATAS .....	XIV
ANEXO 3 – TRATADO DA BACIA DO PRATA .....	XVI
ANEXO 4 – DECLARAÇÃO DE ASSUNÇÃO .....	XIX
ANEXO 5 – TRATADO DE ITAIPU .....	XXI
ANEXO 6 – DADOS DE INVESTIMENTO, COMÉRCIO EXTERIOR E RODOVIAS NO PARAGUAI .....	XXVII

## MEMÓRIA DA PESQUISA

*Peço licença ao leitor deste trabalho para, a mero título de comentário, permitir-me falar em primeira pessoa, sem os rigores metodológicos tão necessários para a boa realização de um trabalho científico. Abro esta exceção no início desta pesquisa para relatar minha experiência na busca de bibliografia que servisse de base para uma análise do relacionamento bilateral Brasil-Paraguai. Embora esta memória forme parte acessória do conjunto maior, não me furtaria a pedir que o leitor dedique alguns minutos nessas linhas.*

*Ao iniciar meus estudos, deparei-me, com bastante surpresa, com a falta de material bibliográfico sobre a história do Paraguai, tanto a respeito da história interna do Paraguai como da história de suas relações bilaterais com o Brasil. Poderiam contestar-me dizendo que esse tipo de dificuldade é natural a qualquer pesquisa; que quando alguém se propõe investigar um tema, deverá fazê-lo a despeito de eventuais lacunas na literatura; que, com o que dispor, terá a obrigação de apresentar um trabalho acadêmico minimamente satisfatório. Concordo com tais afirmativas, e espero ter alcançado algum êxito neste trabalho. No entanto, minha surpresa manteve-se e mantém-se, pois não imaginava que a produção científica acerca do Paraguai para o período sugerido, relativamente recente, pudesse não ter atraído o interesse de outros pesquisadores.*

*Como dissemos, a lacuna historiográfica é identificada não apenas na produção da história paraguaia, mas também nos estudos concernentes às relações bilaterais. É um fato que causa estranheza, visto que não se trata de um país irrelevante para as relações internacionais do Brasil. Pelo contrário. Contra o Paraguai lutamos a maior guerra da nossa história em continente sul-americano; com o Paraguai negociamos a navegação nos rios da bacia do Prata, tão importantes para que se alcance as terras do interior do Mato Grosso; com o Paraguai dividimos Itaipu, em co-administração, uma fonte renovável de energia elétrica fundamental para o funcionamento das duas economias; e o Paraguai sempre foi um ator vulnerável às constantes nuances da rivalidade argentino-brasileira na região do Prata. Por estas razões, mais evidentes, e tantas outras, não imaginava que ainda havia muito para se pesquisar sobre esse país e suas relações com o Brasil.*

*Ao invés de desanimar-me, a busca por bibliografia tornou-se certa obsessão de minha parte. Qualquer que fosse a oportunidade. Aproveitei a Internet como ferramenta de pesquisa e vasculhei os bancos de dados das universidades e faculdades às quais sabia que poderia ter acesso. Além daquelas localizadas em Brasília, fui a Belo Horizonte na biblioteca*

central da PUC-MG e na da Faculdade de Direito da UFMG, onde pude encontrar três exemplares de textos específicos sobre o Paraguai. Na Editora da Universidade Federal do Paraná, adquiri um livro, resultado de uma pesquisa de mestrado, escrito por um paraguaio que fez seus estudos no Brasil. Na PUC do Paraná encontrei outro livro, escrito na década de 1950, que relatava alguns fatos da política paraguaia com o olhar do espectador próximo, e não do pesquisador distante. Em Goiânia, comprei um livro, cuja edição estava esgotada e não encontrei em Brasília, a respeito dos primeiros anos da consolidação do regime de Stroessner. Ainda na capital federal, vasculhei os arquivos históricos do Itamaraty, e fiz questão de solicitar o acesso que seria dado a qualquer pesquisador, para que não se confundisse a minha pesquisa como acadêmico com o meu trabalho de mestrado profissional.

Mas a minha grande surpresa – e satisfação – aconteceu em Assunção. Fui à capital do meu “objeto de estudo” para tentar encontrar mais bibliografia e, por que não, uma visão alternativa àquela que eu estava lendo nos textos de autores brasileiros. Tive problemas inesperados com o clima: era verão, época em que a siesta é mais prolongada do que o normal. E, diferentemente das outras cidades que cumprem a siesta, em Assunção cada estabelecimento decide o seu próprio horário de funcionamento, ao contrário de um horário pré-estabelecido que vigorasse para toda a cidade. Assim, tive que vencer, quando possível, algumas portas fechadas, e dessa forma descobri que a pesquisa sobre a história daquele país existe e está em franco desenvolvimento. Destaco a visita que fiz ao CPES – Centro Paraguayo de Estudios Sociologicos e ao CEPEI – Centro Paraguayo de Estudios Internacionales. Ambos centros estavam em período de férias, com redução de pessoal, mas atenderam-me com boa vontade, e me ajudaram na medida de suas possibilidades, ao que manifesto meus agradecimentos.

As minhas visitas a algumas editoras, todas de tamanho reduzido e com poucas obras publicadas, não renderam muitos frutos, entretanto já intuía que poderia ser assim. Em uma conversa em uma delas, perguntei onde poderia encontrar livros sobre a época de Stroessner. Como resposta, ouvi que havia vários sebos na cidade, também pequenos, mas que poderiam servir como fonte de pesquisa. E dirigi-me a um deles, localizado num prédio de escritórios comerciais. Um rapaz atendeu ao meu chamado dizendo que o dono não estava e, não obstante, fui atendido. A sala era completamente rodeada por estantes cheias de livros antigos, mas poucas estantes. Pediu-me que retornasse mais tarde, que o dono saberia esclarecer-me se havia ou não livros da época que eu queria.

Tinha pouco tempo e muitos lugares para visitar. Já se aproximava o final da tarde quando decidi que poderia ser válido tentar novamente aquele sebo. O dono estava lá, e me

*disse que não havia muita coisa mesmo, mas que ele tinha sim alguns livros. Pegou um molho de chaves, abriu uma porta espremida entre uma estante e outra, acendeu as luzes e apareceu um novo espaço, muito maior que essa sala inicial, com muito mais estantes e livros, onde se tinha a sensação de que quanto mais se caminhava, mas se encontravam livros. E depois desse corredor apareceu outra sala, e outra porta que levava a outra sala, com mais livros, folhetos, revistas. Apontou-me um canto, onde guardava os livros sobre a época de Stroessner. E estavam lá. Talvez um par de dezenas. Outros tantos com assuntos relacionados à política doméstica e à economia paraguaia. Muitos deles traziam o carimbo de que haviam sido aprovados pelo governo para publicação e venda, indicando que a liberdade de pensamento não freqüentava aqueles dias. E pude trazer alguns livros, aqueles que o meu orçamento foi capaz de dar conta, que foram usados neste trabalho. Lamento, ademais, não ter tido condições de, ao menos, anotar as referências dos livros que estava deixando para trás, cuja listagem neste trabalho poderia orientar outros pesquisadores sobre o tema.*

*A minha satisfação está no fato de que a insistência bem direcionada pode render frutos em uma pesquisa acadêmica. Se há falhas, não estarão na busca por fontes. E fiquei satisfeito, também, por saber que há outras pessoas pesquisando o assunto. Há historiadores paraguaios com vários títulos publicados e com outros muitos artigos sobre o assunto. E descobri que a história do Paraguai, vivida, está relatada e registrada em vários dos lugares que visitei, e que nas estantes daquele sebo residem fatos históricos que ainda deverão ser objeto de revisionismo e releituras. Lá está parte do registro da história a ser repensada. Espero que este trabalho sirva, de alguma forma, ao leitor que se interessa pelo tema e que esteja buscando fontes bibliográficas. Modestamente, também acalento a esperança de que este estudo possa despertar o interesse de outros pesquisadores sobre o Paraguai e as suas relações com o Brasil.*

## Introdução

Ainda nos dias de hoje, verifica-se uma baixa densidade de produção de estudos acadêmicos sobre as relações do Brasil com seus vizinhos. Este fato tem implicações no limitado grau de conhecimento que o maior país da América do Sul tem da sua região, apesar de seu discurso a favor da maior integração entre os países do continente. A quantidade de estudos acadêmicos mostra-se mais limitada nos estudos que se relacionam aos menores países do continente. Motivado por essa constatação, esta pesquisa pretende contribuir para sanar um pouco essa lacuna. De fato, há uma rica e pouco conhecida história do país guarani a ser explorada.

O objeto de estudo deste trabalho é a análise das relações entre o Brasil e o Paraguai compreendidas entre os anos de 1954 e 1973; isto é, a partir da ascensão ao poder do General Alfredo Stroessner no Paraguai, no primeiro extremo temporal, até a assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973. Os vinte anos a que este trabalho se dedica testemunharam, após mais de meio século de desinteresse e desconfiança de ambos os países, à congruência de vários elementos que favoreceram a reaproximação do Brasil e do Paraguai, cuja melhor tradução para a parceria que viria a ser estabelecida foi a construção compartilhada da Represa de Itaipu e a distribuição eqüitativa da energia ali gerada.

De pronto, podem ser colocadas as seguintes constatações: derrotado na Guerra da Tríplice Aliança (1865-1870), na qual aliaram-se Argentina, Brasil e Uruguai contra o Paraguai, esse país tendeu politicamente para o lado da Argentina, o que fortaleceu a posição do país portenho no complexo do Prata. Somente no governo de Alfredo Stroessner (1954-1989) o Paraguai conseguiu romper esse padrão e conduta e veio a interagir efetivamente com o Brasil, em um grau de tal monta que mudou o peso da Argentina nesse complexo triângulo (Argentina – Brasil – Paraguai). Com isso, a correlação de forças mudou e no novo contexto a Argentina viu sua liderança sobre o Paraguai ser redimensionada pelo fortalecimento das relações bilaterais brasileiro-paraguaias, o que, em última instância, significou uma inequívoca interdependência ampliada entre o Paraguai e o Brasil. Com isso, o maior país sul-americano desenhou o fortalecimento do seu vértice no triângulo em foco, mudando os contornos de sua posição, sem, contudo, conseguir isolar o país platino.

É pretensão desta dissertação identificar, analisar e interpretar alguns dos principais vetores que, combinados, possibilitaram a nova posição do papel do Brasil em relação ao

Paraguai. O período em foco corresponde aos anos de 1954 a 1973 – o corte temporal é balizado pela ascensão do general Alfredo Stroessner ao poder no Paraguai e pela criação, por meio de tratado, da usina hidrelétrica de Itaipu.

Na pesquisa em história, toda tentativa de periodização é arbitrária e visa a atender aos objetivos de estudo do seu autor. Embora se tenha, em linhas gerais, que a partir do governo de Stroessner o Paraguai buscava definitivamente entrar na esfera de influência do Brasil, também são identificados traços do comportamento paraguaio anterior a Stroessner que apontam para uma maior aproximação entre os dois países. Da mesma maneira, é inegável que o Tratado de Itaipu (1973) tenha modificado sensivelmente as relações bilaterais quando da sua assinatura, mas seus efeitos práticos vieram sendo sentidos ao longo de vários anos, durante sua construção, e depois, com os recursos oriundos da produção de energia.

Não obstante, nem sempre as relações bilaterais foram de aproximação e de entendimento, haja vista a desarmonia em decorrência do problema gerado pela controvérsia de Sete Quedas a partir de 1963. O esforço de periodização nesta pesquisa tem a ver, na verdade, com o estabelecimento de marcos temporais que sejam válidos para facilitar a compreensão da questão de fundo, qual seja, até que ponto o governo de Stroessner pode ser considerado um ponto de inflexão nas relações brasileiro-paraguaias e, nesse cenário, qual a dimensão da importância de Itaipu. Todavia, a compreensão dos acontecimentos do período em tela (arbitrário como toda periodização em história) pede que a narrativa extrapole esses marcadores para contextualizar as questões em análise em um tempo de maior duração, o que deixa o texto mais fluido (a história no tempo) e orienta o leitor no sentido de esclarecer as grandes linhas da política externa.

De todo modo, a periodização em tela não é inovadora e se insere em uma proposta historiográfica que divide a era Stroessner em quatro etapas. Fabio Aníbal Jará Goiris, em seu livro *Autoritarismo e Democracia no Paraguai Contemporâneo* (2000), ao escolher o método de pesquisa para seu trabalho sobre o governo Stroessner, utiliza a mesma periodização proposta por outros autores, e que, em suas etapas primeira e segunda, aproximam-se da marcação temporal sugerida para o presente trabalho:

Nessa perspectiva, torna-se importante, para fins de estudo, utilizar a periodização proposta por Flecha; Martini; Salgueiro (1993), que situaram o regime do general Stroessner a partir de quatro etapas, a saber: a primeira etapa (1954-1962) seria o lapso de tempo onde ocorreu o aprofundamento básico da ditadura. A segunda (1963-1975) ocorre quando o sistema é realmente construído e o poder é amplamente fortalecido. A terceira (1975-1986) é o período

de máximo desenvolvimento do sistema totalitário. Finalmente, a quarta e última etapa (1986-1989) representa a decadência e extinção do regime.<sup>1</sup>

Como se vê, a presente abordagem situa-se quase que exatamente nas duas primeiras etapas da era Stroessner definida por Goiris – a do “afiançamento básico da ditadura” e a de construção e fortalecimento do regime.

Assim, vencida a questão da periodização, deve-se voltar a atenção para os dois protagonistas. De um lado o Brasil, um país de dimensões continentais, que compartilha fronteira com dez vizinhos na América do Sul e afirma não ter questões pendentes de limites com qualquer um deles, e que, recentemente, redefiniu sua política externa a favor do adensamento das relações com os países sul-americanos. Do outro lado, o Paraguai. Um país pequeno, sem acesso ao mar, espremido entre dois países grandes e que já entrou em conflito contra todos os seus vizinhos, o que lhe impôs perdas territoriais significativas. Em uma análise rápida das características físicas de que dispõem Brasil e Paraguai, seria possível pensar na assimetria que historicamente existe entre ambos, especialmente em termos de riquezas naturais, de estágio industrial alcançado, de população e mercado e, por que não, de poderio militar.

Ocorre que a mera constatação das assimetrias entre o Brasil e o Paraguai, além de nada trazer de novo para o debate das relações internacionais, não é adequada para a compreensão apropriada do relacionamento bilateral hodiernamente, como tampouco esclarece a respeito da amizade ou ressentimento marcados ao longo da história dos países. Nas primeiras quatro décadas do século XX, Brasil e Paraguai nutriram sentimentos que lhes distanciavam um do outro. As desconfianças nascidas da Guerra da Tríplice Aliança (1865-1870) persistiam presentes principalmente no imaginário paraguaio, e somente viriam a ser superadas a partir dos anos 1950, quando houve sinalizações mútuas no sentido de promover o entendimento bilateral. Com efeito, a ascensão do General Alfredo Stroessner em 1954 mudaria significativamente a história do Paraguai, não apenas em termos de política doméstica, mas também no que se refere à política externa daquele país. Some-se a esse fato o governo, no Brasil, de Juscelino Kubitschek, que mantinha admiração por seu par paraguaio. Stroessner, por sua vez, cercou-se de assessores que apoiavam a aproximação política e estratégica com o Brasil, e afastou todos aqueles que manifestavam tendências de aproximação com a Argentina. Como será visto, além das variáveis de ordem política e

---

<sup>1</sup> GOIRIS, Fabio Aníbal Jara. *Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo*. Curitiba: Editora da (vide continuação desta nota na página seguinte)

econômica que induziram à aproximação dos países, também houve elementos de ordem pessoal, como a admiração de Stroessner pelo Brasil, fundamentais para que se possa entender o processo de aprofundamento das relações entre os países.

Os limites temporais do recorte histórico definido para este trabalho marcam pontos de inflexão no relacionamento Brasil-Paraguai. Em 1954, o General Alfredo Stroessner alcança o poder após um bem-sucedido golpe de Estado. Em termos políticos, a estabilidade institucional que seria estabelecida por seu regime contrasta com a contumaz alternância de mandatários no poder naquele país. Do período que se estende da morte de Solano López, em 1870, até o ano de 1954, o Paraguai teve 44 presidentes<sup>2</sup>, uma média abaixo de dois anos para cada novo governante. A longevidade do governo Stroessner, conseguida graças a arranjos políticos internos e a despeito dos aspectos repressores da ditadura que implantou, garantiu maior grau de previsibilidade para as relações bilaterais e contribuiu para a viabilização de grandes projetos nacionais de desenvolvimento. A ocasião mostrava-se oportuna, visto que dois anos depois da ascensão de Stroessner o Brasil começaria a viver, com o governo de Juscelino Kubitschek, um período de otimismo, caracterizado pelas políticas orientadas à permanente busca pelo desenvolvimento nacional e pela concertação pan-americana. A ascensão de Stroessner e seu bom relacionamento com Juscelino Kubitschek são fatores fundamentais para o entendimento da aproximação brasileiro-paraguaia.

Em 1973, ponto de chegada deste trabalho, teve lugar a assinatura do Tratado de Itaipu, considerado o maior tratado bilateral relativo ao aproveitamento econômico mútuo de um recurso natural compartilhado<sup>3</sup>. Este acordo pode ser visto, efetivamente, como um coroamento de duas décadas de negociações e entendimentos que levaram em parte à superação das desconfianças históricas e ao estabelecimento de um acordo estratégico para o aproveitamento conjunto de uma fonte renovável de energia.

Entre o extremo inicial e final do corte temporal definido nesta pesquisa, no que tange ao padrão do relacionamento bilateral Brasil-Paraguai, são identificados dois sub-momentos distintos. O primeiro, que vai de 1954 até 1966, ano da assinatura da Ata das Cataratas, pode ser caracterizado como de fortalecimento do relacionamento no compasso do

---

UFPR, 2000, p.55.

<sup>2</sup> MENEZES, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1954-1980*. Campinas: Papirus, 1987, p.49.

<sup>3</sup> GIBSON BARBOZA, Mario. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992, p. 93-97.

entendimento bilateral. Nesse período, a aproximação brasileiro-paraguaia caminhou no ritmo das manifestações políticas a ela favoráveis em ambos os países, na tradução da amizade em planos concretos para o desenvolvimento paraguaio, no interesse geopolítico do governo brasileiro de atrair o Paraguai para sua zona de influência imediata, no interesse pragmático paraguaio de auferir benefícios da rivalidade argentino-brasileira fazendo uso de uma política pendular. Apesar de ser indissociável o reconhecimento do contexto regional como variável presente e atuante, esse primeiro período pode ser considerado de aproximação em termos bilaterais.

O segundo sub-momento proposto por este trabalho vai de 1966 até 1973. Como se verá, a assinatura da Ata das Cataratas em 1966 marcou a superação da questão da posse, na fronteira entre o Brasil e o Paraguai, da área conhecida como Sete Quedas e de todo seu potencial de geração de energia hidrelétrica. A partir de então, os assédios da Argentina para forçar a negociação de acordos regionais que disciplinassem o uso compartilhado das águas da bacia do Prata aparentavam ser a única maneira viável de aquele país interferir diretamente nos rumos do entendimento brasileiro-paraguaio. Os documentos produzidos a partir dos acordos firmados regionalmente evidenciaram que Brasil e Paraguai já haviam superado suas desconfianças geopolíticas e caminhavam juntos na construção de um ordenamento jurídico que atendesse a seus objetivos. Dessa forma, nesse período o estudo da aproximação do Brasil com o Paraguai exige que o enfoque seja colocado sobre a dinâmica das relações regionais no âmbito da bacia do Prata.

No universo do levantamento bibliográfico realizado no escopo deste trabalho, constatou-se que a história do Paraguai em geral, bem como a história das relações bilaterais entre os dois países em epígrafe, mereceu até agora pouca atenção dos pesquisadores – exceção feita a alguns temas. Se no Paraguai a literatura especializada, devido a contingências de um regime político, de modo geral teve sua produção prejudicada, e a que conseguiu ser feita teve tolhida a sua divulgação, como explicar a relativamente pequena produção acadêmica brasileira sobre a história do Paraguai ou sobre seu relacionamento com o Brasil e com os demais países do continente?

Na verdade, observa-se que a historiografia se interessou em pesquisar particularmente alguns momentos-chave da vida paraguaia. Compreensivelmente, existe vasta bibliografia a respeito da Guerra da Tríplice Aliança – também conhecida como Guerra do Paraguai (1865-1870). Identifica-se também razoável literatura sobre a Guerra do Chaco, travada entre a Bolívia e o Paraguai (1932-1935). Um outro tema que tem merecido o

interesse da historiografia é a controvérsia sobre o Salto do Guairá ou Sete Quedas, pendência com o Brasil (cujo início pode ser considerado o ano de 1963 e cujo desfecho deu-se com a assinatura da Ata das Cataratas, em 1966). Como se fossem momentos de silêncio, escuridão ou total desinteresse, a história passada entre cada um desses eventos foi pouco estudada. Não obstante, existem algumas raras obras de bastante qualidade, que minimizam as lacunas sobre esses momentos históricos, tais como *Paraguai: a consolidação da ditadura de Stroesser (1954-1963)*, de Ceres Moraes; *El último supremo: la crónica de Alfredo Stroessner*, de Bernardo Neri Farina; *Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo*, de Fabio Aníbal Jara Goiris; *A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1954-1980*, de Alfredo da Mota Menezes; além do conjunto da obra de autores que têm o Paraguai como principal objeto de pesquisa, como Francisco Fernando Monteoliva Doratioto, José Luís Simón G. e Frank O. Mora. Apesar disso, prevalece sobretudo a percepção de que a historiografia ainda tem muito o que pesquisar sobre a história paraguaia, bem como a respeito da história do Brasil mormente os aspectos referentes às suas relações com o Paraguai.

Portanto, estudar o relacionamento brasileiro-paraguaio no período 1954-1973 coloca-nos diante de um desafio multifacetado. Do ponto de vista dos atores, temos dois países que, antes de buscarem a cooperação para o desenvolvimento, precisaram reatar os laços de amizade e construir uma parceria, a despeito de seus contextos assimétricos. Do ponto de vista político, assistiu-se, por motivações distintas, à confluência dos interesses dos dois governos. Do ponto de vista econômico, a ponte internacional sobre o rio Paraná, construída a partir de projeto e recursos levantados pelo governo brasileiro, permitiu nova dinâmica à economia paraguaia, enquanto que o Tratado de Itaipu representou o maior acordo binacional de aproveitamento compartilhado de potencial hidroelétrico de um curso d'água internacional. E, do ponto de vista da historiografia, há poucas obras publicadas e muito campo fértil para o nascimento de novas reflexões e de novas percepções sobre o relacionamento Brasil-Paraguai nesse período.

Este trabalho está inserido na área de concentração História das Relações Internacionais, e sua linha de abordagem foca os aspectos políticos das relações bilaterais brasileiro-paraguaias. Por isso, o interesse principal da pesquisa é analisar e interpretar, especificamente, a conjugação de fatores políticos no Brasil e no Paraguai que contribuíram para a superação do distanciamento histórico em favor do fortalecimento dos laços de amizade e cooperação entre os dois povos. Assim, serão objeto de estudos as políticas

internas de cada país que implicaram impactos na condução de suas políticas externas em relação ao vizinho, sem deixar de lado o contexto internacional no qual estes entendimentos se desenvolviam. Nesse sentido, um relato pessoal de Moniz Bandeira (2003) é bastante ilustrativo da importância da pesquisa em História das Relações Internacionais para uma melhor compreensão dos eventos políticos:

O método histórico sempre me afigurou o melhor para o conhecimento dos fenômenos políticos, dado que há um infinito entrecruzamento de causas, e os fenômenos, quando se manifestam, resultam de transformações quantitativas e qualitativas de tendências, que se delineiam e se desenvolvem ao longo do tempo. Dificilmente se pode compreender a política exterior e as relações internacionais de um país, sem situá-las em sua concreticidade histórica, em seu encadeamento mediato, em sua condicionalidade essencial e em sua contínua mutação. O passado, não o passado morto, mas o passado vivo, constitui a substância real do presente, que nada mais é do que um permanente devenir.<sup>4</sup>

Além disso, a relevância da pesquisa histórica reflete-se na capacidade explicativa que os estudos contemporâneos têm apresentado. A história há tempos abandonou o caráter descritivo-analítico para se tornar uma ferramenta valiosa, que busca coordenar os acontecimentos com vistas a dar-lhes inteligibilidade em uma perspectiva multifacetada e em uma pluralidade de tempos (curta, média, longa duração e entrelaçamento desses tempos<sup>5</sup>). De modo particular, o campo de pesquisa das relações internacionais tem aprendido a contar com a história para formular seu entendimento de mundo. Na França foram publicados, nos anos 1950, os primeiros estudos sistematicamente construídos em função da história, que inovaram ao apresentar a proposta sobre a existência das “forças profundas” e sobre o papel dos Homens de Estado na determinação da política externa dos países<sup>6</sup>. A América Latina, por sua vez, ensaiou pensar as relações internacionais a seu modo: durante os anos 1950 e 1960 as teorias sobre dependência e desenvolvimentismo<sup>7</sup> dominaram o debate acadêmico

---

<sup>4</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.36.

<sup>5</sup> Os conceitos de curta, média e longa duração foram desenvolvidos por Fernand Braudel (vide a seção II de BRAUDEL, Fernand. *Escritos sobre a história*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992), e o conceito de entrelaçamento e de tempos múltiplos é de Michel Foucault.

<sup>6</sup> Sobre o pensamento francês de história das relações internacionais, Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle foram dois de seus principais autores. Vide RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000; SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *Relações internacionais – dois séculos de história: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947)*. Brasília: IBRI, 2001.

<sup>7</sup> Sobre o pensamento desenvolvimentista brasileiro, ver, dentre outros, os capítulos 5 e 10 de BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

no continente<sup>8</sup>. Os dependendistas entendiam que a origem do subdesenvolvimento estava na estrutura do sistema, que mantinha os países pobres em relações de dependência com os países ricos. A estrutura garantiria a perpetuação desta situação, mantendo os países pobres apenas como produtores de matérias-primas. Já os teóricos do desenvolvimentismo afirmavam que o continente estava em época de transição da economia primária para a economia industrial moderna, e o Estado deveria ter um papel importante na indução do desenvolvimento econômico e industrial. E justamente nesse cenário de pensamento das relações internacionais, que, por sua densidade, demandaria outros tantos trabalhos acadêmicos para que se lhe pudesse compreender de forma abrangente e que aqui apenas se menciona, que está localizado o período de análise dos entendimentos entre Brasil e Paraguai a que se dedica esta pesquisa.

A tendência pró-Brasil da política externa paraguaia já havia sido posta em prática em outras ocasiões antes da era Stroessner. Não obstante, é com esse governante que se observou mais do que uma tendência. Sobre esse tema, emerge uma questão principal: quais foram as variáveis de ordem econômico-política que permitiram a reaproximação brasileiro-paraguaia, e de que modo elas interagiram para gerar resultados favoráveis a essa política de retomada de entendimentos bilaterais? Adicionalmente, outras perguntas são necessárias para complementar o entendimento daquele período histórico: de que maneira Stroessner pôde agir no sentido de tirar proveito da rivalidade argentino-brasileira, e qual foi seu papel nesse processo? Como se deu a política pendular paraguaia? Por que a Argentina não reagiu mais cedo às pretensões geopolíticas brasileiras sobre o Paraguai? As declarações políticas foram capazes de gerar resultados econômicos práticos? Enfim, qual era o lugar do Paraguai na agenda brasileira para o Cone Sul no período em tela?

Essas e outras ponderações serão postas à discussão ao longo do presente trabalho. De qualquer modo, vale o registro de que Alfredo Stroessner, influenciado por sua simpatia pelo Brasil, cultivou as relações de seu país com seu maior vizinho, mesmo que não tivesse uma estratégia clara, objetivando pragmaticamente tirar proveito dessas relações, tanto para alargar a base da economia do Paraguai, como para ter um contraponto à influência argentina. Na prática, a aproximação com o Brasil, como se verá, permitiu que fossem alcançados esses dois pontos.

---

<sup>8</sup> Os estudos sobre a dependência foram realizados, principalmente, pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal. Sobre o pensamento desenvolvimentista, vide CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

Assim, o objetivo geral do trabalho é analisar e interpretar o processo de aproximação, entendimento e cooperação entre o Brasil e o Paraguai no período 1954-1973. Pretende-se alcançar este objetivo geral por meio da investigação de três objetivos específicos: no sub-momento conceituado como de relações bilaterais, (i) identificar e analisar os vetores políticos e econômicos que guiaram a ação dos dois países no período; (ii) evidenciar as maneiras pelas quais o Brasil posicionou-se como alternativa à Argentina para a política paraguaia; e, no sub-momento de relações regionais, (iii) apresentar a evolução das negociações que levaram à assinatura do Tratado de Itaipu. A primeira hipótese desta pesquisa refere-se aos interesses paraguaios no relacionamento com o Brasil. Parte-se da premissa de que o Paraguai buscou no Brasil o parceiro para realizar, primordialmente, interesses logísticos<sup>9</sup>. A cooperação na área de infra-estrutura, que, como será visto, o Brasil dispôs-se a realizar, ganhou inequívocos contornos de importância político-econômica estratégica para o Paraguai, pois sua mediterraneidade poderia ser, finalmente, amenizada a partir dos investimentos brasileiros em infra-estrutura que financiassem a construção de rodovias e da ponte internacional que permitissem ao Paraguai uma saída por via terrestre para o Atlântico.

Concernente aos interesses brasileiros, verifica-se que simultaneamente dois fatores condicionaram a política do Brasil relativa às suas relações com o Paraguai: (i) os interesses logísticos e, principalmente, (ii) os interesses estratégicos. Assim sendo, a segunda hipótese de pesquisa coloca que a aproximação com o Paraguai deve ser entendida como parte da estratégia brasileira de redistribuição das influências e de poder no continente sul-americano. É justamente no período estudado que o Brasil ensaiou políticas externas alternativas àquelas pregadas por Washington, e, também, agiu mais claramente no sentido de reduzir a grande influência da Argentina na região do Prata. Nesse sentido, ao propiciar ferramentas que levassem ao maior desenvolvimento econômico do Paraguai, o Brasil estava, de fato, incentivando a saída desse país da esfera de influência argentina para trazê-lo para seu lado, alterando, com isso, o seu peso relativo no continente.

Como instrumentos teóricos, considerou-se que, para o estudo proposto, é fundamental que sejam estudadas questões da geopolítica regional e o comportamento do homem de Estado. A análise geopolítica é indispensável, pois o controle da região do Prata e

---

<sup>9</sup> O conceito de logística aqui utilizado deve ser entendido como a infra-estrutura necessária para o adequado funcionamento das cadeias produtivas da economias: construção e manutenção de pontes, portos, rodovias, hidroelétricas, armazéns, planejamento, etc.

a navegação nos rios dessa bacia historicamente figurou-se como um dos principais problemas para a política externa de todos os países da região. O Paraguai, particularmente afetado pela mediterraneidade, equilibrou-se em arranjos regionais, ora a favor do Brasil, ora a favor da Argentina, para tentar auferir maiores benefícios. O Brasil, por sua vez, sempre desejou dotar-se de maior influência no Prata. Por outro lado, é valioso apresentar algumas considerações sobre o homem de Estado, haja vista que Alfredo Stroessner, ao instaurar um regime ditatorial autocrático, transformou-se no mentor e executor da política externa de seu país.

Deve-se ressaltar, contudo, que, dado o interesse predominantemente de análise de política interna e política externa, outras variáveis associadas aos regimes políticos de cada país cujas análises fujam ao escopo proposto para esta pesquisa serão apenas mencionadas. É o caso, por exemplo, e deve-se deixar claro este registro, das questões de direitos humanos que geralmente são levantadas em estudos sobre regimes ditatoriais, ou das complexas relações entre setores sociais e grupos de interesse em cada país. Assim, este trabalho pretende abordar as relações em epígrafe a partir de um enfoque político, cujas decisões, por sua vez, deverão promover impactos econômicos. Da mesma forma, embora a dissertação preocupe-se com o relacionamento bilateral, a realidade compartilhada por Brasil e Paraguai veda que sejam deixados de lado outros países que tiveram influência direta no desenrolar daquelas políticas. Dessa maneira, o trabalho procurará permear a análise das relações brasileiro-paraguaias com a importância de outros atores participantes dos processos políticos, que, em grande medida, são dois: a Argentina, no âmbito regional, e os Estados Unidos, no âmbito global.

Para tanto, este trabalho está dividido em 6 seções, incluídas esta introdução e as conclusões. O primeiro capítulo apresenta considerações de ordem teórica, importantes para dar embasamento teórico a todo o texto. No subtítulo sobre geopolítica, são tratadas algumas das características da evolução do pensamento brasileiro, paraguaio e argentino. No subtítulo sobre homem de Estado, é repassado o pensamento de Renouvin e Duroselle sobre a personalidade do homem de Estado, seu comportamento diante de fatos históricos e de sua interação com as forças profundas. O segundo capítulo, por sua vez, busca retratar antecedentes de impacto no relacionamento bilateral, que passaria a ser consolidado na década de 1950. Como ponto de partida, consideram-se os acontecimentos passados a partir de 1870, ano do término da Guerra da Tríplice Aliança. Este corte temporal justifica-se porque, como será visto, esse momento marca um processo de distanciamento mútuo entre

os dois países. Em seguida, são colocados alguns episódios de política interna paraguaia no que se refere à reconstrução institucional do país por meio da organização partidária. Trata-se de tema central para compreender o funcionamento político paraguaio, considerando que essas agremiações mantêm posições radicalmente distintas tanto em relação à política interna quanto à política externa do país. Finalmente, é apresentada uma breve biografia do personagem dominante e, ator principal do Paraguai, Alfredo Stroessner, com sua trajetória política, o perfil de seu governo e como a sua gestão foi analisada por alguns autores, para que seja possível captar o estilo de governo a partir das experiências pessoais daquele ditador, e, também, de sua personalidade.

O capítulo seguinte trata do processo gradativo de reaproximação política do Brasil com o Paraguai, particularmente a partir da década de 1940, e mostra como, a partir da ascensão de Stroessner, em 1954, a decisão brasileira de efetivamente contribuir para o desenvolvimento paraguaio por meio de obras naquele país facilitou para que fossem superadas as desconfianças e imprimiu nova dinâmica ao relacionamento bilateral. O quarto capítulo discute como esse retorno à amizade, que ainda não estava consolidada, poderia ter desmoronado nas negociações da controvérsia sobre a posse de Sete Quedas, região localizada no rio Paraná na fronteira entre os dois países. Como será visto, o desentendimento não chegou às vias de fato em um conflito armado graças à decisão de aproveitamento conjunto da energia gerada pela hidrelétrica sintetizada pelo Tratado de Itaipu. Neste capítulo, foi necessário abandonar o enfoque bilateral Brasil-Paraguai para privilegiar a análise regional da evolução jurídica dos acordos firmados no âmbito da bacia do Prata, vez que as discussões sobre a construção da usina alarmaram os ânimos da Argentina. Em seguida, são apresentadas as conclusões deste trabalho.

O principal argumento a favor desta pesquisa é que, depois da Guerra da Tríplice Aliança, houve mais de três quartos de século de relações estremecidas. Diferentemente de outros momentos na vida paraguaia em que aparentemente aquele país ensaiara aproximação com o Brasil, o período de Stroessner pode ser caracterizado como a retomada de entendimentos *pragmáticos* visando à cooperação. Houve, então, um conjunto de fatores que incentivaram a aproximação entre Brasil e Paraguai, e que não se resumiam em elementos relacionados à natureza ideológica do regime político. Stroessner assumiu o poder no Paraguai justamente quando o Brasil experimentava, com sucesso expressivo, ensaios democráticos com Juscelino Kubitschek, e os dois governantes, presidentes em regimes diferentes, estreitaram as relações de seus países como nunca se vira desde a Guerra da

Tríplice Aliança. Assim, entender as causas, os interesses e os efeitos da aproximação entre Brasil e Paraguai naquele momento histórico é relevante para a historiografia.

Ademais, outro argumento que justifica o estudo do período proposto neste trabalho refere-se a um certo desinteresse dos pesquisadores pela história do Paraguai e de suas relações com o Brasil durante grande parte do governo de Stroessner. A bibliografia disponível sobre o Paraguai é bastante ilustrativa desse fenômeno. Como se afirmou, a produção acadêmica acerca da análise e releitura da Guerra da Tríplice Aliança (1865-1870) é ampla e abrangente. Outro interesse dos historiadores é a Guerra do Chaco (1932-1936). Finalmente, o Paraguai volta a ser objeto de estudos com a controvérsia de Sete Quedas, na década de 1960. Há, portanto, períodos consideráveis de menor interesse da produção historiográfica sobre a história o Paraguai. Este trabalho lançará suas atenções exatamente em um recorte temporal sobre o qual identifica-se uma dessas lacunas.

Adicionalmente, deve ser registrado que os vinte anos de relacionamento bilateral que serão estudados se passam no contexto da Guerra Fria. As políticas brasileiras e paraguaias devem ser entendidas também segundo as restrições de condução autônoma de suas políticas externas impostas pelo cenário internacional.

No que diz respeito ao escopo bibliográfico utilizado nesta pesquisa, deve-se destacar novamente que a produção acadêmica sobre a história recente do Paraguai e de seu relacionamento com o Brasil não é muito extensa. Não obstante, tem-se notícia de pesquisadores dedicados exclusivamente ao tema do Paraguai, como é o caso do catedrático Günter Kahler, da Universidade de Colônia, mas cujos trabalhos focam-se particularmente em análise sociológica e não na política externa daquele país. Além disso, a barreira, para o autor deste trabalho, que se lhe constitui o idioma alemão, impediu que fossem buscados trabalhos de pós-graduação porventura produzidos naquela universidade.

Pelas dificuldades diversas inerentes a qualquer trabalho acadêmico, e em particular àquelas que infligiram esta pesquisa (como a dificuldade de acesso à produção existente sobre o tema e a forçosa necessidade de conciliação entre responsabilidades profissionais e acadêmicas), a busca por fontes para este estudo foi realizada de maneira distinta para cada seção.

No caso do capítulo teórico, são inúmeras as publicações sobre geopolítica e a evolução da disciplina na América do Sul. Ressalve-se, contudo, que o Paraguai ainda não possui um campo de pesquisa em geopolítica tão avançado como no Brasil ou na Argentina. Apesar disso, os materiais encontrados sobre a geopolítica do Paraguai, acredita-se, foram

capazes de esclarecer satisfatoriamente sua formulação e seu pensamento. No caso da apresentação sobre o homem de Estado, optou-se por priorizar os estudos de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, da Escola Francesa das Relações Internacionais.

Já nos capítulos sobre o relacionamento Brasil-Paraguai nas décadas de 1950 a 1970, a dificuldade de acesso à ainda limitada literatura existente tentou ser superada por meio de uma viagem de pesquisa a Assunção, realizada em janeiro de 2006<sup>10</sup>. Apesar de restrita a pouco mais de uma dezena, as obras encontradas apresentaram boa qualidade acadêmica e foram fundamentais para a realização desta pesquisa.

Ademais, foi feita pesquisa nos arquivos históricos do Itamaraty em Brasília (DF) nos livros de documentos ostensivos e reservados de Ofícios Recebidos (janeiro de 1960 a dezembro de 1967), Telegramas Recebidos (1960 a 1967), Telegramas Enviados – minutas (1961 a 1964), e Despachos (1956 a 1963). Não houve acesso privilegiado a documentos por causa da natureza do trabalho do autor. Contudo, devido a restrições de tempo, não foi possível avançar e explorar o arquivo do Itamaraty para todo o período proposto para este trabalho.

O capítulo que discorre sobre a controvérsia de Sete Quedas e a assinatura do Tratado de Itaipu beneficiou-se da ampla e extensa bibliografia existente. Por isso, e em consonância com os objetivos do trabalho, optou-se por fazer uma abordagem político-jurídica da evolução dos acordos firmados para regular o uso compartilhado dos recursos da bacia do Prata.

Finalmente, deve-se mencionar a utilização da Internet como valiosa ferramenta de busca e pesquisa em diversos bancos de dados de bibliotecas e livrarias estrangeiras. Graças às facilidades da Internet, foi possível encontrar exemplares de obras em bibliotecas espalhadas no país onde o autor teve a oportunidade de realizar suas pesquisas.

A partir da abordagem acima proposta para esta pesquisa e fazendo uso das fontes listadas, pretende-se que este trabalho contribua minimamente para preencher uma parte da lacuna da historiografia do relacionamento bilateral brasileiro-paraguaio no período 1954-1973. A intenção de manter o foco político ao longo do texto, acredita-se, é condizente com o tom dos acontecimentos históricos e, principalmente, com a condução política escolhida pelos governos dos países para dirimir as diferenças às quais tiveram que enfrentar.

---

<sup>10</sup> Na seção *Memória da Pesquisa* deste trabalho, o autor faz um relato, de caráter pessoal, sobre sua experiência na busca por bibliografia para esta pesquisa.

## Capítulo 1 – O olhar da teoria

### 1.1 – Considerações Geopolíticas

Antes da abordagem do tema em foco, julga-se interessante registrar uma passagem da reflexão de Raymond Aron sobre “O que é uma Teoria das Relações Internacionais?”:

O estudo empírico das relações internacionais visa precisamente determinar a percepção histórica que orienta o comportamento dos atores coletivos, as decisões dos responsáveis por esse comportamento. A teoria põe em evidência a diversidade dos termos dos conflitos entre os atores coletivos e dos seus objetivos.<sup>11</sup>

Ao iniciar um estudo sobre o relacionamento bilateral Brasil-Paraguai, é bastante improvável que não saltem aos olhos do pesquisador, como que automaticamente, as diferenças de proporções entre os dois países. De fato, as grandezas são de ordem distintas: o Brasil tem território quase 21 vezes maior que o Paraguai, sua população supera a guarani em aproximadamente 30 vezes, seriam necessárias mais de 80 economias paraguaias para se alcançar o mesmo nível de produção econômica do Brasil. O pesquisador mais atento não será levado por tais constatações, vez que os países não podem ser vistos isoladamente nem avaliados mormente por suas assimetrias. Ambos fazem parte do mesmo sistema sul-americano e, como vizinhos, compartilham de dinâmicas de interação particulares. Apenas como exemplos, vide a questão da navegação nos rios e a da energia hidrelétrica. O território paraguaio é caminho natural dos cursos dos rios da bacia do Prata, e a navegação em seus dois principais rios, o Paraguai e o Paraná, permite acesso ao *hinterland* brasileiro. Além disso, Brasil e Paraguai têm administração conjunta em Itaipu, a maior usina hidrelétrica em atividade do mundo, e a principal fonte de energia renovável de ambos os países.

Esses elementos – território, população, riquezas naturais, entre tantos outros – são objeto de estudos de geopolítica. Isso é bem evidenciado no livro *Géopolitique et géostratégie*, de Pierre Célérier (1969). Nessa obra, o autor diz que todos os Estados detêm fatores estáveis e fatores variáveis em sua projeção geopolítica. Os três fatores estáveis, segundo ele, são o espaço e suas divisões, o território e a localização. A importância do espaço e suas divisões é a consciência de que há limites aos domínios de cada Estado,

---

<sup>11</sup> ARON, Raymond. *Estudos Políticos*. Brasília: Editora UnB, 1985, p.384.

impostas pelo Estado vizinho. Na questão do território devem ser avaliadas sua extensão, sua estrutura física, e a configuração de suas fronteiras – se são traçadas por acidentes geográficos, se são frutos de conquista ou negociação, etc. Finalmente, a localização de um Estado é fundamental para sua geopolítica, e divide-se em marítima (presença de litoral, posse de ilhas, se o Estado é insular) e central. Por sua vez, entre os fatores variáveis estão (i) a população, (ii) os recursos naturais, (iii) as fontes de energia existentes e a capacidade de produção de novas matrizes energéticas, e (iv) as estruturas políticas e sociais. Este último ponto é condicionado a todos os demais, como se deles fosse resultado.

Assim, ao mesmo tempo em que as relações Brasil-Paraguai guardam proporções distintas em seus aspectos geográficos, econômicos e sociais, o estudo da interação entre os dois países – e, a rigor, entre quaisquer países – deve ser entendido em primeira linha no contexto da projeção das forças em movimentos, sejam elas naturais, econômicas, militares ou demográficas. Uma dificuldade imposta a esse tipo de análise é que geopolítica ainda é um conceito controverso, dadas suas possibilidades de definição, adoção e entendimento.

O termo “geopolítica” foi empregado pela primeira vez em 1899 pelo professor sueco Johan Rudolf Kjellén (1864-1922), que, a partir dos estudos produzidos por Friedrich Ratzel (1844-1904), divulgou suas pesquisas inovadoras sobre o tema nos anos finais do século XIX e nos primeiros anos do século XX. Segundo Merle (1981), a escola geopolítica que acabara de ser fundada tinha o objetivo de estudar as relações entre política e geografia, mas tencionando demonstrar a subordinação da política internacional aos fatores geográficos<sup>12</sup>. De acordo com Meira Mattos (1975),

Ratzel e Kjellen (...) conseguiram elevar a geopolítica ao nível científico, enunciando-lhe conceitos básicos, princípios e a sistematização de critérios para a observação de fatos políticos. Partiram ambos não da pesquisa abstrata *do que devem ser os Estados*, mas da observação concreta *do que são Estados*.<sup>13</sup>

Os estudos de geopolítica baseados nos ensinamentos de Ratzel – a quem se atribui a frase, comumente citada em textos de geopolítica, “espaço é poder” – e Kjellén atingiram o ápice no período entreguerras, quando foram convenientemente adaptados ao pensamento alemão para justificar as políticas de expansionismo nazista, que se baseavam nos conceitos

---

<sup>12</sup> MERLE, Marcel. *Sociologia das relações internacionais*. Brasília: Editora UnB, 1981, p.121-122.

<sup>13</sup> MEIRA MATTOS, Carlos de. *Brasil: geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1975, p.3-4.

de espaço vital, de expansão e de conquista de poder<sup>14</sup>. Como afirma Miyamoto (1995), a “Escola de Munique” interpretou a geopolítica como um instrumento político a serviço do Estado. O enfoque militarista era claro: durante a Segunda Guerra Mundial, todos os generais deveriam ser formados em geografia, e todos aqueles que dominavam a geografia deveriam receber treinamento para se tornarem generais. Por outro lado, as interpretações dos estudiosos da Inglaterra e dos Estados Unidos buscavam superar a visão belicosa da geopolítica, e voltavam-se para uma conceituação geográfico-política que permitisse a identificação de tendências permanentes que deveriam embasar o comportamento das grandes potências. À medida que se davam avanços tecnológicos, os estudiosos passaram a defender a primazia do poder marítimo sobre o territorial, e, mais tarde, do poder aéreo sobre os demais<sup>15</sup>.

É bastante interessante a apresentação da evolução do conceito de geopolítica feita por Golbery do Couto e Silva, um dos principais pensadores desse campo no Brasil, no texto “*Geopolítica e Geoestratégia*”, de 1959. Para Couto e Silva, a geopolítica

baseada na ciência geográfica e, em particular, no ramo denominado Geografia Política, serve de fundamentação geográfica e propõe diretrizes, calcadas nos conceitos básicos de espaço e de posição, à Política Nacional, tanto no domínio não-estratégico desta e onde se visa ao bem-estar, ao progresso, ao desenvolvimento atingíveis sem a ameaça de antagonismos internos ou externos, quando na esfera da segurança nacional, isto é, da Estratégia.<sup>16</sup>

Ariel Macedo de Mendonça, após analisar diversas definições, sintetiza o conceito de geopolítica como “*uma doutrina de caráter normativo-estratégico, na medida em que ela, ao ser utilizada para descrever fenômenos internacionais à luz dos condicionamentos geográficos, em última análise, tenciona prescrever cursos estratégicos de ação política*”<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> MEIRA MATTOS (1975), p.4. O uso, pela Alemanha nazista, de tais conceitos fez com que a geopolítica, à época, perdesse prestígio como ciência.

<sup>15</sup> Cf. MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995, p.21-42. Um debate bastante interessante sobre os poderes terrestre, marítimo e aéreo pode ser encontrado no capítulo 5 da obra de WIGHT, Martin. *A política do poder*. Brasília: Editora UnB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

<sup>16</sup> COUTO E SILVA, Golbery do. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981, p.166. Anteriormente nesse texto, o autor fez as seguintes definições: Objetivo Nacional como a tradução das aspirações e interesses de todo o grupo nacional; Política Nacional como a governação do Estado com vistas à consecução e salvaguarda dos Objetivos Nacionais; e a Segurança Nacional como o grau relativo de garantia que o Estado proporciona à coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus Objetivos, a despeito dos antagonismos internos ou externos, existentes ou presumíveis. Em suma, a Estratégia é a Política de Segurança Nacional.

<sup>17</sup> MENDONÇA, Ariel Macedo de. *A geopolítica e a política externa do Brasil: inserção dos mundos militar e diplomático em um projeto de poder. A Ata das Cataratas e o equilíbrio de forças no Cone Sul*. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2004, p.53.

Philip Kelly e Jack Child (1988) conceituam geopolítica como “*the impact on foreign and security policies of certain geographic features, the more important among these being locations among countries, distances between areas, and terrain, climate and resources within states*”<sup>18</sup>. Em seguida nessa mesma obra, Kelly e Child afirmam que a utilidade da análise geopolítica está na sua capacidade de estabelecer vínculos entre a geografia e a política, e como essas políticas afetarão as relações internacionais. Em outro trabalho, Kelly (2000) aprimora sua definição ao dizer que geopolítica é

a foreign policy approach and an international relations theory that stresses an awareness of relative position among countries and a corresponding response of statesmen to advantages and vulnerabilities that territorial and maritime space may bring to foreign affairs and national security. Within this focus, above all geopolitics provides a practical guide to diplomacy, albeit, without yet a coherent theoretical framework that may plausibly link the impact of a nation's geographic placement to a predictable international strategy.<sup>19</sup>

Já segundo Geoffrey Roberts (1972), geopolítica é o “*estudo da influência do ambiente geográfico – especialmente os aspectos físicos, étnicos, demográficos e econômicos – sobre a política governamental. Trata especialmente da influência na política externa dos Estados e nos conflitos resultantes dessa política*”<sup>20</sup>. Contudo, alguns dos fatores da geopolítica têm sido relativizados, tendo em vista os avanços tecnológicos. Apenas como exemplificação, as distâncias podem ser colocadas em segundo plano com o avanço dos meios de transporte e das armas de longo alcance; as territorialidades são suprimidas com o crescimento dos fluxos comerciais e de pessoas; novos atores não-estatais devem ser considerados no cálculo geopolítico dos analistas. Como ressalta Fernández (1993),

el desarrollo de la tecnología militar, la integración creciente del mercado internacional, así como la cambiante naturaleza, forma y función militar del procesamiento de la información ha modificado las principales dimensiones estratégicas internacionales.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> KELLY, Philip e CHILD, Jack. *An overview: geopolitics, integration, and conflict in the Southern Cone and Antarctica*. In: KELLY, Philip e CHILD, Jack (orgs). *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1988, p.2.

<sup>19</sup> KELLY, Phillip. *Geopolitics of Paraguay: pivotal position within a model of geopolitics*. Historical Text Archive, MI, USA: Mississippi State University, 2000, p.1.

<sup>20</sup> ROBERTS, Geoffrey. *Dicionário de análise política*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972, p.105. Verbetes: geopolítica.

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ, Augusto Varas. *La post-guerra fría, la seguridad hemisférica y la defensa nacional*. In: FERNÁNDEZ, Augusto Varas e CRUZ-JOHNSON, Rigoberto (orgs). *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*. Santiago: Flacso/CEEA, 1993, p.7.

Ao retomar a atenção para o relacionamento Brasil-Paraguai e, particularmente, os aspectos físicos dos dois países, fica evidente que se deve considerar o estudo de variáveis geopolíticas. De um lado, o Brasil, desejoso de exercer influência sobre a bacia do Prata; do outro, o Paraguai, dependente de seus vizinhos para alcançar o mar e localizado praticamente no centro do continente. Mais que isso, o período abarcado neste estudo é marcado por experiências militares nos dois países. Torna-se necessário discorrer o papel da geopolítica na condução das políticas tanto do Brasil como do Paraguai, e, adicionalmente, entender a geometria de outras forças atuantes na região do Prata.

### 1.1.1 – Brasil

Não é exagero afirmar que o Brasil foi o primeiro país do continente que conseguiu produzir um pensamento geopolítico consistente e orientador de ações para sua política externa<sup>22</sup>. Um dos trabalhos pioneiros da geopolítica brasileira é *Estrutura política do Brasil*, de Everardo Backheuser e publicado em 1926. Nessa obra, o autor lança mão dos conceitos desenvolvidos por Ratzel de espaço e de posição para entender a geopolítica brasileira. Segundo Backheuser,

Quase todas as questões que se prendem ao “espaço” são favoráveis ao Brasil, desde a capacidade de população (...), até à dos contrastes físicos, até às resultantes das nossas possibilidades econômicas, e até à influência psicológica que os grandes espaços exercem sobre o espírito popular. O mesmo não sucede, infelizmente, no que se possa deduzir da nossa “posição”, pois aí encontramos várias condições que nos são desvantajosas, desde o clima adverso até a nossa situação no hemisfério sul, longe dos centros de maior atividade política. (...) A ação do espaço e da posição equivalem, afinal, – em conjunto, embora não termo a termo – à ação do solo e do clima. Esses fatores comprimem o terceiro agente geográfico: o homem, que por sua vez reage sobre os primeiros.<sup>23</sup>

Uma leitura bastante didática da evolução do pensamento geopolítico no país é apresentada por Miyamoto (1995). O autor periodiza a evolução da geopolítica brasileira em cinco momentos, relacionando-os com os eventos políticos de cada fase: (i) as décadas de 1920 e 1930, quando a geopolítica como disciplina surge no país; (ii) a época do conflito

---

<sup>22</sup> Uma das preocupações centrais da geopolítica é o poder que os Estados projetam ou tentam projetar no sistema internacional. Neste sentido, não se deve olvidar que a geopolítica regional da América do Sul sempre esteve inserida no contexto global maior, no qual a presença e influência norte-americana não podem ser colocadas de lado, nem tampouco relativizada.

<sup>23</sup> BACKHEUSER, Everardo. *A estrutura política do Brasil – notas prévias*. Rio de Janeiro: Mendonça, Machado & Ca. Editores, 1926, p.61-62. Linguagem adaptada à língua portuguesa contemporânea.

mundial, quando a necessidade de estudos de geopolítica é afirmada; (iii) o surgimento da ESG em 1949 e a conseqüente produção doutrinária no contexto da Guerra Fria; (iv) a ascensão dos militares ao poder e a adoção do binômio segurança e desenvolvimento para a construção de um Brasil-potência; e (v) as décadas de 1980 e 1990, com o abandono da ambição da fase anterior e o aparecimento de novas questões internacionais<sup>24</sup>. A seguir, serão destacados, de forma breve, alguns aspectos relevantes de cada fase.

Na década de 1930, os trabalhos de Mário Travassos marcariam definitivamente os estudos brasileiros de geopolítica<sup>25</sup>. Sua preocupação principal era com o papel desempenhado pelo Brasil no continente latino-americano, e seu foco pousava na análise do território nacional e de suas potencialidades geográficas. Neste sentido, foram identificados dois antagonismos no sistema sul-americano: Atlântico *versus* Pacífico e Prata *versus* Amazonas. O primeiro antagonismo estaria naturalmente resolvido pela existência da Cordilheira dos Andes, obstáculo natural que determinava a direção dos fluxos das águas para um lado ou outro do continente. Já o segundo antagonismo era mais sensível: enquanto o volume de águas do Amazonas caminha para o norte, o da bacia do Prata caminha para o sul. Buenos Aires, capital argentina localizada na foz do Prata, teria predominância sobre esse sistema graças à rede de comunicações ferroviárias com Assunção, Santiago e La Paz. A Argentina teria vantagem geopolítica na região porque Buenos Aires podia comunicar-se tanto com os sistemas do Pacífico e do Atlântico. Como sintetiza Breda dos Santos,

Travassos estudou a projeção continental do Brasil nos seguintes termos: por um lado, a região platina brasileira deveria exercer uma ação neutralizadora sobre a Bacia do Prata sob a influência argentina, através da exploração de vias fluviais e rodoferroviárias; de outro, sua Região Amazônica se projetaria como um centro de influências sobre a Bolívia e a Colômbia.<sup>26</sup>

No segundo período considerado por Miyamoto, a geopolítica brasileira toma o rumo da teorização e do debate sobre os “grandes temas da geopolítica nacional: as *fronteiras*, a *mudança da capital federal*, a *divisão territorial*, os *meios de comunicação viários*”<sup>27</sup>. A

---

<sup>24</sup> MIYAMOTO (1995), p.44.

<sup>25</sup> BREDAS DOS SANTOS, Norma. *Geopolítica e segurança nacional*. In: Política & Estratégia, vol. 5, nº 4, out./dez. 1987, p.565.

<sup>26</sup> BREDAS DOS SANTOS (1987b), p.566.

<sup>27</sup> MIYAMOTO (1995), p.75 (grifos no original). Deve ser mencionado, ainda, o trabalho de Lysias Rodrigues, que defendia que o Brasil deveria converter-se em um grande país. Embora com nova formulação, seus estudos não acrescentavam muito ao que Travassos escrevera na década anterior. Segundo esse autor, o Brasil continha três *puncti dolentes* – regiões sensíveis onde o potencial de conflito era maior: na região das quedas d’água da fronteira brasileiro-argentina; o triângulo boliviano Cochabamba-Santa Cruz de la Sierra-Sucre; e fronteira  
(*vide continuação desta nota na página seguinte*)

terceira fase é marcada pela criação, em 1949, da Escola Superior de Guerra. Apesar das incongruências do pensamento geopolítico brasileiro, a Escola Superior de Guerra serviu para centralizar e sistematizar o estudo do tema, além de contribuir para a sua efetivação<sup>28</sup>. A Escola Superior de Guerra era responsável pela formulação da Doutrina de Segurança Nacional, que atribuía ao Estado a responsabilidade de prover a segurança da nação:

A Segurança Nacional é o maior ou menor grau de garantia que, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, um Estado proporciona à coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus objetivos nacionais, contra a ação adversa de fatores internos e externos.<sup>29</sup>

Golbery do Couto e Silva foi um grande expoente entre os pensadores esguianos. Sua estratégia geopolítica estava fundamentada em concepções de segurança nacional que pudessem alcançar todo o território brasileiro, defendendo-o e ocupando as regiões vazias. Para tanto, Couto e Silva dividiu o país em cinco áreas geopolíticas: (i) a área geopolítica de reserva geral ou manobra central (composta pela região sudeste e o estado de Goiás); (ii) a área geopolítica da ala norte (região nordeste); (iii) a área geopolítica da ala sul (contendo os estados da região sul); a área geopolítica do Oeste (com os estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul); e a área geopolítica da Amazônia (estados da região norte)<sup>30</sup>. A geopolítica brasileira deveria ser entendida em três perspectivas<sup>31</sup>: o “império brasileiro” – a preocupação com o imenso território continental do Brasil –; a “moldura continental” – a projeção que cada área geopolítica alcançava no além-fronteiras, às vezes chegando até ao Pacífico –; e o mundo de além-mar – basicamente, o olhar sobre a bipolaridade<sup>32</sup>. No que diz

---

entre o Peru e o Equador, cujo centro de localizava em Letícia, próxima à cidade de Tabatinga, no lado brasileiro. O Brasil, então, deveria promover as condições para “criar na América do Sul um núcleo geopolítico poderoso, homogêneo, sob sua chefia política”. RODRIGUES, Lysias. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério da Guerra, 1947, p.120.

<sup>28</sup> BRENDA DOS SANTOS, Norma. *A geopolítica argentina*. In: Política e estratégica, v. 5, nº.1, janº./mar. 1987, p.98. O pensamento esguiano será a base para a ação dos governos ditatoriais brasileiros na década de 1960. No entanto, ressalte-se que a Escola Superior de Guerra não produziu documentos para a ditadura; a ascensão dos militares ao poder em 1964 possibilitou que sua formação acadêmica militarista pudesse ser levada a cabo.

<sup>29</sup> TÁVORA, Juarez. *A segurança nacional, a política e a estratégia: conceituações e inter-relações*, p.9, apud MIYAMOTO (1995), p.84.

<sup>30</sup> Para facilitar a compreensão, a composição das áreas geopolíticas de Couto e Silva está expressa em termos da divisão política atual do Brasil. Quando sua obra foi escrita, não haviam sido separados o Mato Grosso do Sul do estado de Mato Grosso (ambos contidos na área geopolítica oeste) e Tocantins do estado de Goiás (o primeiro na área geopolítica da Amazônia e o último na de reserva geral ou manobra central).

<sup>31</sup> COUTO E SILVA, Golbery. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967, p.108-131.

<sup>32</sup> Ao considerar o conflito global, o pensamento da Escola Superior de Guerra colocava o Brasil dentro da área de influência dos Estados Unidos, e defendia abertamente os valores ocidentais. “E, pois, pertencemos ao  
(vide continuação desta nota na página seguinte)

respeito à região do Prata, Couto e Silva (1967) reconheceu a possibilidade potencial de conflito. Sobre o tema, ele ponderou que

ao sul, estendendo-se até Mato Grosso, [há] uma zona também de vulnerabilidade máxima, mas a possíveis ações adversas de origem regional, às quais, embora sejam menos potentes, nos teremos de opor, exclusivamente, com os meios próprios que conseguimos mobilizar.<sup>33</sup>

Uma quarta fase sugerida por Miyamoto é iniciada com a chegada ao poder dos militares, que abrem espaço para que as doutrinas de segurança e desenvolvimento formuladas pela Escola Superior de Guerra fossem usadas em prol do fortalecimento do poder nacional. No entanto, a necessidade de propiciar segurança interna fez o controle geopolítico mirar para dentro do país. Os projetos de Brasil-Potência cambiaram a política externa para o pragmatismo responsável de Geisel, que privilegiava os parceiros econômicos ao invés das dicotomias ideológicas existentes no mundo. Tais projetos, contudo, causaram preocupação na Argentina, onde o crescimento de uma “hegemonia brasileira” era visto com temor, o que incentivou “uma extensa produção de estudos geopolíticos na Argentina, nos quais se trata[va], principalmente, do papel imperialista que o Brasil estaria exercendo com relação à América Latina”<sup>34</sup>.

De fato, compunha parte da estratégia geopolítica brasileira a atração da Bolívia e do Paraguai para sua esfera de influência, buscando reduzir ou neutralizar a importância da Argentina na bacia do Prata<sup>35</sup>. Neste sentido, durante as décadas de 1960 e 1970 o Brasil firmou uma série de tratados bilaterais e multilaterais com os países vizinhos em temas vinculados a rede de transportes e comunicações, uso e aproveitamento compartilhado de recursos naturais, acesso privilegiado a portos e zonas francas – a chamada “política dos corredores de exportação”. Em especial, resalte-se a Criação do Comitê Intergovernamental

---

Ocidente; nele estamos e vivemos; o Ocidente vive e persiste realmente em nós, em nosso passado e em nosso presente, em nosso sangue e em nossos músculos, em nossos corações e em nossos nervos, nos ideais pelos quais lutamos e nos interesses que defendemos, na técnica que nos arma o braço, na ciência que nos alimenta o espírito, na fé que nos fortalece a alma, nos livros que lemos, nas palavras que proferimos, nos cânticos que entoamos, nas preces que baluciamos, até nesta maravilhosa paisagem plástica que nos rodeia, praias, montanhas, selvas, campos, planaltos e rios, ocidentalizados mais e mais pelo esforço perseverante e incansável de incontáveis gerações. Nós somos, também, o Ocidente.” COUTO E SILVA (1967), p.226-227.

<sup>33</sup> COUTO E SILVA (1967), p.59.

<sup>34</sup> BREDAS DOS SANTOS (1987b), p.569.

<sup>35</sup> “Essas rivalidades [entre Brasil e Argentina] tiveram início com a expansão territorial brasileira e a disputa pelo Rio do Prata, via de acesso essencial ao interior do continente e às suas supostas fabulosas riquezas minerais. A luta pela posse da Colônia de Sacramento em frente a Buenos Aires e da Província Cisplatina, e a disputa por influência no Paraguai e Bolívia são episódios dessa rivalidade.” GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Reflexões Sul-Americanas*. Prefácio do livro de BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.19.

Coordenador dos Países da Bacia do Prata (1968) e a assinatura do Tratado de Itaipu (1973), vitórias da diplomacia brasileira que permitiram ao país manter seus interesses na região<sup>36</sup>. Não obstante tais questões, tanto Brasil como Argentina buscaram manter e ampliar sua presença no Prata. Há evidências, contudo, que levariam a indicar que o Brasil foi mais habilidoso no desenvolvimento de políticas voltadas para a melhoria das condições econômicas dos países vizinhos.

Desde que ficaram independentes, brasileiros e argentinos desenvolveram mitos de hegemonia regional. Isso acabou gerando antagonismos entre os dois países, que emergiram mais ou menos explicitamente segundo a ocasião. Nesse contexto, no início do século XX, o Brasil começou a esboçar uma estratégia para resgatar a Bolívia e o Paraguai da condição de “prisioneiro geopolítico” da Argentina. O plano brasileiro consistia em criar um sistema de transporte, orientado no sentido leste-oeste, e também reaparelhar e modernizar os principais portos da região Sudeste e Sul do país. O projeto começou a ser esboçado na década de 30, mas só foi posto em prática a partir dos anos 60, com a chamada “política dos corredores de exportação”.<sup>37</sup>

Dallanegra Pedraza (1983) afirma que o Brasil soube identificar todas as possibilidades de aproveitamento hidrelétrico na região do Alto Paraná e, a partir desses estudos, conseguiu produzir uma política coerente que lhe garantiu sua presença estratégica na região. A construção de Itaipu, para esse autor, “*no sólo representa un avance sobre las posibilidades argentinas [de aproveitamento hidrelétrico na região], sino también, la incorporación a su órbita de influencia, a un país ‘llave’ en la Cuenca del Plata: Paraguay*”<sup>38</sup>. Além disso, as comunicações rodoviárias em sentido leste-oeste favorecem a saída dos produtos paraguaios e bolivianos pelos portos brasileiros, contrariando o fluxo “natural” das correntes da bacia do Prata em direção a Buenos Aires.

---

<sup>36</sup> A evolução dos entendimentos jurídicos da bacia do Prata será apresentada neste trabalho.

<sup>37</sup> OLIC, Nelson Bacic. *Geopolítica da América Latina*. São Paulo: Moderna, 1992, p.49. Sobre os corredores de exportação, a pensadora Therezinha de Castro reforça o sucesso dessa política para a atração dos países vizinhos para a órbita brasileira. “In order to counterbalance the exclusive geocentrism of the La Plata estuary, it was considered to establish several other Brazilian outlets, thus eliminating the isolation of the La Plata interior. This resulted in the Export Corridors policy, a policy effectively developed from 1960 onward, when Brazil adopted the philosophy that “exporting is a national need”. Coincidentally, the first exporting terminals were found mainly in the La Plata basin, as these offered more adequate facilities and were located at the confluence of highways, railways, and water ways. They served agricultural centers as well as the Brazilian multi-industrial poles of Porto Alegre/Rio Grande, Curitiba-Paraguaguá, and Rio de Janeiro/São Paulo-Santos, and they attracted in addition the hinterland centers of Corumbá/Campo Grande and Brasília/Goiania. The export corridors are, therefore, part of Brazil’s policy of integration, and these efforts are greater in the La Plata basin because of its importance within the Southern Cone as the most effective geopolitical pole encompassed by the entire South Atlantic.” CASTRO, Therezinha de. *Southern Cone and the international situation*. In: KELLY e CHILD (1988), p.89-90.

<sup>38</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. *Situación energética argentina y la Cuenca del Plata*. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis et al. *Los países del atlántico sur: geopolítica de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Pleamar, 1983, p.49.

Assim, se o debate geopolítico brasileiro neste período preocupou-se mais com a colocação em prática de suas doutrinas de segurança nacional, pode-se dizer que, no caso da bacia do Prata, o Brasil conseguiu alcançar seus objetivos. Itaipu, nesse contexto, seria um exemplo da vitória da geopolítica brasileira. Este ponto, contudo, será objeto particular de estudo em seção posterior deste trabalho.

A última fase da evolução do pensamento geopolítico brasileiro é a pós-autoritarismo. Dois elementos caracterizam o período: a redemocratização e o arrefecimento das agudas divergências com a Argentina. Com isso, abriu-se o espaço requerido para que Brasil e Argentina pudessem empenhar-se na cooperação. Segundo Miyamoto (1995),

De um lado, o processo de integração com a Argentina, firmado pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, pareceu sepultar de vez a idéia de que o pensamento geopolítico brasileiro fora sempre concebido e desenvolvido com o intuito de conseguir a supremacia regional, exercitando o que na região passou a ser conhecido como imperialismo brasileiro. (...) Os inúmeros protocolos assinados pelos dois países, cobrindo extensa gama de serviços e comércio, davam mostras de que, embora permanecesse viva no país, a geopolítica estaria sendo colocada de lado nas decisões governamentais, nas quais a visão de integração e cooperação substituíra a ótica do conflito<sup>39</sup>.

### 1.1.2 – Paraguai

Ao contrário da enorme gama de possibilidades geopolíticas que o Brasil tem à sua disposição, dada, principalmente, a sua extensão territorial, a geopolítica do Paraguai é mais limitada e diretamente dependente dos eventos que ocorrem na bacia do Prata. Isso porque o Paraguai sofre da armadilha da mediterraneidade: sufocado territorialmente pelos países vizinhos<sup>40</sup>, deles depende para alcançar o Atlântico ou o Pacífico para manter contato e intercambiar com o resto do mundo:

---

<sup>39</sup> MIYAMOTO (1995), p.134. Bernal-Meza apresenta leitura histórica semelhante ao afirmar que “o mais importante legado deixado pelos Governos Sarney e Alfonsín foi a mudança substancial que imprimiram sobre as percepções de rivalidade e conflito nas relações bilaterais. Se por um lado existiram antecedentes que foram abrindo um caminho de distensão sob os governos militares – como os acordos, conhecidos como “tripartites”, pela utilização das águas da Bacia do Prata e as primeiras medidas de confiança mútua e segurança em relação ao desenvolvimento dos respectivos programas nucleares –, por outro lado pode-se afirmar que (...) a variável *tipo de regime* (a coincidência de democracia e civilidade) havia sido fundamental para a mudança de percepções. O processo de encontro, que marcava também o início do retorno do Brasil em seu interesse pela América do Sul, deu início ao Programa de Integração e Cooperação Argentino-Brasileiro, PICAB, o mais ambicioso projeto de integração bilateral de toda a história.” BERNAL-MEZA, Raúl. *Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul*. In: Revista Brasileira de Política Internacional, ano 42, nº.2, 1999, p.41 (grifos no original).

<sup>40</sup> Segundo o General Golbery do Couto e Silva, a posição do Paraguai o transformava em um “prisioneiro geopolítico”. COUTO E SILVA (1967), p.55.

Nossa visão particular sobre a geopolítica paraguaia está polarizada, principalmente, pelo fator mediterraneidade (...). A diminuição dos efeitos dessa mediterraneidade impõe uma estratégia de abertura de saídas para o mar, estratégia que o país interessado deve incorporar aos seus objetivos políticos internacionais<sup>41</sup>.

Historicamente, o acesso ao oceano dava-se por meio fluvial via navegação nos rios do Prata, implicando, assim, que todas as embarcações que rumassem de e para o Paraguai fossem “autorizadas” por Buenos Aires. Tal situação de dependência começou a mudar a partir da década de 1940, quando Higinio Moríngio, então presidente paraguaio, iniciou as “*propuestas que permitieron al Paraguay liberarse de la dependencia unipolar de la Argentina*”<sup>42</sup>. Um problema central da geopolítica em toda a bacia do Prata identificado por Malagrida (*apud* Bellis, 1983:171) e que afetam diretamente o Paraguai, é o fato de os rios da bacia terem sido utilizados como fronteira política dos Estados da região, fazendo com que os rios exerçam “*una función política que geográficamente no les corresponde*”<sup>43</sup>.

Trabalho dos professores Philip Kelly e Thomas Whigham sobre a geopolítica do Paraguai<sup>44</sup> apontou para o fato de que as principais vulnerabilidades daquele país estão diretamente relacionadas a aspectos geográficos, particularmente no que diz respeito à sua mediterraneidade. Para esses autores, embora o Paraguai possua as características geopolíticas de um Estado-nação, a posição geopolítica do país é vulnerável e não produz impacto estratégico continental, tampouco uma esfera de influência regional. Sua mediterraneidade impõe-lhe em dependência dos vizinhos maiores para alcançar o mar, seja por via terrestre ou fluvial, com o agravante de seu território ter vários espaços escassamente povoados e com poucos recursos naturais, especialmente no norte e no oeste. O grande potencial hidrelétrico contrasta com a insuficiência de recursos naturais básicos para sua industrialização, e a dependência de tecnologia e capital externos. A presença de dois países grandes em sua vizinhança, ainda segundo Kelly e Whigham, mais atrapalha do que colabora para o desenvolvimento econômico. Por outro lado, o constante receio de ser absorvido por Brasil ou Argentina fortalece o espírito nacionalista dos paraguaios, e a sua posição

---

<sup>41</sup> MEIRA MATTOS, Carlos de. *Geopolítica do Paraguai*. In: Política e estratégia, vol. VIII, n.º.2-4, abr./dez. 1990, p.400.

<sup>42</sup> LEZCANO, Carlos Maria. *Política exterior, percepciones de seguridad y amenaza en Paraguay*. In: FERNANDÉZ, Augusto Varas e CRUZ-JOHNSON, Rigoberto (orgs). *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*. Santiago: Flacso/CEEA, 1993, p.251.

<sup>43</sup> BELLIS, Bernardo Quagliotti de. *Uruguay en la cuenca del Plata*. In: DALLANEGRA PEDRAZA (1983), p.171.

<sup>44</sup> WHIGHAM, Thomas e KELLY, Philip. *Geopolítica del Paraguay: vulnerabilidades regionales y propuestas nacionales*. In: Perspectiva internacional paraguayana, ano 2, n.º 3, jan.º./jun.º. 1990, 41-77.

intermediária entre as duas grandes bacias hidrográficas do continente, a do Prata e a Amazônica, poderá, no futuro, ser aproveitada como interconexão de um sistema de rodovias, ferrovias e hidrovias continentais<sup>45</sup>.

Em termos estratégicos, a conclusão do estudo diz que é mais preocupante para o Paraguai, contrariamente ao que se passava nos países vizinhos, a “ausência de visão geopolítica” que não permitiu “uma atuação internacional consistente e vigorosa, baseada no conhecimento das vulnerabilidades e oportunidades geopolíticas do país”<sup>46</sup>. O documento, publicado no ano seguinte à queda do regime ditatorial, excetua dessa fragilidade o então recém-empossado governo pós-Stroessner.

Em linha semelhante de pensamento, Meira Mattos (1990) sugere que uma alternativa possível para se beneficiar da mediterraneidade é por meio do desenvolvimento do *hinterland*, alterando a situação de debilidade por outra de “Plataforma de cruzamentos viários”. No entanto, o próprio autor ressalta a fragilidade operativa do governo paraguaio, que dependeria de uma concertação multilateral para que tal alternativa se viabilizasse<sup>47</sup>. Seguindo esta proposta, o Paraguai mantém sua política de negociar acesso a corredores de exportação com os países vizinhos como alternativa à saída pela bacia do Prata. Ademais dos benefícios “a leste” negociados com o Brasil, recentemente o Paraguai conquistou uma “saída para o oeste” com o Chile. Em agosto deste ano, foi anunciada a cessão de um depósito para uso paraguaio no porto de Antofagasta, na região norte do Chile, com benefícios sensíveis para a economia do Paraguai<sup>48</sup>.

Relativo à posição geopolítica do Paraguai, quer-se ainda assinalar o fato de que, se no século XIX (e em especial no maior acontecimento de sua segunda metade – a Guerra da Tríplice Aliança) um vetor dinamizador por excelência foi a briga por fronteiras entre os

---

<sup>45</sup> Em artigo posterior, Philip Kelly sintetiza suas percepções acerca da geopolítica do Paraguai: “In general, Paraguay exists as poor, isolated, landlocked but centrally-located within the Plata River basin, not well-integrated as a nation, racially distinct with the Guaraní, underdeveloped, and ill-governed. Natural wealth is not available for a major industrial and exporting base, and its single resource distinction, the electricity produced at Itaipú and elsewhere along the Paraná, is largely commanded by Brazil and Argentina. Paraguay’s interior position gives geopolitical advantage also. Isolation has contributed to national unity, and distance from the primary core regions of Brazil and Argentina renders additional maneuverability, as seen in the balancing foreign policy opportunity.” KELLY (2000), p.7. A questão da política externa pendular será discutida no decorrer deste estudo.

<sup>46</sup> WHIGHAM e KELLY (1990), p.68.

<sup>47</sup> MEIRA MATTOS (1990), p.400.

<sup>48</sup> Segundo a reportagem, a cessão do porto de Antofagasta faz parte da estratégia chilena de transformar aquele país em provedor de serviços. *Paraguai chega ao Pacífico através do Chile*. Agência EFE, 31/08/2005. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2005/08/31/ult1808u48101.jhtm>>. Acesso em 01/09/2005.

vizinhos da bacia do Prata, no século XX, precisamente no recorte temporal considerado neste trabalho (1954-1973), a posição geopolítica do Paraguai adquire contornos de maior importância face em especial ao modelo de matriz energética do Brasil centrada na produção hidrelétrica. Nesse contexto, a interdependência dos catetos do triângulo Argentina-Brasil-Paraguai na gestão do recurso natural é imperiosa, o que vale dizer que, muito embora as já aludidas diferenças de proporções entre esses dois parceiros, Brasil e Paraguai, sejam de grandezas de ordem distintos em escala múltipla pró-Brasil, no tocante ao aproveitamento das águas compartilhadas com os vizinhos para a execução de metas estratégicas, a interdependência não só é um fato, como uma contingência. Em outras palavras, no caso dado Golias é forçado a ter que falar de igual para igual com Davi.

### 1.1.3 – Argentina

A Argentina sempre teve uma inflexão central e singular no contexto da bacia do Prata, em primeira linha devido à sua posição geográfica, mas também em razão de sua importância política. Em decorrência disso, o Paraguai, país mediterrâneo localizado entre dois grandes vizinhos, sempre sofreu interferências, implícitas ou explícitas, do Brasil e da Argentina. Ambos os países, em sua história, demonstraram o desejo de exercer influência sobre os desígnios de Assunção. Assim, não se pode deixar de lado o estudo da geopolítica argentina, que permeia todas as relações entre o Brasil e o Paraguai no período.

As pesquisas a respeito da disciplina *geopolítica* na Argentina tardaram mais para serem desenvolvidas em comparação ao que se passou no Brasil. Embora a literatura aponte para a existência de um pensamento estratégico que orientava a ação política ainda no século XIX<sup>49</sup>, a geopolítica argentina viria a ganhar maior densidade na década de 1960. De acordo com o trabalho de Alberto E. Asseff, na obra *Proyección continental de la Argentina: de la geohistoria a la geopolítica nacional*, faltava à Argentina o conhecimento acerca do “conceito geográfico” e da importância da geografia para o país:

Nuestro país ha sido excesivamente indiferente con la geografía. La descuidó sistemáticamente. Esta negligencia explica, parcialmente, su carencia de conciencia territorial. (...) Nuestro desprendimiento adquiere perfiles notoriamente nocivos, si se considera el valor de los espacios dispendiados.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> SANTOS (1987), p.98.

<sup>50</sup> ASSEFF, Alberto Emilio. *Proyección continental de la Argentina: de la geohistoria a la geopolítica nacional*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1980, p.49.

Em seguida, o autor tece repetidas referências ao pensamento geopolítico brasileiro de Mário Travassos no livro *Projeção continental do Brasil*, da década de 1930, e lamenta a perda da Banda Oriental (atual Uruguai) em 1828, “*un espacio vital para el dominio de la desembocadura de la Cuenca del Plata y del frente marítimo atlántico, en su area focal*”<sup>51</sup>. Assef defende, ainda, que a Argentina deveria buscar consolidar sua posição continental, por meio do fortalecimento do poder, da ocupação plena do espaço, do instinto de proteção das fronteiras e do estímulo à demografia, entre outras medidas.

Nesse sentido, o triângulo de poder argentino projetado pelos formuladores de políticas do projeto 80, do século XIX, tinha como vértices Buenos Aires – Rosário – Córdoba, que conformam a área central do país, porém muito pequena se comparada à sua totalidade geográfica. Já o projeto 80 do século XX, o do triângulo de poder argentino vertebrado, como definido por Assef, amplia-se e usa como vértices Rio Gallegos – Posadas – Salta, incluindo, dessa maneira, quase todo o território nacional. Em termos continentais, esse autor entendia que o triângulo do poder sul-americano era formado pela interligação Buenos Aires – Brasília – Caracas, enquanto que o triângulo geopolítico sul-americano, formado por Cochabamba – Santa Cruz – Charcas, todas cidades bolivianas, em muito assemelha-se com aquele formulado por Lysias Rodrigues em sua obra *Geopolítica do Brasil*, de 1947<sup>52</sup>.

Ainda comentando o trabalho de Assef, é extremamente relevante a sua conceituação proposta do “trapézio de conflito” da América do Sul. Os quatro vértices desse trapézio, localizados em Cochabamba (Bolívia) – Resistência (Argentina) – Bernardo de Irigoyen (Argentina) – Goiânia (Brasil), envolve a toda a área central no continente, no coração da bacia do Prata, e, particularmente, inclui quase todo o território paraguaio. Como se vê, o potencial de conflito geopolítico no continente, para esse estudioso, está concentrado na região da bacia do Prata.

Segue uma linha semelhante de entendimento do potencial de conflito na bacia do Prata o trabalho de Norberto Ceresole, *Geopolítica de liberación: Argentina, el Grupo Andino y las naciones del Plata*. Publicado em 1972, e referenciando-se algumas vezes nos conceitos desenvolvidos por Golbery do Couto e Silva, o autor afirma que haveria a

---

<sup>51</sup> ASSEF (1980), p.49.

<sup>52</sup> Vide nota de rodapé n.º. 27.

possibilidade de surgimento de uma situação de conflito na bacia do Prata, o qual poderia manifestar-se indiretamente, envolvendo os demais ribeirinhos (Bolívia, Paraguai e Uruguai), ou direta, entre Brasil e Argentina. No entanto, tal embate não se daria na forma de um conflito tradicional; e sim em termos de ganhos e perdas geopolíticas: “*por su parte, la confrontación directa se dará en torno de la preponderancia relativa (de ambos países) sobre la Cuenca del Plata*”<sup>53</sup>. Como será visto nesse trabalho, houve sim confrontação direta entre Brasil e Argentina na questão do aproveitamento econômicos dos recursos compartilhados da bacia do Prata, e o Brasil logrou ampliar sua projeção de poder no continente ao incluir o Paraguai em sua área de influência.

Ainda segundo Ceresole, o problema de falta de visão da geopolítica argentina era, na verdade, uma deficiência da própria política externa do país, que não conseguia produzir políticas e ações que possibilitassem o contrabalançar do peso relativo dos Estados Unidos e do Brasil na região. Percebe-se no texto desse autor uma certa dose de pessimismo e inferioridade da geopolítica argentina, vez que recorre constantemente à comparação para mostrar como os outros (Estados Unidos e Brasil) foram capazes de definir ações geopolíticas, enquanto que a Argentina não.

Este ponto reforça a idéia de que a geopolítica argentina veio a desenvolver-se, em alguma medida, como reação à extensa produção geopolítica brasileira e norte-americana, e não a partir de necessidades endógenas àquela sociedade. Além disso, a pesquisa argentina foi favorecida pela presença de governos militares e, ainda, pela conveniência do ofuscamento do fraco desempenho econômico<sup>54</sup>. À época, os argentinos consideravam que o Brasil desejava estabelecer sua hegemonia na região da bacia do Prata, e, por isso, os estudos geopolíticos portenhos eram reativos, focados na contenção da geopolítica ofensiva brasileira no continente.

De fato, ambos os países gostariam de exercer presença dominante na região central da América do Sul e, conseqüentemente, dominar a bacia do Prata. Durante a Guerra do Chaco, as rivalidades geopolíticas entre os dois grandes países ficaram evidenciadas no

---

<sup>53</sup> CERESOLE, Norberto. *Geopolítica de libertación: Argentina, el grupo andino y las naciones del Plata*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 1972, p.64.

<sup>54</sup> “A knowledgeable scholar on Southern Cone geopolitics, Howard Pittman, states that during the 1950s geopolitical thought in Argentina, which had shown some degree of development during the prewar years, “eclipsed”, to resurge again in the early 1960s. (...) One can interpret this resurgence, however, as the search by a powerful military establishment for self-justification and as the endeavor to hide governmental inefficiency behind pompous crusades of national action and international expansion.” CAVIEDES, Cesar N. *Emergence and development of geopolitical doctrines*. In: KELLY e CHILD (1988), p.24.

conflito entre os dois países menores. Segundo Doratioto (2000:475-476), a Argentina queria liderar o processo de paz entre Paraguai e Bolívia de modo a preservar seus interesses, impedindo que os Estados Unidos assumissem esse papel e aproveitando que o Partido Liberal estava no poder no país guarani. A Argentina também queria impedir o acesso dos produtos bolivianos, particularmente os petrolíferos, aos portos da bacia do Prata e aos mercados locais e mundiais. Com o mesmo objetivo de estabelecer sua hegemonia, o Brasil manteve-se neutro na disputa como forma de aproximar-se tanto da Bolívia como do Paraguai. No entanto, com o evidente apoio argentino ao Paraguai, o Brasil sinalizou simpatia pela Bolívia sem, contudo, traduzi-la em apoio militar. Permanecia o desinteresse em um porto boliviano no Prata, vez que o Brasil queria que a Bolívia desviasse seu comércio para os portos no litoral de São Paulo. No entanto, como o autor aponta,

A Guerra do Chaco representou o apogeu e, paradoxalmente, o início do declínio da hegemonia argentina na região. A Argentina demonstrou sua força ao evitar a derrota militar paraguaia; impedir que os Estados Unidos se impusessem como condutor da solução de uma questão do Prata, visto por Buenos Aires como um espaço geopolítico seu; ao negar ao Brasil, até 1935, papel significativo no processo de paz e ao aceitá-lo somente em 1938, quando os objetivos argentinos já tinham sido realizados e, ainda, por levar a Bolívia a estabelecer uma política de cooperação com seu vizinho do sul. Por outro lado, ao Paraguai ficou demonstrado que se a Argentina permitiu-lhe, com seu apoio, manter a posse do Chaco, também impediu-o, com ameaças veladas, de alcançar seu objetivo territorial máximo. *Como consequência, lideranças militares e civis paraguaias se voltaram para o Brasil, a ponto de o presidente Vargas visitar Assunção em 1941.*<sup>55</sup>

Segundo Gustavo Cirigliano (1975), a geopolítica argentina é construída sobre um triângulo com os seguintes três eixos: o eixo fluvial ao longo do curso dos rios Paraná e Paraguai – que permite ao país interagir com a Bolívia, o Paraguai e a região sul do Brasil; o eixo andino ao longo da fronteira com o Chile – que projeta a presença argentina na Bolívia e no Chile; e o eixo marítimo – que legitimaria a Argentina como responsável pela segurança do Atlântico sul. Haveria, ainda, um quarto eixo, o Antártico, acerca das pretensões portenhas sobre aquele continente<sup>56</sup>.

Em relação ao eixo fluvial, a Argentina pretendia manter o fluxo natural norte-sul seguido pelos rios Paraná e Paraguai, que desemboca no estuário do rio da Prata. Era uma forma para o país auferir ganhos com o trânsito de suas mercadorias para exportação e ser a

---

<sup>55</sup> DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *As políticas da Argentina e do Brasil em relação a disputa boliviano-paraguaia pelo Chaco (1926-1938)*. In: *A visão do outro: seminário Brasil-Argentina*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000, p.476-477 (sem grifos no original).

<sup>56</sup> CIRIGLIANO, Gustavo. *La Argentina triangular*. Buenos Aires: Publicaciones Humanitas, 1975, *apud* CAVIEDES (1988), p.25.

porta de entrada e saída dos produtos bolivianos e paraguaios<sup>57</sup>. No entanto, a Argentina foi perdendo lentamente a sua influência sobre os vizinhos ribeirinhos a montante da bacia do Prata para dar espaço ao Brasil. A falta de uma geopolítica que definisse uma doutrina de segurança nacional, como houve no Brasil, somada à ausência de políticas efetivas para contrabalançar o avanço brasileiro são elementos que ajudam a esclarecer a perda de importância argentina na região. Para Nicolás Boscovich (1983),

En la Argentina es de vital importancia una *concepción geoestratégica* para la integración de su espacio físico, y de una *geopolítica nacional* que clarifique y priorice sus objetivos claves en el Cono Sur. La carencia – hasta ahora [1983] de una consistente concepción geopolítica para ese ámbito regional-plurinacional tuvo – y tiene – graves implicancias en la política interna<sup>58</sup>.

É razoável atribuir ao perfil da matriz energética argentina parte do desinteresse político pela pesquisa e construção de usinas hidrelétricas. Desde o início do século XX, o petróleo era a principal fonte energética utilizada no país, e a Argentina exportava excedentes do petróleo extraído em seu território. Já o Brasil, no mesmo período, era importador de petróleo e necessitava de outras fontes, preferencialmente renováveis e baratas. A pesquisa brasileira de viabilidade para a construção de hidrelétricas ao longo dos rios da bacia do Prata já eram produzidos desde a década de 1950. Com isso, quando a negociação internacional sobre o aproveitamento das águas compartilhadas teve lugar a partir da década de 1960, o Brasil sabia quais eram seus interesses e, por isso, foi capaz de adotar atitudes mais efetivas e pragmáticas a seu favor.

Em síntese, a importância da Argentina para a bacia do Prata foi sendo intercambiada pela expansão da presença brasileira na região. A série de acordos internacionais que institucionalizaram o sistema da bacia do Prata<sup>59</sup> legitimaram muitas das aspirações brasileiras. Destaque-se o caso das perdas econômicas supostamente infligidas pelo Tratado de Itaipu ao desempenho de Corpus, hidrelétrica binacional argentino-paraguaia a jusante. Segundo a Argentina, o projeto Itaipu comprometia a viabilidade de Corpus ao limitar o volume de água disponível para o lago da represa, além de modificar definitivamente os fluxos de transporte fluvial, o que favoreceria diretamente a geopolítica de Leste-Oeste do Brasil.

---

<sup>57</sup> DALLANEGRA PEDRAZA (1983), p.18.

<sup>58</sup> BOSCOVICH, Nicolás. *La Argentina en la cuenca del Plata*. In: DALLANEGRA PEDRAZA (1983), p.58 (grifos no original).

<sup>59</sup> Esta questão será discutida mais adiante neste trabalho.

Pode-se dizer que as reclamações argentinas surtiram efeito, vez que foram objeto de extensas negociações por cerca de seis anos; porém os acordos assinados foram mais próximos aos argumentos brasileiros. Para Nicolás Boscovich (1983), o Acordo Tripartite sobre Corpus e Itaipu aceita condições ineficientes de produção energética de Corpus e prejudica as condições de navegação do rio Paraná<sup>60</sup>. Apesar disso, esse acordo modificou o perfil geopolítico da região do Prata e serviu como solução para o uso das águas tanto para o Brasil como para a Argentina e o Paraguai.<sup>61</sup>

## 1.2 – O papel do Homem de Estado na condução da política externa

É clássica a afirmação de que o Estado, ente fundamental da organização política moderna, ocupa posição central nos estudos de relações internacionais. As definições de relações internacionais – entre nações, a rigor, mas entendida como entre Estados –, relações exteriores – a partir do interno de um Estado em relação aos demais –, e até mesmo o que exclui esse ator – por exemplo, as organizações não-governamentais – são pensadas a partir do Estado (no caso, o não-Estado). Por sua vez, sem querer entrar em um debate que foge ao escopo deste trabalho, não é exagero afirmar que os Estados possuem sociedades complexas, com demandas políticas, econômicas, culturais e sociais diversas, e o sistema político regente deverá ser capaz de responder a essas necessidades, sob pena de cair em ruína. De fato, discernir as prioridades, identificar o que é urgente, básico ou secundário para nortear a ação a ser implementada é o dilema que ronda os atores políticos. A tomada de decisão política, outro grande debate nas ciências sociais, é um fenômeno multifacetado que engloba um sem-número de variáveis, muitas delas de difícil percepção. Em sociedades pluralistas e democráticas, o processo de tomada de decisão pode tornar-se tão complexo a ponto de impedir que os analistas – e o próprio governo – sejam capazes de assimilar todas as variáveis em jogo.

Essa, talvez, poderia ser uma leitura a partir de uma perspectiva estritamente política: atores, variáveis, interesses, tudo permeado com algum grau de racionalidade microeconômica da busca pela eficiência. Mas em momentos cruciais, a quem cabe a

---

<sup>60</sup> BOSCOVICH (1983), p.95.

<sup>61</sup> CASTRO, Therezinha de. *Brasil y la cuenca del Plata*. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. *Los países del atlántico sur: geopolítica de la cuenca del Plata*. Buenos Aires: Pleamar, 1983, p.144.

escolha pela política a ser adotada? Cohen (2004), ao comentar o trabalho de Graham T. Allison<sup>62</sup> sobre o processo de tomada de decisão durante a crise dos mísseis em Cuba, ressalta que os principais participantes da crise não se comportaram segundo os modelos teóricos de ator racional. Para explicar esse fenômeno, Allison formula dois quadros: o modelo organizacional e o modelo burocrático. No primeiro quadro, o governo representa um aglomerado de grupos menores que carecem de visão estratégica de longo prazo e que somente sabem seguir rotinas e procedimentos para a solução dos problemas. Neste cenário, o governante atua como um árbitro com informação imperfeita, vez que os grupos são incapazes de proporcionar-lhe uma visão de conjunto e a tomada de decisão não é a melhor possível. O modelo burocrático, por sua vez, atribui grande valor às rivalidades entre os grupos e aos resultados das negociações entre eles. Novamente, os atores não são guiados por uma visão estratégica global, mas “por objetivos de caráter corporativista, pessoal ou nacional. Seu ponto de vista sobre um problema depende prioritariamente da posição que eles ocupam no sistema decisório”<sup>63</sup>. E, novamente, a decisão poderá ser arbitrada pelo governante.

Assim, o comportamento do condutor da política externa – na denominação apropriada a cada momento, seja ele rei, príncipe, mandatário, presidente, sultão, etc. – deve ser um elemento presente na análise das relações internacionais de um país. Particularmente neste estudo, que foca o período em que Stroessner, um ditador, modificou radicalmente a política interna e externa do Paraguai, e, adicionalmente, o Brasil experimentou o entusiasmo do governo democrático de Juscelino Kubitschek e a política externa do governo de Ernesto Geisel. O papel do homem de estado é o que se busca entender.

Neste ponto, é valiosa a contribuição de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle. Como aponta Saraiva (2001), os trabalhos inovadores de Renouvin na década de 1950 (o conjunto de oito tomos de *Histoire des relations internationales*) inauguraram não apenas a disciplina história das relações internacionais, mas também uma “verdadeira escola francesa das relações internacionais”<sup>64</sup>. Duroselle não se limitou a ser apenas discípulo e avançou as idéias de Renouvin em trabalhos posteriores. A inquietação de Renouvin era romper os

---

<sup>62</sup> ALIISON, Graham T. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown, 1971.

<sup>63</sup> COHEN, Samy. *Decisão, poder e racionalidade na análise da política externa*. In: SMOUTS, Marie-Claude. *As novas relações internacionais – práticas e teorias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, p.80.

<sup>64</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. *História das Relações Internacionais: o objeto de estudo e a evolução do conhecimento*. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *Relações Internacionais – dois séculos de história: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947)*. Brasília: IBRI, 2001, p.20.

limites da história diplomática e construir um arcabouço teórico em relações internacionais que retratasse que seus movimentos são vivos, e não restritos a uma mera enumeração dos eventos. Em *Introdução à história das relações internacionais* (1967), Renouvin dedica-se à redação da primeira parte, sobre as forças profundas, e Duroselle à da segunda, sobre o homem de estado.

Sob essa ótica, há forças de vários tipos que subsistem no seio das sociedades. Podem ser naturais, podem ser originárias na coletividade, podem ser baseadas em valores, e há ainda as forças profundas. Renouvin discorre sobre os fatores geográficos (em capítulo que se assemelha a análise geopolítica), questões de ordem demográfica e de migração, as forças econômicas e financeiras, e forças de sentimentos nacionalistas e pacifistas. Tem-se, portanto, um espectro de possibilidades que parte do físico, passa pelo econômico e chega ao psicossocial. A partir do entendimento de tais conceituações, poder-se-ia sintetizar forças profundas como aquelas cujo controle escapa das mãos do Estado e do homem de Estado.

No entanto, mesmo as forças profundas atuam de forma diferente sobre o tomador de decisões da política externa. Na segunda parte de *Introdução à história das relações internacionais*, Duroselle logo alerta que

Uma vez resolvido, na medida do possível, o problema das forças que atuaram sobre o homem de Estado, parece que certos aspectos das decisões se explicam pelo “temperamento” do responsável. Em tais condições, procurar-se-á conhecer, da melhor forma, esse temperamento, pelo estudo dos textos, dos testemunhos, do comportamento.<sup>65</sup>

Para entender o homem de Estado, Duroselle lança-se à tarefa de descrever os elementos que compõem sua personalidade, a forma como ele lida com o interesse nacional, o processo de influência das forças profundas sobre o homem de Estado, e dele sobre as forças profundas, e, finalmente, como se dá a decisão política. Novamente, fica evidenciada a dificuldade de alcançar a melhor decisão final:

Os homens políticos – como os outros – agem muito menos racionalmente do que acreditam. Certamente eles se propõem objetivos racionais. Mas sempre há uma pluralidade de objetivos aparentemente racionais, e a seleção feita entre os mesmos, que a gente queira, quer não queira, é o resultado de impulsos de origem essencialmente irracional.<sup>66</sup>

E a escolha feita a partir de tais impulsos irracionais dependerá, em grande medida, da forma particular como o homem de Estado percebe o mundo, e como essas percepções

---

<sup>65</sup> RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967, p.301.

<sup>66</sup> RENOUVIN e DUROSELLE (1967), p.305.

interagem com as características de sua personalidade. Assim, Duroselle propõe um esquema (que foi organizado, de modo didático, em uma tabela no Anexo 1 deste trabalho) dividido em três blocos, que são inter-relacionados e complementares entre si, para entender o papel da personalidade e a tomada de ação política. O primeiro bloco distingue as principais tipologias da personalidade do homem, que tem a ver com o que o autor chamou de emotividade, atividade e repercussão. O bloco seguinte apresenta os oito tipos fundamentais de personalidade, e, finalmente, a atitude diante de eventos históricos é tratada no terceiro bloco. Duroselle reconhece que um modelo que se pretende capaz de entender a personalidade, como o que apresenta, não pode ser considerado rígido em sua interpretação. Ao contrário, representa grandes linhas que marcam, em maior em menor grau, a personalidade de todos os envolvidos com o jogo político. O exercício da liderança, porém, naturalmente faz emergir características pessoais singulares que distinguem os homens de Estado uns dos outros. São esses pontos que devem ser destacados para se proceda à análise conforme o modelo de Duroselle.

Em seguida, é avaliada a relação entre o homem de Estado e a formação e execução do interesse nacional. As suas ações são tomadas a partir de não apenas o sistema de causalidade, mas também num âmbito de finalidade das políticas. Isso se dá porque todos os Homens de Estado, com efeito, têm uma percepção clara do que, para ele, é e representa o interesse nacional. Este conceito suscita questões de ordem moral no debate de até onde o interesse de uma nação poder-se-ia ir contra aos direitos de todos; ou se não se está confundindo interesse nacional com diretrizes pessoais do governante, ou de uma classe particular que tenha controle do universo político e econômico do país; ou, ainda, das inter-relações entre a condução da política interna e externa, inclusive com o uso de uma para desviar a atenção da outra. No entanto, o autor ressalta que o principal interesse de qualquer Estado é com a sua sobrevivência e existência, portanto o primeiro elemento da constituição do interesse nacional é a garantia de segurança de um país. Mantendo-se fiel à percepção histórica, o autor apresenta fatos históricos para evidenciar como as conquistas territoriais do imperialismo do século XIX passaram a representar uma nova forma de demonstração do interesse nacional em ação. Outra discussão atinente é o do debate de como o Homem de Estado concebe a dicotomia segurança nacional *versus* segurança coletiva. Para o autor,

não é vão o estudo das concepções que do interesse nacional têm os homens de Estado responsável. Nos acontecimentos históricos, ao lado das forças profundas, a vontade própria do homem de Estado pode mudar, duradouramente, o curso dos acontecimentos.<sup>67</sup>

Em seguida, Duroselle analisa a ação das forças profundas sobre o homem de Estado, e a ação do homem de Estado sobre as forças profundas. Essa interação de forças não apenas contribuiu para o processo de tomada de decisão do político, como também influencia diretamente na condução da política externa do Estado. As pressões sobre o homem de Estado podem se dar de forma direta (por exemplo, pela ação parlamentar) ou indireta (pela ação conjunta de grupos), pelo ambiente (favorável a uma ou outra política) e pela pressão social. Sem dúvida, as pressões têm a ver com a acomodação dos mais variados tipos de interesses que emanam da sociedade. O autor também reflete que o homem de Estado pode influir nos rumos das forças profundas; de fato, “a ação dos homens de Estado sobre as forças profundas é constante. Ela tanto se aplica a modificar ou a tentar modificar as correntes da economia quanto a transformar, passageira ou duradouramente, as tendências psicológicas das populações”<sup>68</sup>.

Em *Todo Império Perecerá*, cuja primeira edição circulou em 1981, Duroselle sofisticava a disciplina que ajudara a desenvolver. As relações internacionais poderiam ser vistas a partir de dois sistemas básicos, o de finalidade e o de causalidade. O sistema de finalidade cuida do tratamento das informações e de suas inter-relações com os agentes das relações internacionais para a cristalização de um objetivo estratégico nacional. O sistema de causalidade agrupa a dinâmica das forças, um pouco aprimoradas, mas ainda as mesmas apresentadas no texto de 1967: forças naturais, demográficas, econômicas e as forças profundas. Permeia essa concepção das relações internacionais a idéia de movimento, a idéia de que as relações acontecem no tempo com forças que às vezes puxam, às vezes repelem; que os elementos que levaram ao conflito poderão indicar sua solução.<sup>69</sup>

A percepção de Renouvin e Duroselle do comportamento do homem de Estado na determinação da política externa de seu país e a existência e ação das forças profundas mostram-se ferramentas adequadas para ajudar a compreender o “fenômeno” Stroessner no Paraguai. Em primeiro lugar, poder-se-ia qualificar a tipologia de sua personalidade, para

---

<sup>67</sup> RENOUVIN e DUROSELLE (1967), p.376.

<sup>68</sup> RENOUVIN e DUROSELLE (1967), p.433.

<sup>69</sup> Cf. DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

enquadrá-lo no modelo proposto por Duroselle, como (i) secundário, vez que Stroessner demonstrava ter uma visão de futuro para o país, particularmente no que concerne o desenvolvimento econômico; (ii) tendente a ser emotivo; e (iii) ativo, tendo em vista a quantidade de projetos que levou a cabo durante a parte de seu governo analisada neste trabalho. Poder-se-ia sugerir, também, que tais características fizeram com que se pudesse definir os tipos fundamentais de personalidade de Stroessner como severo e metódico. Finalmente, sua atitude diante de eventos históricos poderia ser caracterizada como oportunista e prudente, sabendo escolher, a partir das limitações de seu país e as opções colocadas por seus vizinhos, a melhor política para o Paraguai.

De fato, o Paraguai clamava por estabilidade política, e, sobretudo, por desenvolvimento econômico. Para que se possa compreender o papel de Stroessner para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico paraguaios, faz-se necessário apresentar os fatos históricos e evidenciar a importância desse estadista para as relações internacionais daquele país e, particularmente, para as suas relações com o Brasil.

## Capítulo 2 – Os antecedentes do relacionamento do Paraguai de Stroessner com o Brasil

### 2.1 – A Guerra da Tríplice Aliança e a conformação política nacional no Paraguai

Os primeiros passos do relacionamento bilateral entre o Brasil e o Paraguai confundem-se com a história da conformação de cada um dos países e a história das tensas relações na região da bacia do Prata. Durante a primeira metade do século XIX, os principais temas de preocupação do Império do Brasil eram o reconhecimento da independência, a definição pacífica e negociada das pendências fronteiriças, a garantia de acesso aos rios navegáveis, e assegurar a integridade da região amazônica contra a invasão estrangeira. Neste contexto, o governo brasileiro somente veio a alertar-se para as questões platinas após 1840, quando a consolidação do regime imperial era mais evidente. A ação diplomática brasileira visava a impedir o surgimento de uma grande nação ao sul do continente, a Argentina, desejosa de recriar o Vice-Reino do Prata mediante a anexação dos territórios do Paraguai e do Uruguai. A existência de um grande país ao sul poderia obrigar o Brasil a competir pela hegemonia na América do Sul e ser foco de novas tensões. Ademais, a região platina era de especial interesse para o Império, visto que o acesso ao interior do país (região onde hoje é o estado do Mato Grosso) era facilitado pela navegação nos rios Paraná e Paraguai.

A política do Império especificamente em relação ao Paraguai procurava atingir três objetivos principais: (i) a livre navegação do rio Paraguai<sup>70</sup>; (ii) estabelecer um tratado que delimitasse as fronteiras entre os dois países; e (iii) conter a influência da Argentina sobre o Paraguai, para impedir o surgimento de um grande e forte país no sul do continente. Este último objetivo foi permanente até a queda do Império, em 1889, e todos os três foram sendo levados a cabo desde a década de 1840. Neste momento, o Império estava consolidado e poderia preocupar-se com assuntos externos. A livre navegação na bacia platina era uma de suas as preocupações mais permanentes.

---

<sup>70</sup> Em 1856, Brasil e Paraguai assinaram tratado que garantia a livre navegação de embarcações brasileiras nos rios que cortavam aquele país.

Entre os anos de 1844 e 1852, as relações do Brasil com o Paraguai eram boas. O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência do Paraguai, em 1844, e ambos os países viam o governo Rosas na Argentina como uma ameaça à estabilidade da região<sup>71</sup>. Em 1856, Brasil e Paraguai assinaram tratado que garantia a livre navegação de embarcações brasileiras nos rios que cortavam aquele país. A partir de 1850, com o reconhecimento argentino da independência paraguaia, este país pôde aprimorar seu comércio internacional e desenvolver a agropecuária, especialmente o cultivo de tabaco, a criação de gado e exploração da erva-mate. O Paraguai estava em processo de desenvolvimento econômico, com importação de manufaturados e material de guerra, ao mesmo tempo em que treinava militarmente os jovens paraguaios. Com a ascensão de Solano López, em 1862, o Paraguai abandonou sua política de neutralidade sobre as questões platinas. O motivo principal, apontado por Francisco Doratioto (em *O conflito com o Paraguai: a grande guerra do Brasil*, de 1996), era a necessidade de o Paraguai conter o avanço da exploração da erva-mate pelo Brasil. O território em disputa entre o Império e o Paraguai era área produtora dessa erva.

A Guerra da Tríplice Aliança foi iniciada pelo líder do governo paraguaio, Francisco Solano López, em 1864, em reação à invasão brasileira no Uruguai, que visava conter as proibições impostas ao trânsito de gado livre nos pastos do sul do Brasil. Naquele momento, López imaginava que se tratava de uma tentativa de opressão de seus grandes vizinhos contra os pequenos, e que, talvez, antes de ser atacado (como fora o Uruguai), seria melhor atacar. O Paraguai contava com uma tropa especializada e bem treinada, e a economia do país estava em franco desenvolvimento. López acreditava que uma guerra inesperada seria sua grande vantagem, e, embora soubesse que seria incapaz de derrotar o Brasil, uma guerra rápida poderia forçar acordos para conseguir seus objetivos, inclusive o de acesso para mar.

No entanto, López superestimou a capacidade de sua eficiente tropa frente às possibilidades de arranjo de poder no cone sul. Ele esperava receber o apoio da Argentina, o que não houve. Pelo contrário, em maio de 1865 foi assinado o Tratado da Tríplice Aliança, entre Brasil, Argentina e Uruguai, que estabeleceu que não haveria negociações de paz

---

<sup>71</sup> “A 14 de setembro de 1844, na cidade de Assunção, José Antônio Pimenta Bueno, depois Marquês de São Vicente, reconheceu solenemente, como representante do Imperador do Brasil, a independência do Paraguai. Este acontecimento, de profunda repercussão nacional e internacional, constituía uma prova positiva da política luso-brasileira de impedir a reconstrução do Vice-Reinado do Rio do Prata. (...) Se o Paraguai e o Brasil celebraram jubilosos o reconhecimento, pelo Império, da independência guarani, a Confederação Argentina, ao contrário, recebeu-o com desagrado.” RAMOS, R. Antônio. *O Brasil e a independência do Paraguai*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 3, março de 1960, nº 9, p.60-61.

enquanto López permanecesse no poder. Os aliados detinham claras vantagens econômicas, comerciais e demográficas – este último ponto muito importante numa época em que a quantidade de soldados poderia fazer a diferença na determinação dos vitoriosos de um conflito. A Guerra do Paraguai, como ficou conhecida, arrastou-se por 6 anos, eliminou grande parte da população paraguaia<sup>72</sup> e, ainda, contribuiu para a derrocada do Império no Brasil.<sup>73</sup>

Como bem explica Doratioto (2002), a historiografia modificou-se bastante na tentativa de explicar as causas do conflito. Uma primeira interpretação apontava que a origem da Guerra da Tríplice Aliança poderia ser atribuída à ambição desmedida de Solano López. Outra leitura, que ganhou força na década de 1960, é a revisionista. Esta afirmava ter sido a guerra causada pelo imperialismo britânico, interessado na aniquilação do desenvolvimento autônomo paraguaio. Neste contexto, o Império brasileiro e a Argentina teriam sido apenas instrumentos da Inglaterra para uma suposta ação imperialista, e Solano López configurar-se-ia como um líder de um povo contra uma conspiração internacional. Doratioto discorda destas duas interpretações, e afirma que “as origens da guerra do Paraguai [localizam-se] no processo histórico da formação dos Estados nacionais da região”<sup>74</sup>. Discorrendo sobre o conflito, Amado Luiz Cervo afirma que, embora se possa entender a guerra como consequência do liberalismo ainda não totalmente implantado na região, seu desencadeamento não era recomendável. Uma guerra seria – como foi – prejudicial aos interesses comerciais de todas as partes envolvidas. Há, porém, passagens que apontam tanto para a indicação de que López supervalorizava suas próprias forças, como para a indicação de certo exercício imperialista brasileiro:

Era, talvez, humilhação demasiada para quem [Solano López] dispunha de forças superiores às dos vizinhos somadas, procurava criar seu espaço diplomático e pretendia fazer-se imperador. (...) A guerra, desencadeou-a López, e sua condução foi sim resultado da vontade

---

<sup>72</sup> Não há consenso na literatura a respeito da quantidade de baixas durante a Guerra da Tríplice Aliança. Doratioto (1996) estima que entre 8,7% e 69% dos paraguaios morreram no conflito, mas a maior parte foi causada por doenças, fome e exaustão física, e não pelo combate. Já Julio José Chiavenatto (1980) defende que foi praticado o genocídio da população paraguaia, com a morte de mais de 99% dos homens do país. Exageros à parte, ao mesmo tempo em que Solano López é exaltado por alguns como um grande herói da resistência nacional, existem versões que falam da sua irresponsabilidade em conduzir uma guerra contra inimigos militarmente superiores. Entregar-se antes poderia ter salvado milhares de paraguaios. Vide DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *O conflito com o Paraguai: a grande guerra do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1996, e CHIAVENATTO, Julio José. *Stroessner: retrato de uma ditadura*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.

<sup>73</sup> Sobre o tema, recomenda-se a leitura de RODRIGUES, José Honório e SEITENFUS, Ricardo. *A guerra do Paraguai*. In: RODRIGUES, Leda Boechat (org.). *Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p.187-200.

<sup>74</sup> DORATIOTO (1996), p.10.

de Estado, brasileira em primeiro lugar e argentina em segundo. Foi uma determinação do governo brasileiro eliminar López, como fez com Rosas no passado. (...) [O Brasil] Impôs, finalmente, a guerra, sua vontade sobre o próprio governo argentino, impedindo, ao preço de nova guerra, se necessário, a absorção do território paraguaio à margem direita do rio, até a baía Negra, conforme ele pretendia.<sup>75</sup>

O impacto da guerra para o Paraguai foi gigantesco. Além da perda de territórios para países vizinhos, houve a quebra do desenvolvimento econômico que mostrava ser uma grande base para a expansão capitalista. Para a geopolítica regional, o Tratado da Tríplice Aliança marcou a oportunidade histórica de entendimentos entre os dois grandes do Prata: Argentina e Brasil. A política imperial após o conflito, no entanto, manteve a desconfiança contra a Argentina. O Império desejava assegurar a independência paraguaia e impedir que a Argentina se apoderasse de todo o Chaco, conforme previsto no Tratado da Tríplice Aliança. Ações diplomáticas fizeram com que um vencedor, o Brasil, firmasse um tratado com o vencido para definir as fronteiras comuns. Simultaneamente, este tratado ia contra o da Tríplice Aliança. A Argentina também tentou firmar tratado isolado com o Paraguai, que não foi ratificado por pressão brasileira. Em 1878, após mediação do governo americano, as fronteiras argentino-paraguaias foram definidas a favor do Paraguai e conforme os interesses brasileiros. Com isso, estava garantida a independência paraguaia e não houve o aumento das fronteiras do Brasil com a Argentina, potencial inimigo.

O início da reorganização institucional do Paraguai teve, como pano de fundo, as complexas relações entre Brasil e Argentina. O Brasil defendeu a criação de um governo provisório, não previsto pelo Tratado da Tríplice Aliança, composto por cidadãos paraguaios e voltado para a garantia da independência do país. Esse governo, fortemente pressionado tanto pelo Brasil como pela Argentina, foi eleito em 1869, cujo processo foi acompanhado por representantes daqueles dois países, e, no ano seguinte, foi aprovada a Constituição do Paraguai. Segundo Carlos Miranda (*apud* Moraes, 2000), ao recolher elementos das constituições americana, francesa e argentina, aquela Constituição, embora formalmente aprovada, não representava a história tampouco a política paraguaia. De fato, para esse autor a política interna pouco importava, vez que era dominada por assuntos da rivalidade argentino-brasileira:

(...) o primeiro mandato presidencial paraguaio se transformou em um período de franca diplomacia, a rivalidade entre Brasil e Argentina dominou a cena política interna. Foram celebradas conferências para estabelecer os termos sob os quais se reinstalaria sua soberania,

---

<sup>75</sup> CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992, p.123-124.

porém os interesses de Brasil e Argentina tornavam mais confusa a situação, atrasando e prejudicando o próprio processo.<sup>76</sup>

Semelhante linha de pensamento é seguida por Mora (1993), que considerou que a continuada interferência de Brasil e Argentina fez com que o Paraguai perdesse completamente a capacidade de seguir qualquer política externa autônoma:

En esta época y en los siguientes períodos, el Paraguay no tenía propiamente una política exterior, ya que ella estaba exclusivamente determinada por sus vecinos. La soberanía paraguaya fue violada por la constante intervención del Brasil y la Argentina en los asuntos internos del país. (...) El Paraguay, de país desarrollado e independiente que era, pasó a convertirse en apéndice de sus dos grandes vecinos, que iban a dictar el porvenir de su nueva marioneta.<sup>77</sup>

Dessa forma, o Paraguai no pós-conflito tinha a tarefa de reconstruir não apenas sua economia, mas também sua sociedade e as suas forças políticas. E a reorganização política que se iniciou alguns anos após o final do confronto será de fundamental importância para explicar a formação dos grupos que protagonizariam o cenário político do país ao longo do século XX.

Do pós-guerra até a era de Stroessner, a história do Paraguai pode ser vista sob dois grandes períodos: o da reconstrução, que se prolonga de 1870 até meados dos anos 1930, no final do qual o Paraguai esteve envolvido na guerra do Chaco contra a Bolívia (1932-1935), e a fase de reforma e golpe de Estado. Destaca-se nesse último período, que alcança até a assunção de Stroessner ao poder, a ditadura do general Higinio Morínigo (1940-1948). Após um golpe de Estado, Morínigo partiu para o exílio na Argentina.

A instabilidade política que se segue é denotada pelo fato de que em um intervalo de um ano subiram e foram apeados do poder nada menos do que quatro presidentes. De setembro de 1949 a maio de 1954, o Paraguai foi governado por Federico Chávez, também veterano do Exército, que impôs um regime autoritário e populista. Forçado pelas circunstâncias, Chávez renunciou em maio de 1954. Tomás Tomero Pereira assumiu então a presidência interinamente. Nas eleições realizadas naquele ano, venceu o candidato único Alfredo Stroessner Matiauda.

---

<sup>76</sup> MIRANDA, Carlos R. *apud* MORAES (2000), Ceres. *Paraguai: a consolidação da ditadura de Stroessner (1954-1963)*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000, p.15.

<sup>77</sup> MORA, Frank O. *La Política Exterior del Paraguay (1811-1989)*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1993. p.68.

## 2.2 – A formação dos partidos políticos no Paraguai

O cenário político do Paraguai antes da ascensão de Stroessner, em 1954, pode ser descrito como quase de polarização entre dois principais partidos, o Colorado e o Liberal. Outras forças políticas de menor expressão foram representadas pelo Partido Comunista e pelo Partido Febrerista (também conhecido como Partido Revolucionário Febrerista).

O Partido Liberal foi fundado em 1887 por um grupo de intelectuais, camponeses e expropriados de terras, descontentes com a condução da política paraguaia. O Partido Liberal assumiu o governo em 1904, após a “Revolução Liberal”<sup>78</sup>, e nele permaneceu até 1940<sup>79</sup>. Para Moniz Bandeira (2003), a vitória do Partido Liberal traduziu na esfera política o que já era percebido economicamente: o rearranjo de forças na bacia do Prata a favor da Argentina:

[A] Argentina, que se tornara mais próspera e poderosa do que o Brasil e adquirira condições de projetar externamente a vontade social de suas classes dominantes, uma vez estabilizada a política interna e consolidado o estado nacional. Afinal, já era a partir de Buenos Aires que os interesses argentinos (...) controlavam a economia do Paraguai.<sup>80</sup>

A tendência pró-Argentina do Partido Liberal também foi apontada por Moraes (2000). No entanto, apesar do rótulo que carrega em sua denominação, o partido foi incapaz de adotar políticas liberais durante os cerca de 36 anos em que permaneceu no poder. Em 1940 foi colocado na ilegalidade, de onde saiu em 1963, em pleno regime de Stroessner.

O Partido Comunista Paraguaio foi criado em 1928. Embora tenha permanecido quase todo o tempo na clandestinidade, o partido foi capaz de atuar na organização de sindicatos, teve voz para denunciar o caráter imperialista da Guerra do Chaco e participou de

---

<sup>78</sup> “No início da reorganização do Estado paraguaio, as disputas dentro do próprio setor dominante, organizado nos Partido Liberal e Partido Colorado, chegaram a um ponto insuportável que explodiu em movimento armado no ano de 1904. Desse conflito, que ficou conhecido como ‘Revolução de 1904’ ou ‘Revolução Liberal’, saiu vencedor o Partido Liberal, graças ao apoio dos argentinos, dos camponeses, dos trabalhadores em geral e dos sindicatos da época.” MORAES (2000), p.24-25. “Entre 1895 y 1904, los colorados se trabaron en una tumultuosa lucha intestina, cuyo desenlace fue la división del partido, causa a su turno de numerosas revueltas. Los liberales sacaron provecho de las rivalidades coloradas, cerraron filas y consiguientemente lograron empuñar las riendas del poder. (...) Si los resultados internos de la revolución fueron relativamente desdéniables, las consecuencias externas fueron ampliamente diferentes. *La Argentina había apadrinado la revuelta y el Brasil nada había hecho por perpetuar su propia influencia. El Paraguay, colocado en la órbita argentina, seguiría siendo durante muchas décadas un satélite de la Argentina.*” MORA (1993), p.71 (sem grifos no original).

<sup>79</sup> O Partido Liberal foi retirado do poder em 1936 pelo Partido Febrerista, mas viria a reassumi-lo 18 meses depois.

<sup>80</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.63.

diversas manifestações populares, ao sabor das instabilidades paraguaias. No regime de Stroessner, seus membros foram perseguidos.

O Partido Revolucionário Febrerista nasceu praticamente no poder, como resultado do Movimento Febrerista que defendia o nacionalismo, a reforma agrária e o desenvolvimento industrial do país, e que culminou com o sucesso do golpe militar de 1936 que encerrara um pouco mais de três décadas de governos do Partido Liberal. O Febrerista foi o único partido que conseguiu ascender ao governo do Paraguai além do Liberal e do Colorado. Seu governo durou 18 meses, quando foi retirado por outro golpe militar do Partido Liberal. Em 1947 foi posto na ilegalidade, e retornou em 1966 ao aceitar as regras do jogo impostas por Stroessner.

Embora se reconheça que o embate político surge a partir da confrontação com outros e, portanto, não se possa reduzir a importância das demais agremiações políticas, a permanência e continuidade no poder do Partido Colorado fazem com que este seja, indubitavelmente, o partido protagonista da política paraguaia. Assim como o Partido Liberal, o Colorado foi fundado em 1887. Em sua obra *Historia del Paraguay*, B. Capdevielle fornece os seguintes dados sobre a época da fundação dos partidos políticos tradicionais daquele país:

En 1869 se fundaron en Asunción dos centros políticos: el ‘Club del Pueblo’ dirigido por José Segundo Decoud y el ‘Club Unión’ dirigido por Cándido Baruro. Poco después, Decoud pasó al otro grupo, disolviéndose el suyo.

Estos no fueron sino pequeños núcleos. La fundación de los dos partidos tradicionales data de 1887. Antonio Tabeada secundado por Alón, Queirolo, Báez, Soler y otros, funda el ‘Centro Democrático’. Este nunca cambió oficialmente de nombre, pero fueron llamándose ‘Partido Liberal’ y este nombre le quedó en definitiva. Un mes después de dicha fundación, el General Bernardino Caballero, secundado por Decoud, Juan G. González, Uriarte, el Coronel Centurión y otros, funda la ‘Asociación Nacional Republicana’, más conocida por ‘Partido Colorado’.<sup>81</sup>

Desde sua fundação, o Partido Colorado tem sido caracterizado por uma postura mais conservadora, visto que a ele se filiaram membros tradicionais da oligarquia local e de militares que participaram da reorganização do país. Comparados com seus opositores do Partido Liberal, os colorados mantêm maior afinidade com o Brasil. De acordo com os estudos de Moraes,

No decorrer de sua existência, o Partido Colorado angariou imensa popularidade entre as classes baixas, principalmente na de camponeses. Essa popularidade foi obtida devido especialmente ao seu discurso nacionalista, de patriotismo e de reverência aos heróis nacionais (...), que foram transformados em verdadeiros mitos, principalmente pelo regime

---

<sup>81</sup> CAPDEVIELLE, B. *Historia del Paraguay*. Asunción: Colegio San José, 1953, p.312-313.

de Stroessner, sempre identificados com a política colorada, e também por desenvolver uma política extremamente paternalista e assistencialista para com seus filiados.<sup>82</sup>

A organização partidária, se satisfatória em termos institucionais, contudo não significou a implantação de um sistema político que trouxesse qualquer garantia de estabilidade ao país. Os governantes que assumiam o poder eram comumente retirados antes do término do seu mandato, e geralmente com uso da força. Assim, os arranjos políticos acabavam sempre girando em torno ou do Partido Colorado ou do Partido Liberal, vez que o governo não conseguia ter uma base própria. Como pondera Roett,

Two political parties – the Colorados and the Liberals – emerged, and a new chapter of violence and coups d'état began. The Colorados were identified as the guardians of the spirit of the Marshall [López]; the Liberals were branded as collaborationists who had worked with the Triple Alliance which had defeated Paraguay. *The actual differences had little to do with ideology and a great deal to do with personality and family.*<sup>83</sup>

Entre 1869 e 1904, primeiro período Colorado, o país teve 14 presidentes, mas a continuidade partidária não significou calmaria na política. Os números em si só são indicadores da instabilidade, posto que essas 14 presidências ao longo de 35 anos implicam uma média de apenas dois anos e cinco meses para cada governo. A dissolução do Congresso era ato comum, independentemente se o presidente ocupante do cargo tivesse sido eleito ou tomado o poder. No entanto, o fato de o Partido Colorado estar no poder sinalizaria uma postura mais simpática para com o Brasil – ou, no mínimo, menos desfavorável a essas relações bilaterais. Entre 1904 e 1940 ocorreu o período de governos do Partido Liberal, com a interrupção de um ano e meio do Partido Febrerista. De 1940 em diante, o governo não sairia mais das mãos do Partido Colorado – seja por meio de mecanismos democráticos, seja por sucessivos golpes de Estado promovidos por colorados para derrubar outros colorados. Deve ser feito o registro de que, durante o regime de Stroessner, a fundação de partidos políticos dependia, em última medida, da concordância do próprio regime:

Assim, quando foi promulgado em 1960 o primeiro estatuto eleitoral, existiam no Paraguai somente três partidos: o Partido Colorado (no governo), o Partido Liberal (PL) e o Partido Revolucionário Febrerista (PRF). Posteriormente, em 1966, foi reconhecido o Partido Liberal Radical (PLR), uma divisão majoritária do Partido Liberal. (...) Ressalte-se que de 1966 em diante o regime não reconheceu nenhum outro partido, apesar de terem sido criados o Partido Democrata Cristão (PDC) (1964), o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) (1978) e o Movimento Democrático Popular (MDP) (1987). Merece ser destacado que, nessa época, a

---

<sup>82</sup> MORAES (2000), p.21.

<sup>83</sup> ROETT, Riordan. *Paraguay after Stroessner*. In: Foreign Affairs, spring 1989, volume 68, nº 2, p.126.

eleição de Stroessner como presidente da República passou a ser ainda mais legitimada do que em 1963, uma vez que, em 1968, três partidos de oposição participaram do processo eleitoral: o Partido Liberal (PL), o Partido Liberal Radical (PLR) e o Partido Revolucionário Febrerista (PRF).<sup>84</sup>

Nesse ponto, é interessante mencionar a interpretação de Melissa Birch sobre a política externa pendular do Paraguai. Apesar de a literatura histórica existente sobre a formação e características dos partidos políticos paraguaios indicar que os Colorados têm demonstrado maior afinidade com o Brasil, e os Liberais com a Argentina, essa autora defende que tal tese não é correta:

La política pública en el Paraguay no cambia de acuerdo con el partido político en el poder, sino en respuesta a las condiciones económicas y políticas públicas de los países vecinos. Para preservar su propia soberanía, el Paraguay necesita poder equilibrarse entre los dos países y va donde pueda obtener un trato más favorable. La fuerte presencia brasileña vista en el Paraguay durante la administración de Stroessner es el resultado de un largo proceso, cuyas raíces se encuentran en la década del treinta.<sup>85</sup>

### 2.3 – Stroessner: a ascensão do líder

Filho de pai de ascendência alemã e mãe paraguaia, Alfredo Stroessner Matiauda nasceu na cidade de Encarnación em 1912, e aos 16 anos ingressou na Escola Militar. Pouco antes de completar 20 anos, ascendeu à Artilharia graças ao seu desempenho como Comandante de Pelotão nos campos de Boqueirão, ainda no primeiro ano da Guerra do Chaco. Tornou-se Primeiro Tenente em 1934, aos 22 anos, também devido à sua atuação naquela guerra. Em 1936, ascendeu ao grau de Capitão, e em 1940 ao de Major. Nesse mesmo ano, foi, juntamente com um grupo de oficiais, receber treinamento em artilharia na Escola Militar do Rio de Janeiro, e, “provavelmente, começou aí sua amizade com militares brasileiros e seu interesse pelo país”<sup>86</sup>. Em 1943, após ter sido indicado pelo presidente Higinio Morínigo, retorna ao Brasil para participar de mais cursos na academia militar brasileira. Nessa ocasião, Stroessner pôde aproximar-se de muitos dos formuladores da política de Segurança Nacional que seria implementada anos depois no Brasil. Em 1945,

---

<sup>84</sup> GOIRIS, Fabio Aníbal Jara. *Autoritarismo e Democracia no Paraguai Contemporâneo*. Curitiba: Editora da UFPR, 2000, p.69.

<sup>85</sup> BIRCH, Melissa. *La política pendular: política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra*. In: Revista Paraguaya de Sociología, año 25, nº 73, setiembre-diciembre 1988, p.74.

<sup>86</sup> MORAES (2000), p.42.

após completar o curso de Oficial de Estado Maior, é promovido a Tenente-Coronel. Em 1948, chegou a Coronel de Estado Maior; em 1949, a General de Brigada; em 1951, a General de Divisão; e, finalmente, em 1956, a General de Exército, então como presidente.

A dedicação à formação militar e a ascensão nos quadros das Forças Armadas do Paraguai fizeram com que Stroessner desenvolvesse habilidades de estratégia, convencimento e, ao mesmo tempo, de forte proximidade com a realidade paraguaia. À medida que seu regime se consolidava, maior era o sentimento de reconstrução da pátria, do orgulho nacional, do retorno ao desenvolvimento destruído pela guerra. Como afirma Moreno (1966),

El General Stroessner pertenece a aquella generación que conoció las alternativas y frustraciones de una época de inercia espiritual de los mandatarios; de aquella generación que cansada de esa política suicida, invocó al espíritu de los varones del [18]70. (...) El General Stroessner tuvo esas mismas inquietudes; pulsó el alma del auténtico pueblo paraguayo; convivió sus sacrificios; alimentó iguales anhelos de superación; sintió como cada combatiente, que no se iba sólo para desalojar al invasor, sino para aniquilar definitivamente al enemigo interno. (...) Desde el gobierno, el General Stroessner (...) se dedicó a honrar la memoria de los héroes del Chaco, lanzándose a la tarea de reconstruir la Patria, como el mejor homenaje que podía rendírseles.<sup>87</sup>

Aproveitando-se da instabilidade política do país e da fragmentação do Partido Colorado<sup>88</sup>, em 1954 Stroessner participou ativamente do golpe de Estado que depôs o então presidente Federico Chávez em maio daquele ano, um dos poucos casos de presidentes democraticamente eleitos naquele país no século passado. Com a queda de Chávez, assumiu interinamente a presidência Tomás Tomero Pereira. Após um processo eleitoral, em 15 de agosto de 1954, após ter sido indicado pelo Partido Colorado para assumir o governo, Stroessner passou a ocupar o cargo de mandatário máximo do país guaraní<sup>89</sup>.

O regime político que vigorou no Paraguai durante os 36 anos do período de Stroessner é considerado uma ditadura. Segundo Sousa *et alli* (1998:187), entende-se por ditadura o “governo comumente originário de golpe de Estado ou de revolução, e cujo titular

---

<sup>87</sup> MORENO, Augusto. *La época de Alfredo Stroessner: valoración política, histórica y filosófica*. Asunción: Comuneros, 1966, p.15-16.

<sup>88</sup> “El Partido Colorado era incapaz de poner orden en la República por causa de su propio desorden interno. La economía estaba desatinada, pocos trabajaban, nadie invertía, el guaraní se desvalorizaba y los políticos sólo azuzaban conflictos. (...) Stroessner había despertado en el Gobierno un sentimiento de temor hacia su persona debido a su creciente poder que amenazaba extenderse rápidamente fuera del seno de las Fuerzas Armadas.” FARINA, Bernardo Néri. *El Último Supremo: la crónica de Alfredo Stroessner*. Asunción: Editorial El Lector, 2003, p.78.

<sup>89</sup> É oportuno mencionar que Stroessner participara do planejamento de conspirações contra os cinco presidentes paraguaios que o precederam: Higinio Morínigo, Natalício González, Raimundo Rolón, Felipe Molas López e Federico Chávez.

(indivíduo ou grupo) exerce um poder absoluto”. Já conforme definição de Norberto Bobbio *et alli*:

A ditadura moderna [comparando-a à *dictadura* romana] tem, pelo contrário, uma conotação indubitavelmente negativa. Designa a classe dos regimes antidemocráticos ou não-democráticos modernos. (...) A ditadura se distingue por uma acentuada concentração do poder e pela transmissão da autoridade política de cima para baixo.<sup>90</sup>

O governo de Stroessner foi a segunda mais duradoura ditadura na América Latina no século XX, atrás apenas dos 47 anos do governo ainda vigente de Fidel Castro em Cuba. A impressionante perenidade de Stroessner no poder foi maquiada por meio de realização de eleições formais, nas quais foi “reeleito” em oito processos eleitorais consecutivos e regulares (1958, 1963, 1968, 1973, 1978, 1983 e 1988). No entanto, ressalve-se que nem sempre havia candidatos da oposição nem tampouco liberdade de expressão, mas esses fatos isoladamente são incapazes fornecer explicação conclusiva para a longevidade do regime. Certamente uma das razões para tal fato foi a natureza da ditadura de Stroessner.

Ao contrário da *dictadura* romana, que era instaurada para fazer frente a uma situação de emergência durante limites temporais muito rígidos (geralmente não podia durar mais do que seis meses)<sup>91</sup>, a ditadura de Stroessner seria também conservadora em relação ao fim, pois defendia a manutenção do *status quo* implantado pelo regime.

A centralização do poder em torno de Stroessner poder-se-ia, então, sugerir traços predominantes de autoritarismo em seu regime ditatorial. Recorrendo novamente às definições do *Dicionário de Política* de Bobbio *et alli*,

Na tipologia dos sistemas políticos, são chamados de autoritários os regimes que privilegiam a autoridade governamental e diminuem de forma mais ou menos radical o consenso, concentrando o poder político nas mãos de uma só pessoa ou de um só órgão e colocando em posição secundária as instituições representativas. (...) As ideologias autoritárias, enfim, são ideologias que negam de uma maneira mais ou menos decisiva a igualdade dos homens e colocam em destaque o princípio hierárquico.<sup>92</sup>

As discussões feitas neste trabalho levariam, em um primeiro momento, a qualificar o regime de Stroessner como uma ditadura autoritária: o poder estava concentrado na autoridade governamental, não havia como medir o consenso popular ou a eficácia de instituições representativas (o melhor exemplo disso talvez tenham sido as eleições manipuladas). O princípio hierárquico prevalecia graças à presença de militares no poder.

<sup>90</sup> BOBBIO, Norberto *et alii*. *Dicionário de Política*, v.1 e v.2. Brasília: Editora UnB, 1992, p.370.

<sup>91</sup> Cf. BOBBIO, Norberto *et alii* (1992), p.368.

<sup>92</sup> BOBBIO, Norberto *et alii* (1992), p.94.

No entanto, autoritarismo não é a única natureza possível de uma ditadura. Ela pode ser ainda autocracia, tendo o ditador uma figura central com poderes ilimitados. Segundo Reinhold Zippelius, em sua obra *Teoria Geral do Estado*,

O conceito de regime autocrático designa o domínio por autoridade próprio; sobrepõe-se em larga medida ao conceito de regime autoritário; no conceito de ditadura autocrática, designa o oposto a poder comissional.<sup>93</sup>

De fato, a autocracia supera o autoritarismo, conforme Bobbio *et alli*, no sentido de dar um grau máximo de absolutismo na direção da personalização do poder. Além disso,

Uma autocracia é sempre um Governo absoluto, no sentido de que detém um poder ilimitado sobre os súditos. Além disso, a autocracia permite que o chefe do Governo seja de fato independente, não somente de seus súditos, mas também de outros governantes que lhe estejam rigorosamente submetidos. O chefe de um Governo absoluto é um autocrata sempre que suas decisões não possam ser eficazmente freadas pelas forças intra-governativas.<sup>94</sup>

Pelo centralismo da figura de Stroessner e pelos elementos que facilmente se pode identificar em seu regime, a denominação “ditadura autocrática” mostra-se, em larga medida, adequada para conceituar esse interregno da história do Paraguai. Norberto Bobbio em *As ideologias e o poder em crise* sentencia, ao debater a questão do pluralismo e da democracia, que “a prova do pluralismo (...) como notou d’Entrèves, [é] a liberdade do dissenso, ou seja, a condição reservada àqueles que não fazem parte do bloco.” A segue sua reflexão:

Para definir a democracia são necessárias duas negações: a negação do poder autocrático, em que consiste a *participação*, e a negação do poder monocrático, em que consiste o *pluralismo*.<sup>95</sup>

Tomando como referência os conceitos expostos, pode-se, com propriedade, inferir que o regime de Stroessner pode ser caracterizado como ditatorial autocrático e monocrático, visto que a sociedade paraguaia não respirava os ares da democracia, e havia forte centralização de poder na burocracia do Estado e, particularmente, na figura do ditador. Vencida esta conceituação, deve-se retornar à questão da análise, na literatura, da natureza do regime ditatorial implantado no Paraguai, as variáveis presentes e as razões para a sua duradoura permanência.

---

<sup>93</sup> ZIPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p.368.

<sup>94</sup> BOBBIO, Norberto *et alii* (1992), p.372.

<sup>95</sup> BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise: pluralismo, democracia, socialismo, terceira via e terceira força*. Brasília: Editora UnB, 1995, p.27-28 (sem grifos no original).

Ceres Moraes, em sua obra *Paraguai: a consolidação da ditadura de Stroessner (1954-1963)* entende que se tratava de uma ditadura, cujas razões para sua consolidação deveriam ser buscadas no próprio povo paraguaio, que estaria acostumado a uma cultura autoritária e clientelista, ambos motivos relacionados à colonização do país. Ademais dessa cultura autoritária, outro fator importante para a autora é a personalidade de Stroessner, um homem autodisciplinado, voltado para o trabalho e grande estrategista. Somam-se a estas características a existência de condições internas e externas que permitiram a instauração e a duração do regime. Em suas palavras,

As condições internas podem ser caracterizadas pelo atraso e crise econômica que vivia o país, pela fragilidade das instituições de representação democrática e a permanente instabilidade política que permitiram ao ditador fazer uso da repressão e do discurso anticomunista para submeter a oposição. As condições externas se apresentaram através dos interesses dos Estados Unidos da América do Norte e do Brasil na região. O que diferencia a ditadura de Stroessner das que a antecederam é o fato de haver uma conjuntura externa favorável a ela.<sup>96</sup>

A leitura de Mora (1993) para os fenômenos políticos paraguaios segue a mesma linha argumentativa. Esse autor ressalta a constante instabilidade política em um país em extrema pobreza constituído majoritariamente de agricultores, no qual a luta pelo poder era um fim em si mesma. Stroessner, então, teria aproveitado um momento oportuno de fragmentação de forças do Partido Colorado para assumir o governo e manipular o partido para transformá-lo em ferramenta central de seu projeto de poder. Segundo o autor, primeiramente o país passou por um processo de “coloradização” que, mais tarde, tornou-se um processo de “stroessnerização”, com o apoio das Forças Armadas do país. O personalismo do ditador seria facilmente percebido na condução da política externa do país, cuja formulação e condução eram feitas apenas e exclusivamente por Stroessner. Assim, o regime paraguaio estava apoiado no tripé apoio incontestável do Partido Colorado, que garantia o suporte popular ao regime; controle das Forças Armadas por Stroessner; e, novamente, reconhecimento da importância de algumas características pessoais do ditador:

Otra importante razón del éxito de Stroessner consistió en los rasgos propios de su personalidad. Era hombre sumamente disciplinado, tenía una capacidad excepcional de trabajo, poseía un espíritu detallista y su capacidad administrativa no podía ponerse en duda. (...) La apretada agenda de obligaciones que Stroessner cumplía con solemne dignidad constituía un insuperable *elemento de propaganda*. Esto desembocó después en un *culto de la personalidad* que representó una importante fuente de apoyo popular.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> MORAES (2000), p.8.

<sup>97</sup> MORA (1993), p.92-93 (sem grifos no original).

O jornalista paraguaio Bernardo Neri Farina, em sua obra *El último supremo: la crónica de Alfredo Stroessner*, afirma categoricamente que de forma alguma poder-se-ia considerar o regime de Stroessner uma ditadura militar, já que as Forças Armadas não governaram o país. Tratava-se, de fato, de uma “*dictadura enteramente autocrática, de un sólo hombre. Fue la dictadura de Alfredo Stroessner y nada más. Los militares hacían lo que Stroessner ordenaba y punto. Todos hacían lo que Stroessner ordenaba y punto*”<sup>98</sup>. Além do personalismo do regime, Stroessner considerava importante manter as formalidades democráticas para a manutenção do regime, o que poderia justificar o que Farina chamou de “direito adquirido” à reeleição. A instabilidade político-insitucional à qual estava submetida o país foi substituída por um regime centralizador apoiado em um Partido Colorado transformado na “mais perfeita e eficaz máquina de poder”<sup>99</sup>, e somou-se a ele um elemento crucial de legitimidade do regime: o progresso econômico. O significativo crescimento da economia experimentado no Paraguai durante os anos de Stroessner é, indubitavelmente, uma das razões mais evidentes para a duração do regime.

Entrementes, José Molinas (Molinas *et alli*, 2004:7-8), chama a atenção para o fato de que Stroessner governou graças a um arranjo cooperativo entre o governo e a burocracia, o Partido Colorado e as Forças Armadas. Essa chamada “trilogia do poder” estava baseada na premissa de que Stroessner permaneceria indefinidamente como presidente do Paraguai. O mecanismo democrático da reeleição era afetado pela repressão contra os adversários políticos e a população, ademais da presença maciça do Partido Colorado junto às massas. Segundo esses autores, Stroessner gradualmente contribuiu para homogeneizar a unidade do Partido Colorado a seu favor por meio da expulsão de oponentes políticos. Assim, “*the Colorado Party became a unified, mass-based party with extensive control of the media, patronage resources, and extensive grassroots support*”<sup>100</sup>.

Essas constatações de Molinas não só reafirmam a natureza autoritária e autocrática do governo Stroessner, como também identificam as Forças Armadas como uma das vertentes da “trilogia do poder”. Fica também patente o caráter clientelista do regime: as Forças Armadas eram cooptadas a fazer parte do governo via filiação ao Partido Colorado,

---

<sup>98</sup> FARINA (2003), p.26.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> MOLINAS, José *et alii*. *Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Paraguay, 1954-2003*. Asunción: Desarrollo, Instituto de Capacitación y Estudios, abr. 2004, p.8.

recebimento de vantagens econômicas e ascensão na carreira militar, enquanto membros acusados de falta de lealdade eram severamente punidos. Finalmente, ao manter certa estabilidade aos encarregados das pastas do gabinete e membros de ministérios, a burocracia também foi responsável pela distribuição de privilégios pelo regime. Carlos Maria Lezcano (1987) também defende que a longevidade do regime deveu-se à organização da “tríade do poder” entre as Forças Armadas, o Partido Colorado e o Governo. O emprego público era ampliado pela crescente participação do Estado na economia, e transformou-se em um mecanismo de cooptação. O candidato ao emprego público deveria ser filiado ao Partido Colorado, e os baixos salários implicaram a corrupção generalizada no aparelho estatal:

Contrabando de toda espécie, evasão de impostos e divisas, comissões por gestões junto a dependências do Estado, adjudicações ilícitas e sobrefaturamento (*sic*) de obras públicas, distribuição ilegal de terras públicas e todo tipo imaginável de ilícitos. Este é o verdadeiro suporte econômico e também a trama que tece as relações de lealdade que sustentaram o regime militar mais antigo da América.<sup>101</sup>

Em artigo no qual discute o revisionismo histórico no Paraguai, Guido Rodrigues Alcalá (2001:12-15) destaca o culto aos heróis como característica fundamental do governo de Stroessner. O mandatário seria um descendente dos “heróis” do país, Francia e os López<sup>102</sup>, e deles herdaria o espírito guerreiro paraguaio. A imprensa contribuía para esse clima de saudosismo e de endeusamento dos governantes passados, ao relembrar, com bastante ênfase, momentos históricos em dias por ela considerados “pátrios” – independência do país, morte de López, morte de Francia, aniversário de López e Stroessner.

Trabalho bastante interessante no que diz respeito à avaliação da natureza do regime de Stroessner é apresentado por Goiris (2000). Segundo o autor, o governo de Stroessner seguiu uma longa tradição de autoritarismo no Paraguai, cujo marco político-institucional teria sido fundado no governo do General Higinio Morínigo (1940-48). Em seguida, o autor promove uma extensa análise da literatura cujo mote central é avaliar o regime político instaurado por Stroessner, e alerta para o fato de que, apesar de existirem múltiplas versões para o mesmo fenômeno, há um eixo comum entre todas elas:

Delich (1981), por exemplo, considera o regime do general Stroessner uma espécie de “despotismo republicano”, em face da manutenção formal do caráter republicano das instituições políticas e do exercício de um poder estatal de forma absolutamente personalista. Céspedes (1982), por seu turno, entende esse regime como “uma ditadura militar com

<sup>101</sup> LEZCANO, Carlos Maria. *Constituição e crise do estado militar no Paraguai*. In: Política & Estratégia, v.5, nº.4, p.426-438, out./dez. 1987, p.428.

<sup>102</sup> José Rodrigues Gaspar de Francia, que governou o Paraguai entre 1814 e 1840, e os López – Carlos Antônio López, pai, e Francisco Solano López, filho.

caudilho” (...) De outra parte, Lezcano (1984) entende o regime de Stroessner como patrimonialista, centrado na pessoa do ditador e baseado em todo um sistema de distribuição de prebendas via troca de lealdade política (...) Caballero (1985) refere-se ao regime de Stroessner como “uma ditadura militar personalista com partido”, fundamentada na tríade partido – Forças Armadas – governante.<sup>103</sup>

Com esses e outros exemplos da literatura, o autor afirma que a trilogia baseada na dominação militar, personalista e de partido único é uma constante na história paraguaia no pós-governo de Morínigo. Em seguida, seu texto entra no debate de determinar se o regime de Stroessner era do tipo “autoritário tradicional”, com a presença de um militar respaldado pelas Forças Armadas, ou se era a manifestação de outra forma de arregimentação do poder. Goiris defende que o regime de Stroessner era baseado no neopatrimonialismo, conforme conceituação de Eisenstad, e que “compreende um sistema político estruturado em torno da pessoa do príncipe, reproduzindo um modelo de domínio personalizado e orientado para a proteção da *elite* no poder, sendo limitado o acesso da periferia aos recursos do centro”<sup>104</sup>. Ao tentar estabelecer um paralelo entre a definição de autoritarismo burocrático de O’Donnell (1986) e os modelos que existiram na América Latina, o autor pondera que

Deve ser considerado que no Paraguai, diferentemente dos outros países onde se instaurou o autoritarismo burocrático, existiu, além e acima da burocracia oficial, um núcleo decisório soberano, representado pelo “único líder”, como propugnavam seus fanáticos correligionários: o general Alfredo Stroessner. Essa parece ser a principal diferença entre o regime paraguaio e o autoritarismo burocrático latino-americano.<sup>105</sup>

Tentando ater-se a uma perspectiva mais ampla, percebe-se que o regime instaurado pelo General Alfredo Stroessner encontrou campo fértil para manter-se no poder. É inegável que a combinação, ainda em 1954, da força pessoal do líder, da organização do partido em torno do governo, da total e completa cumplicidade das Forças Armadas e da articulação de uma burocracia cooptada criou ambiente propício para a dominação do país que duraria até 1989. Some-se a isso o fato de que o país que nunca conseguiu recuperar-se da Guerra da Tríplice Aliança, enquanto que sua sociedade acostumou-se a cultuar heróis e salvadores, eles mesmos responsáveis pela insistente instabilidade política no país. Em vez de ser um mecanismo que possibilitasse que os anseios sociais chegassem ao poder, o sistema político paraguaio converteu-se em um sistema de cooptação que premiava os que dele participavam e punia, com a exclusão, aqueles que iam contra ele. Governo e partido mantinham uma

---

<sup>103</sup> GOIRIS (2000), p.42-43.

<sup>104</sup> GOIRIS (2000), p.47-48 (grifos no original).

<sup>105</sup> GOIRIS (2000), p.53.

imiscuída relação de favorecimento de interesses particulares e repressão da oposição, externa ou interna ao partido. Como complicador deste quadro, os assédios constantes de Brasil e Argentina, os dois vizinhos que sempre reclamaram para sua área de influência o país guarani. No campo externo, no entanto, Stroessner demonstrará ser muito mais hábil que seus antecessores e conseguirá atrair recursos e projetos que, se favoreceram minorias, ficaram como melhorias para o país. Como será discutido nos próximos capítulos deste trabalho, Stroessner conduzirá a política externa de seu país com cautela e pragmatismo, e o crescimento econômico proveniente de tal conduta externa transformar-se-á em um dos mais fortes argumentos usados para fortalecer o seu regime.

Deve ser destacado, neste ponto, a diferença fundamental entre legalidade e legitimidade. Relativo aos “impasses de legitimidade”, Raymundo Faoro argumenta que “a legitimidade não se dilui na legalidade. Se aquela não existe, há um governo *de facto*, por mais leis que edite ou publique, como as leis constitucionais do Estado Novo ou os atos institucionais e complementares dos Governos Militares”. Prossegue Faoro:

Mas se a força da *autoridade* exercida tem a sustentação em um *poder* constituído, sem terror ou violência, pelo consentimento de uma comunidade social e não apenas de uma elite, a legalidade e legitimidade se completam. Haverá, então, um governo *de jure*, democrático, porque a ordem social sustentará a política e esta a jurídica.<sup>106</sup>

Dessa maneira, embora o crescimento econômico possa tornar um governo popular, esse acontecimento sozinho não é capaz de atribuir-lhe legitimidade. É o caso particular do Paraguai, onde o jogo político estava concentrado na tríade do poder Partido Colorado – Forças Armadas – Burocracia e que tinha forte centralismo na figura de Stroessner. É arriscado, contudo, afirmar que a população consentia com o regime político da época – e sem este elemento, não se pode defender, nos termos de Faoro, que o governo de Stroessner era dotado de legitimidade. Era legal no sentido estrito, não era legítimo no sentido amplo. Feita essa consideração, será visto neste trabalho que houve, no período analisado, grande dispêndio de investimentos externos no Paraguai, que possibilitaram melhoria na infraestrutura do país e crescimento econômico.

---

<sup>106</sup> FAORO, Raymundo. *Assembléia Constituinte: a legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, Col. Primeiros Passos, 1985, p.7-24 e 81-86 *apud* SILVA, José Luiz Werneck da. *O feixe do autoritarismo e o prisma do Estado Novo*. In: SILVA, José Luiz Werneck da (org.). *O feixe e o prisma: uma revisão do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991, p.14 (grifos no original).

### Capítulo 3 – A reaproximação Brasil-Paraguai

Terminada a Guerra da Tríplice Aliança, o Brasil, como país vencedor, fez valer sua força para impor ao Paraguai, país derrotado, as suas condições de paz. O Tratado de Loizaga-Cotegipe, firmado em 1872 com a oposição expressa da Argentina, estabeleceu os novos limites entre os dois países. O Paraguai teve três meses para abandonar a extensa região entre o rio Apa e o rio Branco, rica em ervais de mate, e que partia do sul de Campo Grande, o Pantanal e chegava até pouco acima de Cuiabá<sup>107</sup>. Mais do que apenas conquistas territoriais, como foi visto no capítulo anterior, o Brasil conseguiu evitar pressões argentinas e logrou que o governo no país guarani fosse-lhe simpático. Isto é, o Brasil saiu da guerra com seus grandes objetivos alcançados: foram atendidas suas pretensões de limites, foi garantida a liberdade de navegação nos rios da bacia do Prata, e a Argentina não conseguiu incorporar territórios que ampliassem as fronteiras com o Brasil. A partir de então, a importância do Paraguai para a política externa brasileira modifica-se, e o país guarani deixa de figurar entre os principais temas das relações exteriores do Brasil. No movimento de ajustamento de forças no pós-conflito, “*la Guerra de la Triple Alianza colocó nuevamente al país [Paraguai] en la órbita argentina hasta aproximadamente 1950*”<sup>108</sup>, e a Argentina assume esse papel com bastante interesse. Silva (1995) é categórico ao afirmar que

a partir desse momento, ou seja, a partir de 1878, 1879, 1880, o Brasil como que se desinteressa de todo pelo Paraguai. (...) De certa forma, o Paraguai deixou de ser um eixo da política do Brasil no Prata. Essa política se reduziu a uma política de resposta. Tratava-se (...) de responder à Argentina, que, embora não tivesse logrado o espaço geográfico que pretendia, passara a predominar inequivocadamente como parceira principal do Paraguai em termos comerciais.<sup>109</sup>

Segundo Doratioto (2000:475-476), durante a gestão do Barão do Rio Branco no Itamaraty (entre 1902 e 1912), o Brasil procurou exercer políticas conciliatórias com a Argentina. Uma das maneiras de se alcançar o equilíbrio de forças no Prata foi reconhecer o

---

<sup>107</sup> MARIZ, Vasco. *Brasil/Paraguai: a formação da fronteira*. In: Carta Mensal, Rio de Janeiro, v. 50, n.º. 598, jan. 2005, p.62.

<sup>108</sup> ALPERSTEIN, Aída Lerman. *El Paraguay de las últimas décadas*. In: Cuadernos Americanos Nueva Época, ano 3, vol. 2, n.º.14, mar./abr. 1989, p.79.

<sup>109</sup> SILVA, Alberto da Costa. *Da guerra ao Mercosul: evolução das relações diplomáticas Brasil-Paraguai*. In: MARQUES, Maria Eduarda Castro Magalhães (org). *Guerra do Paraguay: 130 anos depois*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995, p.168.

Paraguai como incluído na área de influência argentina, considerando a posição geográfica e o “destino” do país vizinho de ficar sobre a esfera argentina. De fato,

A mediterraneidade do Paraguai tornara inevitável a preponderância da Argentina, o principal mercado de consumo para os seus produtos, sobretudo a erva-mate, dado que ele só dispunha do Rio da Prata como via de comunicação com o mundo e de acesso ao comércio internacional. Essa via dependia, exclusivamente, do porto de Buenos Aires.<sup>110</sup>

Em seguida, e particularmente nos anos 1920, o Brasil ensaiou uma cautelosa aproximação com o Paraguai. São desse período três negociações de limites – em 1911, 1922 e 1924, todas malogradas – realizadas para esclarecer dúvidas criadas pela interpretação do tratado firmado após a Guerra da Tríplice Aliança. Finalmente, chegou-se a bom termo em 1927, quando foi firmado o Tratado de Limites Complementar ao de 1872. Ainda no mesmo tema, em 1930 foi assinado o Protocolo de Instruções para a Comissão Demarcadora de Limites. Contudo, os negociadores da época enganaram-se ao considerarem concluídos os entendimentos acerca das fronteiras entre Brasil e Paraguai. Não tinham como antecipar as querelas que tardariam quase quatro décadas para acontecer na região conhecida como Sete Quedas. Este ponto será discutido mais adiante neste trabalho.

Continuando a seqüência dos acontecimentos que caracterizam o distanciamento do Brasil em relação ao Paraguai, nos anos 1930 a política interna brasileira, com razão, ocupou-se com a Revolução de 1930 e suas repercussões, e posteriormente com o Estado Novo, ao mesmo tempo em que a Argentina fez valer sua influência no Paraguai durante a Guerra do Chaco<sup>111</sup>. O processo de paz, que o Brasil tentou mediar, foi liderado pela Argentina, mas o seu resultado, insatisfatório para o Paraguai, fez com que os líderes desse país vislumbrassem, finalmente, o Brasil como alternativa à influência argentina. Começava a ser embutido no pensamento político paraguaio a idéia de que a Argentina poderia não ser o parceiro apropriado de que o país precisava para o seu desenvolvimento. De toda forma, a presença maciça da Argentina no Paraguai era evidente e afetou a produção acadêmica, a ponto de Melissa Birch destacar que Salum Flecha, historiador paraguaio, “*dedica 18 páginas de su libro sobre la historia diplomática del Paraguay de 1869 a 1938 a las*

---

<sup>110</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A guerra do Chaco*. In: Revista Brasileira de Política Internacional, v. 41, n.º. 1, 1998, p.163.

<sup>111</sup> Sobre a influência da Argentina e do Brasil durante os confrontos da Guerra do Chaco, sugere-se a leitura de DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *As políticas da Argentina e do Brasil em relação à disputa boliviano-paraguaia pelo Chaco (1926-1938)*. In: VISÃO do outro: Seminário Brasil-Argentina. Brasília: FUNAG, 2000.

*relaciones con la Argentina, y dos páginas a las relaciones con el Brasil, en la sección sobre las relaciones en el Siglo Veinte*”<sup>112</sup>.

### 3.1 – Os sinais da reaproximação Brasil-Paraguai

Os rumos do distanciamento do Brasil em relação ao Paraguai vieram a mudar na década de 1940. Em 1941, Getúlio Vargas fez uma visita a Assunção; de fato, a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro no país vizinho. Silva (1995:168) considerou que, com o acontecimento, o Brasil voltou “a ser um parceiro verdadeiramente importante para o Paraguai”. Farina (2003) considera que essa visita foi o primeiro passo para que, a partir de meados da década seguinte, o regime de Stroessner promovesse uma mudança geopolítica significativa:

En su visita de 1941, Getulio Vargas dejó sentada la definitiva intención de un acercamiento del Brasil al Paraguay. En aquella ocasión firmó varios acuerdos y convenios comerciales y culturales. Pero sobre todo hizo que el Paraguay comenzara a mirar más hacia el Este que hacia el Sur. El Correo Aéreo Militar Brasileño abrió su ruta semanal hacia Asunción y se incrementó en forma notable el intercambio de becarios, funcionarios, técnicos, diplomáticos y militares.<sup>113</sup>

Ainda no mesmo ano, o então chanceler paraguaio, Luís Argaña, veio ao Brasil. Nesses encontros foi discutido o projeto, durante muito tempo sonhado pelos paraguaios, de uma saída para o leste por via rodoviária que, finalmente, pudesse ser uma alternativa para o escoamento de seus produtos e, assim, libertar o país guarani da dependência de Buenos Aires<sup>114</sup>. Além disso, esse primeiro gesto de aproximação redundou na assinatura de 10 tratados entre o Brasil e o Paraguai nas áreas de comércio, transportes e atividades culturais. Entre eles, destacam-se as primeiras pesquisas financiadas pelo Brasil sobre ligações rodoviárias e ferroviárias entre o Brasil e o Paraguai, a concessão de um porto franco em

---

<sup>112</sup> BIRCH, Melissa. *La política pendular: política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra*. In: Revista Paraguaya de Sociología, año 25, n.º.73, set./dez. 1988, p.73. A respeito das relações Brasil-Paraguai nesse período, recomenda-se, adicionalmente, a leitura da tese de doutorado de Francisco Doratioto, cujo título exprime o tom das relações entre os países: *As relações entre o Brasil e o Paraguai (1889-1930): do afastamento pragmático à reaproximação cautelosa*. Tese de doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

<sup>113</sup> FARINA, Bernardo Néri. *El Último Supremo: la crónica de Alfredo Stroessner*. Asunción: Editorial El Lector, 2003, p.62-63.

<sup>114</sup> A idéia de construir um caminho para o leste não era nova. Desde os tempos de Carlos Antônio López, ainda nas primeiras décadas da segunda metade do século XIX, imaginava-se uma estrada que partisse da capital em sentido leste, contrariando o rumo para o sul dos rios da bacia do Prata. FARINA (2003), p.103.

Santos (SP) para uso paraguaio, a cooperação no âmbito acadêmico (1943, com a missão de Lourenço Filho) e militar (1942, com a criação da Missão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai<sup>115</sup>). As missões cultural e militar eram as únicas da espécie mantidas no exterior pelo Brasil na década de 1940. Em maio de 1943, por ocasião da visita de Higinio Morínigo ao Brasil, Vargas assinou um decreto que perdoava a dívida da Guerra da Tríplice Aliança que o Paraguai ainda não havia quitado<sup>116</sup>. Em 1945, o governo do Brasil enviou ao país vizinho um estudo técnico inicial sobre a construção de uma rodovia que sairia de Assunção, passaria por Coronel Oviedo e Puerto Franco e, finalmente, chegaria ao Brasil, traçando uma rota no sentido oeste-leste que permitiria a comunicação rodoviária daquela capital com os portos brasileiros, particularmente o de Paranaguá. Sua construção, contudo, somente veio a iniciar-se uma década depois, já no governo de Stroessner.

Apesar de ter sido identificado como argentinista ou “pró-Perón”, as manifestações de aproximação com o Brasil continuaram no governo de Federico Chávez (1949-1954). Em 1952 foi estabelecida a Comissão Mista Brasil-Paraguai, com a responsabilidade de promover estudos e realizar as obras da rodovia rumo ao leste do Paraguai, ligando Assunção à cidade fronteiriça de Puerto Presidente Franco, às margens do rio Paraná. Chaves também buscou apoio financeiro e técnico junto ao governo dos Estados Unidos, e, como não é de se surpreender, com a vizinha Argentina. Mas cada vez mais ficava evidente que o projeto de aproximação física do Paraguai com o Brasil tornar-se-ia uma realidade.

### 3.2 – A ascensão de Stroessner e a continuidade da política pendular paraguaia

No ano da ascensão de Stroessner ao poder, 1954, o Paraguai era um país de recursos limitados. A população não superava 1,3 milhão de habitantes, e era basicamente composta por agricultores, e a sociedade, em geral, ainda não havia sido capaz de recuperar-se dos prejuízos da Guerra da Tríplice Aliança e da Guerra do Chaco. As frequentes instabilidades da política doméstica impediam que a população pudesse melhorar o seu bem-estar, na medida em que ela acabava não sendo destinatária de políticas públicas.

---

<sup>115</sup> Não é demasiado insistir que o próprio Stroessner foi um dos favorecidos pela firma do acordo militar com o Brasil. Em 1943, ele retornou ao Brasil para participar de curso na Escola das Armas da Vila Militar no Rio de Janeiro.

<sup>116</sup> A Argentina perdoara a dívida paraguaia alguns meses antes, em agosto de 1942.

Como foi discutido em seção deste trabalho, a partir de 1954 Stroessner instaurou um regime autoritário, centralizado na pessoa do presidente, no qual todo o processo decisório, em última instância, dependia de seu conhecimento e sua aprovação. Da mesma maneira conduziu sua política externa. Segundo Mora (1993),

Los objetivos de la política exterior de Stroessner pueden resumirse así: 1) el mantenimiento de cordiales relaciones políticas, económicas y comerciales con Argentina, Brasil, Estados Unidos y la Comunidad Europea; 2) la expansión de la cooperación técnica y comercial con las organizaciones regionales; y 3) la continuación de una firme actitud de defensa contra cualquier brote de subversión originado en el exterior, que pudiese socavar la fortaleza y la legitimidad de la “democracia sin comunismo” prohijada por Stroessner.<sup>117</sup>

De acordo com Melissa Birch (1988), a política pendular paraguaia oscilando entre o Brasil e a Argentina “*como una política pública coherente*” foi iniciada na administração de Higinio Morínigo (1940-1948), e era condizente com seus dois objetivos de governo na área internacional: expandir o papel do Paraguai no mundo, e particularmente no hemisfério; e melhorar o bem-estar da sociedade por meio da assinatura de tratados com outros países do continente que, ao conceder vantagens ao país, reduzisse as desvantagens da mediterraneidade. Mas será com Stroessner que a política pendular irá privilegiar mais e mais a aproximação com o Brasil, para conquistar a saída para o Atlântico que permitisse ao Paraguai ter um novo “pulmão econômico” que o libertasse da armadilha da mediterraneidade. A percepção da construção do caminho para o leste como um novo respiradouro alternativo à navegação nos rios da bacia do Prata é uma constante na literatura a respeito do tema. Para alcançar esses objetivos o mais rápido possível,

Muito cedo em sua administração, Stroessner esqueceu completamente a tentativa do governo Chaves em unir as economias dos dois países [Argentina e Paraguai] e iniciaria uma aproximação com o Brasil. Primeiro, eliminou do seu Gabinete todos os Peronistas ou pró-Argentina (...). A nomeação do pró-Brasil, Raul Sapeña Pastor – naquele momento embaixador do Paraguai no Brasil – como Ministro das Relações Exteriores, sugere um passo a mais na procura de uma maior intimidade entre os dois países.<sup>118</sup>

A ascensão de Alfredo Stroessner em 1954 foi fator fundamental para que a política externa guarani oscilasse em favor do Brasil, o que não significou, como se poderia pensar, que o Paraguai abandonara a Argentina. Pelo contrário, o governo de Stroessner procurava beneficiar-se da rivalidade entre os dois vizinhos, ao mesmo tempo em que tendia a

---

<sup>117</sup> MORA, Frank. *La Política Exterior del Paraguay (1811-1989)*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1993, p.89-90.

<sup>118</sup> MENEZES, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1954-1980*. Campinas: Papirus, 1987, p.50.

favorecer o Brasil<sup>119</sup>. A idéia central era a de que o país deveria manter a liberdade para decidir aproximar-se de um ou outro vizinho de acordo com a melhor conveniência da política nacional<sup>120</sup>. Mora (1988), ao comentar o comportamento do governo de Stroessner, afirma que seu primeiro objetivo foi o de consolidar seu poder, e o alcançou ao instaurar um Estado quase totalitário. Em seguida, com vistas a superar o isolamento do país, buscou melhorar as redes de comunicação e de transporte do país, por meio da atração de capital estrangeiro. Para tanto, era valioso manter boas relações com os grandes vizinhos Argentina e Brasil, e também com os Estados Unidos. O autor parece corroborar a hipótese de que o pragmatismo permeava a condução da política externa paraguaia, já que

aunque pueda parecer que Stroessner sea muy conciliatorio y dependiente con sus vecinos y los Estados Unidos, *en realidad sólo los corteja para obtener la necesaria asistencia técnica y de desarrollo*. (...) En general, la política exterior de Stroessner ha estado, en primer lugar y fundamentalmente, basada en la expansión de los vínculos comerciales y económicos con la Argentina, el Brasil y los Estados Unidos y con cualquier otro país u órgano que colaborara en el crecimiento y desarrollo económicos del Paraguay.<sup>121</sup>

Para Stroessner, a aproximação com o Brasil era mais que uma decisão política; era uma necessidade estratégica. Como o Paraguai tinha acesso ao mar bloqueado pelos vizinhos mais poderosos, ele sempre dependera da Argentina para navegar nos cursos dos rios Paraguai e Paraná em direção ao oceano Atlântico. Por questões há muito arraigadas na história e na sociedade paraguaia, havia a crença de que a Argentina não era um parceiro que

---

<sup>119</sup> “Pero esa preferencia [por Brasil] no significó una disminución radical de la relación con la Argentina, sino una ruptura con la hegemonía de ese país. Lo que siguió fue un permanente pendular entre los dos grandes – Brasil y Argentina – de manera a equilibrar la seguridad del país y los propios intereses del régimen autoritario de Stroessner. Esta es la clave en que deben ser interpretadas las decisiones en materia de relaciones exteriores: Stroessner se embarcó en la marcha hacia el Este pero permitió al mismo tiempo el desarrollo de proyectos viales y de infraestructura con la Argentina. En términos de seguridad, Stroessner permitió la proyección estratégica del Brasil y de la Argentina por todo el territorio paraguayo a cambio de un *equilibrio inestable* en las relaciones con ambos.” LEZCANO, Carlos Maria. *Constituição e crise do estado militar no Paraguai*. In: Política & Estratègia, v.5, n.º.4, p.426-438, out./dez. 1987, p.253 (grifos no original).

<sup>120</sup> Deve ser ressaltado que a liberdade de escolha entre o Brasil e a Argentina que o Paraguai de Stroessner desejava manter era fruto de uma política pragmática, que objetivava ganhos econômicos para o país. Do ponto de vista político, no entanto, a Argentina reunia forte oposição ao regime de Stroessner, não apenas porque o Partido Colorado claramente optara pelo Brasil, mas também porque o Paraguai serviu de refúgio para Juan Domingo Perón após sua retirada do poder em setembro de 1955. Ademais, a Argentina também recebeu grande parte dos paraguaios que eram perseguidos politicamente pelo regime, conformando, assim, um forte grupo opositorista paraguaio em terras argentinas. FARINA (2003), p.102-103.

<sup>121</sup> MORA, Frank. *Política exterior del Paraguay: a la búsqueda de la independencia y el desarrollo*. In: Revista Paraguaya de Sociología, año 25, n.º 73, setiembre-diciembre, 1988, p.258 (sem grifos no original). O autor também é da opinião de que a política externa paraguaia tradicionalmente procura obter autonomia política frente aos países vizinhos: “con Stroessner, el Paraguay ha buscado mayor autonomía en su política exterior, resistiéndose a toda presión o demanda por parte de sus vecinos o de los Estados Unidos y diversificando sus relaciones económicas y políticas con otros países u organizaciones.” MORA (1988), p.269.

contribuiria para o desenvolvimento guarani<sup>122</sup>. Parte do atraso econômico paraguaio era atribuído às dificuldades colocadas pela Argentina no trânsito do comércio exterior daquele país. Além disso, Buenos Aires concentrava, naquele momento, políticos que claramente demonstravam seu descontentamento com os rumos tomados pelo Paraguai. O Brasil, ao contrário, apresentava-se como alternativa à Argentina. O acesso ao oceano à leste por via rodoviária até os portos brasileiros modificaria sensivelmente o dinamismo da economia paraguaia. Birch (1988:86) sustenta, ainda, que a preferência de Stroessner pelo Brasil também era resultado de uma simpatia que ele teria adquirido por causa de suas missões de treinamento militar no Rio de Janeiro. Mais que um parceiro internacional – afinal, outros países também podiam sê-lo –, o Brasil era visto como parceiro pessoal<sup>123</sup>.

Em 1954, Vargas autorizou a construção da estrada ligando Coronel Oviedo ao rio Paraná, e em janeiro de 1956 foi finalizado o trâmite para o que o Brasil financiasse a obra<sup>124</sup>. Nessa mesma ocasião, a qual evidenciava indubitavelmente o retorno do relacionamento do Brasil com o Paraguai, foi acordado que o Brasil financiaria estudos sobre o aproveitamento econômico do potencial hidrelétrico compartilhado pelos dois países na bacia do Prata. Adicionalmente, em janeiro do mesmo ano o porto de Paranaguá tornou-se franco para uso paraguaio, o que, por sua vez, não significava tanto, vez que sem uma ligação rodoviária o Paraguai não conseguia usufruir da vantagem outorgada pelo Brasil. A ligação rodoviária dependia da construção de uma ponte sobre o rio Paraná. No dia 6 de outubro de 1956, Juscelino Kubitschek e Alfredo Stroessner encontraram-se para realizar o ato simbólico de colocar a pedra fundamental no local onde seria construída a ponte e para firmar acordo sobre a construção de uma rodovia que unisse Concepción e Pedro Juan Caballero (vizinha à cidade fronteiriça de Ponta Porã), cidades localizadas no centro-norte

---

<sup>122</sup> MENEZES (1987:51) afirma que, à época, havia o temor nos paraguaios de que qualquer ajuda fornecida pela Argentina poderia ser usada contra o Paraguai no futuro.

<sup>123</sup> “La simpatía de Stroessner hacia el Brasil se inició cuando él fue incluido, en 1940, en un grupo de jóvenes oficiales que viajó al Brasil para realizar un curso de postgrado de artillería. Los brasileños quedaron tan impresionados con su capacidad de mando que la influencia brasileña fue factor decisivo para que la estrella de Stroessner subiera espectacularmente. Esta afinidad se reanudó rápidamente cuando Stroessner asumió el poder. La frialdad argentina dio al Brasil la oportunidad de afirmar su influencia y predominio en el Paraguay.” MORA (1993), p.96-97.

<sup>124</sup> Em 20 de janeiro de 1956 foi celebrado o acordo para a construção da estrada de rodagem Coronel Oviedo-Puerto Presidente Franco, na margem paraguaia do rio Paraná. Em junho desse ano, o Paraguai encaminhou nota à chancelaria brasileira propondo um ajuste complementar ao acordo, que facilitasse os trâmites aduaneiros para aqueles materiais que seriam utilizados na construção da rodovia. Despacho telegráfico DE/DPo/24/579.1(43), de 06/07/1956, da Secretaria de Estado para a Embaixada do Brasil em Assunção.

do Paraguai<sup>125</sup>. De fato, a partir de 1956, com o início do governo de Juscelino Kubitschek, as relações brasileiro-paraguaias ganhavam dinâmica jamais vista até então naquele século:

Con la ruta al Este (culminada en 1958) y con el puente sobre el río Paraná (...), obras financiadas por el Gobierno instalado en su recientemente inaugurada nueva capital, Brasilia, Stroessner cambió el tablero geopolítico del Paraguay. Ya no tenía un solo horizonte, una única boca de salida al resto del mundo: la Argentina, sino que abrió otra puerta que prometía nuevos destinos: el Brasil.<sup>126</sup>

Apesar das críticas que a oposição fazia em relação às obras<sup>127</sup>, a satisfação de Stroessner com a evolução dos entendimentos com o Brasil não era mantida em segredo. Em 1957, na cerimônia de abertura dos trabalhos legislativos do Congresso paraguaio, Stroessner discursou em tom explicitamente favorável ao Brasil: “*ya el río no nos lleva forzosamente hacia sur. Un camino está a punto de abrirnos una puerta hacia el Atlántico, en dirección al este, a través de territorio brasileño*”<sup>128</sup>.

### 3.3 – Rumo a oeste: traços da política externa brasileira no período 1956-1964

Dadas algumas particularidades compartilhadas desde o período colonial, os países da América do Sul enfrentam desafios semelhantes para a promoção do desenvolvimento econômico a partir de um pensamento próprio. É o caso do período sob análise, no qual o surgimento de várias correntes de pensamento desenvolvimentista, com forte apelo ao uso da máquina estatal como ferramenta fomentadora do desenvolvimento, conclamava a implantação de políticas que objetivassem o crescimento das economias da região. Por outro lado, esse período também é testemunha de redefinições de sistemas políticos de vários

---

<sup>125</sup> A Comissão Mista brasileiro-paraguaia constituída para fazer o estudo da rodovia deveria (i) elaborar o orçamento das obras, e determinava que o Brasil ajudaria o Paraguai no sentido de buscar recursos para financiá-la; (ii) ambos os países negociariam juntos as condições de financiamento internacional junto às instituições de crédito (o BID foi uma das instituições consultadas sobre o empréstimo); e (iii) os recursos seriam utilizados unicamente para a compra/contratação dos insumos necessários à obra. Adicionalmente, a Comissão recebeu a instrução de estudar um novo traçado de rodovia que interligasse a estrada Concepción-Ponta Porã à estrada Coronel Oviedo-Puerto Presidente Stroessner, conforme informado no Relatório correspondente ao 1º semestre de 1960 da Comissão Mista Paraguaio-Brasileira – Rodovia Concepción-Ponta Porã. Anexo ao Telegrama 216/579.1(43), de 05/03/1960, da Embaixada do Brasil em Assunção.

<sup>126</sup> FARINA (2003), p.104.

<sup>127</sup> Telegrama nº. 325/579.1(43), da Embaixada do Brasil em Assunção, datado de 02/11/1960 menciona críticas de liberais e febreristas acerca da construção da estrada Assunção-Paraguá.

<sup>128</sup> LEWIS, Paul. *El Paraguay bajo Stroessner*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1968, p.160-161 *apud* MORA (1993), p.97.

países, seja pelo experimento democrático como pela instauração de regimes centralizadores e ditatoriais. Finalmente, o contexto internacional a que se faz referência – o que assistiu aos primeiros passos da reaproximação do Brasil e do Paraguai – foi caracterizado por anos de tensão e de embates ideológicos. O conflito central, geralmente traduzido na dicotomia *democracia x comunismo*, em sua versão política, ou *capitalismo x socialismo*, em sua versão econômica, definia os países que deveriam permanecer sob as áreas de influências das superpotências. A América Latina, nesse cenário, era considerada o espaço “natural” dos Estados Unidos, e para onde eram destinadas algumas políticas específicas para a região<sup>129</sup>.

Dessa forma, muitos dos desafios impostos a um país sul-americano também eram compartilhados pelos demais países da região. Seria possível que os governos, então, concertassem ações para, juntos, buscarem soluções comuns. Juscelino Kubitschek percebeu esta realidade, e decidiu, nas palavras de Lima (1991:273), colocar “a diplomacia a serviço do desenvolvimento”. Dentro do espírito de busca por uma sociedade internacional mais justa que privilegiasse o acesso dos povos ao progresso material e social, e preocupado com a carência de ajuda financeira para a América Latina oriunda dos países ricos, em 28 de maio de 1958 o presidente Juscelino Kubitschek lançou a Operação Pan-Americana (OPA)<sup>130</sup>. Era uma iniciativa ousada, que pregava a cooperação multilateral dos países do continente com o objetivo de lutar contra o subdesenvolvimento, e representava “o esforço conjugado de 21 nações deste continente para dar substância econômica ao pan-americanismo, já consolidado no que concerne à defesa dos ideais políticos e jurídicos do continente”<sup>131</sup>. Em sentido amplo,

[A OPA] consistiu em um movimento continental, iniciado e conduzido no mais alto nível, que procurava transformar os princípios e propósitos do sistema interamericano em

---

<sup>129</sup> Entre as ações políticas norte-americanas destinadas para a América Latina está a “Aliança para o Progresso”, do presidente Kennedy. No entanto, a origem desta política é apontada como resposta à iniciativa brasileira da Operação Pan-Americana.

<sup>130</sup> A Operação Pan-Americana foi uma iniciativa lançada pelo presidente Juscelino Kubitschek após dar-se conta de que os Estados Unidos pouco sabiam da realidade econômica, política e social da sua “área de influência imediata” no continente, e, também, pela ampla rejeição que sofrera o então presidente daquele país, Nixon, em viagem pela América Latina. Tratou-se, de fato, de uma iniciativa que conclamava maior apoio financeiro para os países em desenvolvimento. Embora fuja ao escopo proposto para este trabalho uma análise exaustiva da Operação Pan-Americana, a análise do tema na literatura, contudo, é bastante rica. Vide, meramente como referência inicial, BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956-1961)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. *A política externa do governo Kubitschek*. Brasília: Thesaurus, 1996; MARANHÃO, Ricardo. *O governo Juscelino Kubitschek*. São Paulo: Brasiliense, 1981; SILVA, Hélio e CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. *Desenvolvimento e democracia (1956/1960)*. São Paulo: Editora Três Ltda., 1998.

<sup>131</sup> BRASIL/Presidência da República. *Resenha do Governo Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961)*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1960, p.166-167.

*realidades tangíveis e práticas.* A solidariedade política, a cooperação econômica, a conjugação de esforços em busca de objetivos comuns deixariam de ser apenas objeto de declarações (...) para se tornarem programas concretos de ação que atendessem às aspirações dessa comunidade de nações.<sup>132</sup>

Além de propugnar a busca de meios práticos que viabilizassem o desenvolvimento econômico, a Operação Pan-Americana chamava os países a terem uma atuação ativa nos problemas internacionais que lhes afetassem. Nesse sentido, deve ser ressaltado o componente da solidariedade entre os povos, que permeia todas as idéias da OPA. Era uma operação que convocava os países ricos a contribuírem mais, os países pobres a deixarem de ser meros espectadores da realidade, sem que se houvesse afronta ao equilíbrio de poder mundial ou confrontação de matiz ideológica.

Embora seja difícil avaliar o real alcance da Operação Pan-Americana<sup>133</sup>, ela foi válida para sinalizar para as superpotências a pretensão brasileira de conduzir sua política exterior de forma autônoma, visando ao direito dos países em desenvolvimento de utilizarem a política externa como ferramenta para alcançar o desenvolvimento econômico. O governo Jânio Quadros também inauguraria uma nova fase do comportamento da posição brasileira com o lançamento da Política Externa Independente<sup>134</sup>, cujo mote principal era a aproximação e o apoio aos países em desenvolvimento<sup>135</sup>, particularmente em seu componente ideológico. A PEI também defendia a aproximação com a União Soviética e

---

<sup>132</sup> SILVA, Celso de Souza e. *A OPA. In: OLIVEIRA, José Aparecido de et alii. JK: o estadista do desenvolvimento.* Brasília: Memorial JK, Senado Federal, 1991, p.293 (sem grifos no original).

<sup>133</sup> Além da Aliança para o Progresso, considera-se que a Operação Pan-Americana contribuiu decisivamente para a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Área de Livre Comércio da América Latina e Caribe (ALALC).

<sup>134</sup> Assim como a Operação Pan-Americana, a Política Externa Independente tem sido alvo de vários estudos acadêmicos. Como sugestão de referência inicial a respeito da PEI e do governo Jânio Quadros, vide BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O governo Jânio Quadros.* São Paulo: Brasiliense, 1981; VICTOR, Mário. *Cinco anos que abalaram o Brasil (de Jânio Quadros ao Marechal Castelo Branco).* Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965.

<sup>135</sup> No caso do Paraguai, a política externa do governo Jânio Quadros era mal percebida. A imprensa paraguaia dava ampla publicidade a todos os problemas enfrentados pelo presidente em matéria de política externa, e não agiam da mesma maneira para propagar as diretrizes políticas de Quadros. A situação chegou a tal ponto que a Embaixada do Brasil em Assunção enviou o telegrama reservado 292/900.1(42) em 23/05/1961, para solicitar subsídios para contrabalançar os ataques da imprensa ao Brasil. A postura da imprensa, contudo, contrastava com a posição de Stroessner. Em conversa informal com o Adido Aeronáutico da Embaixada do Brasil, o mandatário paraguaio reafirmou a amizade entre Brasil e Paraguai, e citou os empreendimentos em execução e o apoio que lhes era dado pelo presidente Jânio Quadros. Telegrama reservado n°. 255/900.1(43), de 02/05/1961, da Embaixada do Brasil em Assunção. No entanto, críticas continuaram sendo feitas por parte da sociedade paraguaia, especialmente daqueles setores que, tradicionalmente, mantêm distanciamento e desconfiança em relação ao Brasil. O telegrama reservado n°. 509/920(43)(42), de 24/08/1961, da Embaixada do Brasil em Assunção, relata insatisfação manifestada na imprensa por componentes do Partido Liberal, tradicional opositor do Brasil naquele país.

Cuba em pleno ambiente de rivalidade bipolar. Era, de fato, uma política de continuidade à tentativa de ação internacional alternativa ao jogo estrito do conflito das superpotências. Para a América Latina, a PEI decretava que importava que todo país latino-americano afirmasse “sua autodeterminação, preservada de qualquer intervenção alheia nos próprios negócios e resguardada de qualquer intervenção própria nos negócios alheios”<sup>136</sup>.

Contudo, as convulsões da política doméstica brasileira barraram o avanço das manifestações de inserção internacional alternativa, e a instauração, a partir de 1964, de um governo militar alinhado com os Estados Unidos impediu não somente o avanço do comunismo, como também a propagação de políticas exteriores em desacordo com Washington.

### 3.4 – Rumo a leste: a realização de obras no Paraguai

As políticas de aproximação do governo de Juscelino Kubitschek para a América Latina, segundo Wahrendorff (1996:108-109) atendiam a dois objetivos principais, um de natureza política e outro de natureza econômica. A política era a de, em consonância com as diretrizes da Operação Pan-Americana, buscar promover a união da América Latina na defesa do desenvolvimento econômico, e apoiar as iniciativas desenvolvimentistas formuladas na região. A de ordem econômica era fomentar a industrialização dos países do continente e ampliar o mercado local para incentivar a instalação de indústrias de base. Está presente, permanentemente, a idéia de vencer o desenvolvimento por meio da cooperação e da industrialização. Dentro desse cenário, e no que concerne às relações do Brasil com o Paraguai, o governo de Juscelino Kubitschek demonstrou firme interesse em realizar as obras de construção da ponte internacional que ligaria os dois países<sup>137</sup>, que, além de atrair o Paraguai mais próximo do Brasil e afastá-lo da Argentina, permitiria o incremento comercial futuro entre os dois vizinhos. Contudo, dado o reduzido potencial de consumo paraguaio, acredita-se que este gesto estava dotado, naquele momento, de maior significado político do

---

<sup>136</sup> VICTOR (1965), p.243.

<sup>137</sup> Deve ser recordado que o setor de transportes era um dos seis grandes grupos constantes do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek. Neste grupo havia 7 metas, entre as quais a construção e a pavimentação de estradas de rodagem no país. Não é de se estranhar, então, e sem prejuízo dos interesses políticos, a visão do mandatário brasileiro de que a melhoria das condições das estradas do Paraguai era percebida como uma forma de apoio à promoção do desenvolvimento econômico do país vizinho.

que econômico para o Brasil. Por sua vez, para o Paraguai a saída à leste por via rodoviária implicaria uma nova dinâmica para sua economia, sua sociedade e sua organização produtiva<sup>138</sup>. Some-se a isso o fato de Stroessner estar bastante preocupado com o desenvolvimento do seu país e, assim, tencionava imprimir políticas que visassem alcançar este objetivo. Farina (2003:115) recorda que, entre 1954 e os primeiros anos da década seguinte, Stroessner manteve-se fortemente engajado no campo político para fortalecer sua presença e a de seu regime no poder, e no econômico, para retirar o país do “primitivismo” em que se encontrava.

Os acordos para a realização, pelo Brasil, de obras no Paraguai continuaram sendo firmados em 1957. Em fevereiro desse ano, foi determinado o início das obras da rodovia Concepción-Pedro Juan Caballero; em setembro, Stroessner firmou acordo para a construção do projeto hidrelétrico no rio Acaray, e no mesmo mês começaram as obras da ponte internacional sobre o rio Paraná, na altura de Foz do Iguaçu. Nesse mesmo ano, o Brasil firmou tratados com o Paraguai na área cultural, com o objetivo de promover atividades de teatro, feiras, literatura, artes plásticas, ao mesmo tempo em que abriu uma Missão Cultural em Assunção e construiu o Colégio Experimental Paraguai-Brasil, que deveria trabalhar com o Instituto Cultural Brasil-Paraguai, localizado em Assunção.

Mas talvez o fator mais importante para a percepção do interesse paraguaio em prosseguir em sua política de rumo ao leste e aproximar-se do Brasil foi uma decisão interna, que também teve lugar em 1957: a determinação de que fosse criada uma nova cidade, na margem paraguaia do rio Paraná na fronteira com o Brasil, diante de Foz do Iguaçu. Em 3 de fevereiro desse ano, Stroessner fundou Puerto Presidente Stroessner (que, mais tarde, viria a chamar-se Ciudad Presidente Stroessner, e, após a queda do regime, em 1989, recebeu o nome atual de Ciudad del Este). Naquela época, a região da província de Alto Paraná nas franjas do rio era composta por uma vegetação densa, que crescia vigorosamente com o calor

---

<sup>138</sup> É bastante esclarecedor o comportamento político brasileiro descrito em MENEZES (1987:55-56), no qual fica evidenciado que o interesse brasileiro inicial era político, e que, no futuro, poderia trazer benefícios econômicos: “Em novembro de 1956, o Chanceler Macedo Soares foi a São Paulo para mostrar à classe empresarial paulista os novos tratados assinados com o Paraguai em maio daquele mesmo ano, sobre comércio na fronteira entre os dois países, bem como oportunidade econômica e de investimento no Paraguai. Em São Paulo, Macedo Soares usou palavras claras e específicas acerca do interesse brasileiro no Paraguai que mais tarde ficou comprovado. Para alguns, afirmou, era um paradoxo dizer que o Paraguai, um país tão pobre e pequeno, poderia representar alguma coisa para o Brasil. Mas a intenção brasileira, acrescentou, era contribuir para o fortalecimento e independência econômica do Paraguai e ‘no futuro próximo’ lá poderia ser um bom mercado para os produtos brasileiros. A idéia fundamental era a de ajudar o Paraguai a crescer economicamente e, concluía Macedo Soares, o Brasil ‘pretende dar ao Paraguai um sistema hidrelétrico ... (*sic*) bastante para permitir sua prosperidade e depois o Paraguai seria incorporado como uma área de influência econômica brasileira.”

e os altos índices de umidade. Eram pouco povoados os raros vilarejos existentes na beira do rio, como Puerto Presidente Franco, um pouco mais ao sul. A proposta levada a cabo por Stroessner era a de fundar uma cidade no ponto final da estrada que estava sendo construída pelo Brasil, de modo a aumentar a presença paraguaia na fronteira<sup>139</sup>.

Fundada Puerto Presidente Stroessner, em 1959 o Brasil renovou suas demonstrações de apoio ao Paraguai ao enviar o Chanceler Horácio Lafer àquele país apenas três dias após uma tentativa frustrada de retirar Stroessner do poder. Nesse ano, o Paraguai concedeu porto franco ao Brasil em Encarnación<sup>140</sup>, e a Comissão Mista instaurada para viabilizar a estrada entre Concepción e Pedro Juan Caballero entregou seu relatório final. Birch (1988:88) ressalta que o informe era bastante otimista a respeito do potencial de crescimento econômico que a estrada poderia proporcionar àquela região do Paraguai, particularmente no que diz respeito à comercialização e exportação de erva mate e café. Ademais, a estrada era considerada um exemplo concreto do espírito Pan-Americano, como defendido por Juscelino Kubitschek, ao possibilitar a integração viária entre estradas que alcançavam tanto o Atlântico como o Pacífico.

Em março de 1960, Lafer retornou a Assunção e encontrou-se com o Chanceler do Paraguai, Sapeña Pastor. Tendo em vista a proximidade das eleições naquele país, Lafer chamou a atenção para a importância que o Brasil atribuía à democracia e desenvolvimento para o povo paraguaio. Juntamente com essa manifestação explícita de apoio ao governo de Stroessner, que então tentava inaugurar a sua série de eleições, Lafer assinou três novos tratados, um sobre manutenção e vigilância na Ponte da Amizade, outro sobre o projeto de construção de uma rodovia entre Concepción e Ponta Porã<sup>141</sup>, e um na área de educação,

---

<sup>139</sup> A respeito da decisão de se criar Puerto Presidente Stroessner, é bastante interessante um relato sobre a época, que retrata um diálogo tido entre o autor [não identificado] e Stroessner: “Regresé a Asunción [de la región este del país] con mucho entusiasmo, e intuí la perspectiva que ofrecerían aquellos lugares cuando tuviesen caminos. Le expuse al Presidente la necesidad de hacer una fundación, anticipándonos a la llegada de la ruta. *Se trataba de crear un centro emplazado a su vera y sobre la margen del río y echar las bases de una ciudad, cuyo futuro era fácil predecir, porque se situaría frente al centro brasileño de Foz de Iguazú y a poca distancia de Puerto Aguirre en territorio argentino: ¡tres ciudades sobre tres fronteras, y la ruta desde Asunción que se estaba construyendo!* El Presidente acogió la idea con calurosa aprobación y me dijo: “Eso, eso es lo que tenemos que hacer! Hágalo. Me parece muy bien.” *Relato sobre a construção da nova cidade*. Disponível em <<http://www.ciudaddeleste.galeon.com/aficiones245908.html>>, acesso em 27/12/2005 (sem grifos no original).

<sup>140</sup> Acordo firmado entre Brasil e Paraguai em 05/11/1959, e promulgado no Brasil no Decreto Legislativo nº. 35 em 20/12/1963. Nota nº. 15, de 15/01/1964, da Embaixada do Brasil em Assunção para o Chanceler do Paraguai, Raul Sapeña Pastor.

<sup>141</sup> Telegrama nº. 78/579.1(43), de 25/03/1960, da Embaixada do Brasil em Assunção. Em 30/04/1960, o telegrama 116/579.1(43) informava a assinatura do contrato entre a Comissão Mista Brasileiro-Paraguaia e o  
(*vide continuação desta nota na página seguinte*)

com um valor simbólico também bastante relevante<sup>142</sup>. Tratava-se da revisão de textos escolares para a retirada de termos ou frases que poderiam fomentar a desconfiança entre os países. Este acordo comprova que quase cem anos depois, a sombra da Guerra da Tríplice Aliança ainda estava sendo desconstruída.

No retorno ao Brasil, Lafer divulgou nota a respeito da viagem, na qual destacava o espírito democrático dominante no Paraguai. Segundo Menezes (1987:59), essa nota foi duramente criticada no Brasil, não só porque retratava apenas uma parte da realidade, mas também porque servia a interesses de propaganda para o regime de Stroessner, justificando sua longa permanência no poder:

Com a idéia de “progresso” e sob financiamento externo, [Stroessner] viabilizou várias obras civis. As novas estradas, por exemplo, integraram mais adequadamente as grandes regiões rurais do país ao aparelho central e, com isso, permitiram também à ditadura um controle político-econômico mais rigoroso em nível nacional. Além disso, as estradas possibilitaram que o governo pudesse difundir seu discurso e sua prática com maior eficácia a todos os lugares do país.<sup>143</sup>

Chama a atenção o fato de a aproximação do Brasil com o Paraguai ter acontecido durante o auge do experimento democrático, o que não se passava no país vizinho. Este ponto reforça a tese de que os entendimentos confluíam-se principalmente nos aspectos políticos e econômicos, e não em termos de ideologia. Os acordos, as obras, a aproximação, então, encontravam espaço para continuarem prosperando. Em janeiro de 1961, já no final do seu mandato mesmo sem estarem concluídas as obras<sup>144</sup>, Juscelino Kubitschek encontrou-se com Stroessner para a inauguração da ponte internacional sobre o rio Paraná<sup>145</sup>,

---

Comando de Engenharia das Forças Armadas da Nação para a construção do primeiro trecho da rodovia Concepción-Ponta Porã.

<sup>142</sup> De acordo com os telegramas da época, além dos acordos firmados pelos Chanceleres, em 1960 a cooperação brasileiro-paraguaia dava-se nos mais variados âmbitos. No plano militar, em 7 de junho retornou a Assunção a canhoneira “Paraguay”, que havia sido reformada pelo governo do Brasil às suas expensas; no plano das comunicações, em 4 de março foi inaugurado o circuito radiotelefônico direto entre Assunção e o Rio de Janeiro; no plano dos transportes, em fins de outubro a imprensa paraguaia divulgou a criação de uma linha de ônibus que faria o trajeto Paranaguá-Assunção.

<sup>143</sup> GOIRIS, Fabio Aníbal Jara. *Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo*. Curitiba: Editora da UFPR, 2000, p.59.

<sup>144</sup> Em outubro de 1960, a Embaixada do Brasil em Assunção enviou funcionários diplomáticos para avaliar o andamento das obras da ponte internacional, tendo em vista que a sua inauguração poderia ter lugar em dezembro daquele ano (Telegrama nº. 304/256(43), de 26 de outubro de 1960, relata que a imprensa paraguaia anunciava a inauguração, com a presença de ambos os chefes de Estado, para a primeira quinzena de dezembro). Em ofício reservado, de 18 de outubro de 1960, a Embaixada relata já estarem instaladas 8 seções da estrutura metálica, faltando ainda 88 a serem instalados. Não havia força-tarefa para acelerar as obras: os trabalhos limitavam-se apenas a jornadas diurnas.

<sup>145</sup> Interessante notar que, nos dias próximos ao da inauguração da ponte internacional, setores oposicionistas paraguaios insistiam em desqualificar os entendimentos com o Brasil e em minimizar os possíveis benefícios  
(*vide continuação desta nota na página seguinte*)

unindo as cidades de Puerto Presidente Stroessner e Foz do Iguaçu, e levando uma nova dinâmica para as sociedades que ali habitavam, como lembra Lima (1991):

No caso da Ponte da Amizade, é importante agregar que seus efeitos não se restringem aos aspectos econômicos. Politicamente, altera-se a própria natureza de nosso relacionamento com o Paraguai. A Ponte significa um novo padrão de confiança mútua, de vontade de trabalhar em conjunto. Em segundo lugar, a Ponte terá efeito sobre a própria posição do Paraguai no contexto do Cone Sul, pois o aproveitamento das opções econômicas que a Ponte oferece trará naturalmente novas condições de autonomia para o país, ainda mais importante em se tratando de nação sem litoral marítimo.<sup>146</sup>

Consta que durante as festividades da inauguração da ponte internacional<sup>147</sup>, foi entregue ao mandatário do Paraguai mais um estudo sobre outro projeto hidrelétrico compartilhado, o Acaray-Monday<sup>148</sup>. Juscelino Kubitschek, com quem Stroessner mantinha amizade pessoal e de quem tinha reconhecimento pelo o que proporcionara ao Paraguai<sup>149</sup>, recebeu duas homenagens oficiais: uma das principais avenidas do centro comercial de Assunção recebeu o seu nome, e em 26 de janeiro de 1961, em sessão extraordinária da Câmara dos Representantes do Paraguai, foi aprovado, por aclamação, o projeto de lei que concedia cidadania paraguaia honorária ao presidente Juscelino Kubitschek<sup>150</sup>. Foi-lhe

---

daquela construção. O telegrama 46/920(43)(42), de 26/01/1961, da Embaixada do Brasil em Assunção, informa sobre crônica publicada no jornal “La Mañana”, que defendia que, apesar da ponte internacional, o rumo natural do Paraguai sempre foi e continuaria sendo o curso do rio Paraná até as portas de Montevidéu e Buenos Aires. O telegrama 72/920(43)(42), de 01/02/1961, da Embaixada do Brasil em Assunção, relata notícia publicada no “Tribuna Liberal”, que criticava o excesso de importância do Paraguai na construção da ponte atribuída pelo governo de Stroessner, afirmando tratar-se de um empreendimento exclusivamente brasileiro.

<sup>146</sup> FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. *A diplomacia*. In: OLIVEIRA, José Aparecido de *et alii*. *JK: o estadista do desenvolvimento*. Brasília: Memorial JK, Senado Federal, 1991, p.280.

<sup>147</sup> Ademais das formalidades políticas típicas de tal evento, a inauguração da ponte internacional pode ser retratada como uma verdadeira festa. O Paraguai preencheu a ocasião de simbolismo, ao levar para o centro da ponte o coração do Jesuíta Roque González Santa Cruz, mártir paraguaio do século XVII, e chamar o Arcebispo de Assunção para efetuar a bênção da obra. Do lado brasileiro, a Embaixada sugeriu que fosse levada uma Banda Militar Brasileira. Telegrama nº. DC/DPo/430(42)(43), de 05/01/1961, da Embaixada do Brasil em Assunção.

<sup>148</sup> De acordo com o telegrama nº. 108/254(43), de 23/02/1961, da Embaixada do Brasil em Assunção, a Administración Nacional de Eletricidad (ANDE) ficou encarregada de realizar as obras, buscar financiamento internacional e fazer os estudos de viabilidade necessários.

<sup>149</sup> Em sua mensagem de Natal de 1960, poucos dias antes da inauguração da ponte internacional, Stroessner fez menções bastante elogiosas ao Brasil e ao presidente Juscelino Kubitschek: “alguns dias mais, teremos em nossa capital o Presidente do Brasil e grande homem da América Doutor Juscelino Kubitschek. A Nação inteira saberá testemunhar-lhe seu respeito, sua estima e sua admiração a esse genial intérprete do nobre e fraterno espírito de uma pátria, e tenaz empresário dos grandes feitos que serão estampados nos livros das justas consagrações da história”. Telegrama nº. DC/DPo/540.48, de 29/12/1960, da Embaixada do Brasil em Assunção.

<sup>150</sup> Telegrama nº. DC/502.5, de 27/01/1961, da Embaixada do Brasil em Assunção.

conferido, ainda, o título de Doutor *Honoris Causa* pela Universidade Nacional do Paraguai<sup>151</sup>.

Nem mesmo as rupturas políticas pelas quais passariam o Brasil ainda naquele ano (com a chegada ao poder e renúncia de Jânio Quadros e a mudança para o regime parlamentarista como forma de as forças políticas aceitarem que João Goulart assumisse o governo) seriam capazes de modificar a convergência de entendimentos entre o Brasil e o Paraguai. As relações entre os países continuavam em crescimento em várias áreas:

Los dos [países] firmaron un acuerdo para usos pacíficos de la energía nuclear en 1961. Cuando las líneas aéreas nacionales del Paraguay, LAP, comenzó sus servicios en 1963 su primer vuelo fue en el tramo Asunción-San Pablo-Río de Janeiro. En 1964 la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional fue construida con una donación de Brasil y el Puente paraguayo a través del Paraná fue finalmente completado e inaugurado otra vez – esto ocurrió con la presencia de Stroessner y el Pte. brasileño Humberto de Alencar Castello Branco.<sup>152</sup>

E foi justamente durante esse processo de aproximação entre os dois países e de manifestação explícita de amizade, permeado com a assinatura de acordos de cooperação nos mais variados campos, que os rumos da política interna brasileira mudaram. O golpe de 1964 interrompeu momentaneamente os entendimentos, embora Mora (1993:100) afirme que as Forças Armadas de ambos os países tenham mantido colaboração recíproca. De qualquer forma, quando finalmente os dois países apresentavam equivalência no perfil de seus regimes políticos, o Brasil começaria a sofrer seu maior desentendimento com o Paraguai desde a Guerra da Tríplice Aliança: a controvérsia de Sete Quedas.

---

<sup>151</sup> Telegrama nº. DC/501.4, de 02/01/1961, da Embaixada do Brasil em Assunção.

<sup>152</sup> BIRCH (1988), p.89.

## Capítulo 4 – As controvérsias de Sete Quedas

A política de Stroessner de conduzir os esforços de desenvolvimento do país “rumo ao leste” empurrou o foco político do país até às portas da cidade de Puerto Presidente Stroessner, hoje Cidade do Leste, no lado paraguaio da margem do rio Paraná, na fronteira com o Brasil. Aquela região, que na década de 1950 ainda se afigurava de difícil acesso, pouco povoada, com densa vegetação e parca informação acerca de sua geografia, transformou-se radicalmente a partir dos investimentos que a ela foram direcionados. O significado da construção da ponte internacional, com aportes financeiros brasileiros, fica pequeno perto das proporções de Itaipu, que seria construída a partir da década de 1970, após a assinatura do Tratado de Itaipu, que levou grandes volumes de recursos para a região. No entanto, a parceria binacional Brasil-Paraguai em Itaipu, até hoje a maior usina hidrelétrica do mundo em atividade, foi resultado de extensas negociações de território, quase evoluindo, em seus piores momentos, a um conflito armado pela defesa de recursos naturais compartilhados. A controvérsia de Sete Quedas poderia ter tido destino pior em uma nova guerra envolvendo, inicialmente, Brasil e Paraguai. Os argumentos a favor do uso da diplomacia e a preferência pelos ganhos econômicos, contudo, foram mais fortes do que o risco de mais perdas humanas e atraso no ritmo de desenvolvimento. O caminho percorrido por Brasil e Paraguai partiu da possibilidade de guerra à parceria fundamental em energia.

### 4.1 – A questão territorial

Os Saltos de Sete Quedas (ou Saltos del Guairá) localizam-se no curso do rio Paraná, na fronteira do Brasil com o Paraguai. Por suas características físicas, sabia-se que a região reunia as condições necessárias para a exploração hidrelétrica, e era reduzida a população que habitava nas margens do rio<sup>153</sup>. A questão, então, naquele momento, era de ordem técnica: saber em qual local o empreendimento seria capaz de produzir maior quantidade de

---

<sup>153</sup> Chegou a ser criado um plano de colonização no lado paraguaio das margens de Sete Quedas, cuja administração foi entregue à empresa “Salto del Guairá”. O plano envolvia o assentamento de colonos brasileiros e de outras nacionalidades em uma nova cidade que seria fundada, até que se alcançasse um fluxo  
(*vide continuação desta nota na página seguinte*)

energia com custos mais baixos de produção e de construção da usina. Por isso, era fundamental que fossem feitos estudos de viabilidade técnica e econômica que indicassem o melhor local para a hidrelétrica. Havia, também, a possibilidade de que obras a montante interferissem na capacidade de geração de energia de eventuais obras a jusante; em outras palavras, era fato de que obras compartilhadas do Brasil com o Paraguai poderiam afetar eventuais projetos desse país com a Argentina em pontos mais baixos do rio, na seqüência de seu curso natural. De fato, a Argentina também vinha promovendo estudos semelhantes de aproveitamento, mas que andaram a passos mais lentos do que os brasileiros<sup>154</sup>.

A principal questão que o Brasil teria que lidar, contudo, não tinha a ver com as pretensões argentinas e que tampouco havia sido prevista pelo governo brasileiro dizia respeito a uma interpretação diferente do Paraguai do Tratado de Limites de 1872 e seu complementar de 1927, sobre a região de fronteira. Em poucas palavras, a disputa era em torno da posse de Sete Quedas e de todo seu potencial hidrelétrico. A literatura aponta para o fato de que o governo brasileiro, em nenhum momento, considerara a possibilidade daquela região não lhe pertencer. Segundo Farina (2003:127), o comportamento brasileiro de ignorar a incerteza da demarcação naquele ponto específico da fronteira e de, apesar disso, conduzir unilateralmente os estudos sobre o aproveitamento hidrelétrico da região eram bastante condizentes com seu tradicional estilo de “fatos consumados”.

Os primeiros estudos na região de Sete Quedas datam de 1960, ainda no governo de Juscelino Kubitschek. A idéia era a de que uma usina seria capaz de suprir a energia demandada para o forte desenvolvimento econômico que se imaginava que o Brasil viria a apresentar. No governo Jânio Quadros, tencionava-se construir duas usinas, que seriam capazes de produzir excedentes para venda à Argentina e ao Paraguai. O estudo preliminar feito em 1961 recomendou fossem realizados outros estudos mais pormenorizados. Com João Goulart, os estudos foram encomendados ao engenheiro Marcondes Ferraz, que, em dezembro de 1962, concluíram que a usina a ser construída seria a maior do mundo. Durante todo o período, a imprensa afirmava que o Brasil conduzia tais estudos sem consultar ou dar

---

natural de imigração para a área. Telegrama reservado n°. 386/652(43), de 01/12/1960, da Embaixada do Brasil em Assunção.

<sup>154</sup> Já se afirmou que o Paraguai tenta angariar maiores benefícios ao buscar barganhar com a rivalidade argentino-brasileira. Isso se repetiu com as possibilidades de aproveitamento energético do rio Paraná. A título de exemplificação, em 1950 foi firmado um acordo entre o Paraguai e a Argentina com o objetivo de conformar uma Comissão Mista para estudar o potencial hidrelétrico do rio Paraná, na altura das quedas de Yaciretá-Apipé, na fronteira compartilhada pelos dois países. No entanto, os estudos dessa Comissão caminharam lentamente, e somente foram apresentados em 1974, um ano após a assinatura do Tratado de Itaipu entre o Brasil e o Paraguai, conforme será visto neste trabalho.

conhecimento ao Paraguai<sup>155</sup>. Por causa de um artigo sobre o assunto que havia sido publicado no *Jornal do Brasil* em 13 de fevereiro de 1962, o governo paraguaio encaminhou nota de protesto à Chancelaria brasileira, dizendo que ainda faltavam ser demarcados os saltos naquela região, incluindo o mais importante deles, e que, por isso, o Brasil não tinha qualquer direito de levar adiante suas pesquisas e nem explorar economicamente a área.

Na realidade, documentos históricos mostram que Brasil e Paraguai mantinham negociações regulares para dirimir o problema fronteiro. Por exemplo, nas 21<sup>a</sup> e 22<sup>a</sup> Conferências da Comissão Mista de Limites e Caracterização da Fronteira, realizadas em 30 de janeiro de 1956, tiveram como pauta a demarcação precisa dos Saltos de Sete Quedas. O documento, de caráter reservado, chama os negociadores brasileiros a manterem sua interpretação dos tratados de limites de 1872 e a não incentivarem mais atrasos nas conversações que, como principal consequência, poderia atrasar o aproveitamento da energia elétrica “daquela extraordinária região”<sup>156</sup>. Em junho de 1960, o Brasil solicitou o comparecimento de uma delegação de demarcadores de limites do Paraguai para participar da 25<sup>a</sup> Conferência da Comissão Mista, que se realizaria no Rio de Janeiro, com o mandato expresso de retomar os trabalhos de caracterização da fronteira<sup>157</sup>. Em setembro de 1961, o Brasil instruiu a sua Embaixada em Assunção a acionar a Comissão Mista Demarcadora de Limites para que procedesse, ainda naquele ano, à caracterização do trecho ainda por demarcar, incluindo a margem direita do rio Paraná<sup>158</sup>.

Assim, o Brasil sabia que o Paraguai reclamava indefinições da fronteira e que tais questões deveriam ser solucionadas por meio de negociação, mas, em nenhum momento, o governo brasileiro modificou seu entendimento de que as quedas do rio Paraná eram-lhe devidas. Com essa certeza inabalável, ainda em 1962, em um arriscado lance no complexo jogo diplomático, o Brasil afirmou categoricamente que aquela região havia sido objeto de delimitação no Tratado de 1872, dando posse ao Brasil daqueles saltos, e caso o Paraguai insistisse em apresentar contestações acerca dos limites, o Brasil estaria disposto a aceitar

---

<sup>155</sup> Segundo relato do Ministro das Minas e Energia do governo João Goulart, Oliveira Brito, o Paraguai não apenas havia sido consultado sobre os estudos, como também autorizou as pesquisas no leito do rio e na margem paraguaia do rio Paraná. Menezes (1987:65).

<sup>156</sup> Despacho telegráfico nº. DF/2/240(43), de 30/01/1956, da Secretaria de Estado para a Embaixada do Brasil em Assunção.

<sup>157</sup> Despacho telegráfico nº. DF/DPo/240(43), de 30/06/1960, da Secretaria de Estado para a Embaixada do Brasil em Assunção.

<sup>158</sup> Ofício nº. 260, de 20/09/1961, da Embaixada do Brasil em Assunção para o Ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Raul Sapeña Pastor.

um arbitramento internacional sobre a questão. O Paraguai, que considerava aquela região ainda sem a devida delimitação, entendeu este gesto como a confirmação da incerteza sobre o domínio dessa região por um ou outro país. Para o Brasil, a sugestão do arbitramento fora feita porque acreditavam que qualquer que fosse a composição dos árbitros, a decisão favoreceria o Brasil, mas não havia sido previsto que essa sugestão debilitaria a posição brasileira, ao invés de fortalecê-la. Estava formada a controvérsia. O governo brasileiro defendia que as fronteiras com o Paraguai estavam definidas desde o Tratado de 1872, e que, portanto, não havia motivos para discussões sobre a propriedade daquele território.

Os dados históricos indicam, no entanto, que a suspeita paraguaia não era desprovida de razão<sup>159</sup>. Os marcos fronteiriços existentes eram pouco esclarecedores a respeito de cerca de 20 quilômetros de fronteiras, em cuja área justamente estava localizada Sete Quedas. Segundo o país guarani, a dúvida era legítima e a negociação, necessária. No ano de 1963, o Chanceler do Paraguai, Raul Sapeña Pastor, informou o embaixador do Brasil em Assunção que qualquer movimentação do Brasil no sentido de buscar o aproveitamento do potencial de Sete Quedas seria precedido de nota de protesto do governo paraguaio<sup>160</sup>. Por esse motivo, em 19 de janeiro de 1964, Goulart, já submerso em problemas de política doméstica, decidiu-se encontrar com Stroessner para discutir o problema. Goulart acreditava que solucionar o impasse de Sete Quedas poderia significar um trunfo para seu governo. Como resultado desse encontro, os dois presidentes decidiram criar uma comissão composta por membros dos dois países para estudar o potencial dos desníveis do rio Paraná, e o aproveitamento conjunto da energia eventualmente gerada pela futura usina<sup>161</sup>. A queda de Goulart pouco mais de dois meses depois desse encontro e a tomada do poder no Brasil pelos militares relegaram a um segundo plano os entendimentos sobre Sete Quedas.

Durante todo o ano de 1963 e 1964 circularam na imprensa paraguaia uma série de artigos, crônicas e editoriais sobre a posse de Sete Quedas. Destaque-se a profusão de textos

---

<sup>159</sup> Brasil e Paraguai travaram verdadeira guerra nas trocas de telegramas entre as chancelarias, nos quais cada parte listava seus argumentos. A posição paraguaia foi expressa na Nota 94, de 12 de março de 1962. A resposta brasileira foi encaminhada em 19 de março do mesmo ano. No entanto, continuaram as discussões. A posição brasileira pode ser encontrada na Nota 92, de 25 de março de 1966, intitulada “Fronteira Brasil-Paraguai”.

<sup>160</sup> Telegrama n°. DAM/254(43), de 30/02/1963, da Embaixada do Brasil em Assunção. Enquanto isso, o Paraguai e a Argentina, no âmbito do convênio firmado pelos dois países em dezembro de 1962, pretendiam solicitar auxílio do Fundo Especial da ONU para promover estudos sobre o aproveitamento dos rios da bacia do Prata. Despacho telegráfico n°. DAM/CNAT/DNU/SDF/501(40a), de 24/05/1963, da Secretaria de Estado para a Embaixada do Brasil em Assunção.

<sup>161</sup> Telegrama n°. DAM/920(42)(43), de 21/01/1964, da Embaixada do Brasil em Assunção.

divulgados entre março e junho de 1964 de autoria do historiador paraguaio Efraim Cardozo, que, em linguagem extremamente patriótica, afirmava que era inaceitável a tese de pertencimento exclusivo de Sete Quedas ao Brasil, e chegou a defender justamente o argumento oposto, de que aqueles desníveis do rio Paraná pertenciam exclusivamente ao Paraguai<sup>162</sup>.

Em março de 1965, já durante o governo ditatorial no Brasil, os presidentes Stroessner e Castello Branco encontraram-se na ponte internacional para a cerimônia de sua inauguração definitiva, quando o governo paraguaio determinou Puerto Presidente Stroessner como ponto de alfândega obrigatório para trânsito de mercadorias no Paraguai. Apenas três meses após esse encontro, houve um grave incidente diplomático que quase conduziu os países à guerra. Interessante notar que no encontro dos dois mandatários tudo indicava estarem boas as relações dos dois países, visto que acordaram em retomar as negociações de limites em Sete Quedas, visando alcançar um entendimento justo mutuamente aceitável.

Em junho daquele ano, um pequeno batalhão brasileiro foi destacado para ocupar uma localidade conhecida como Porto Coronel Renato, situado na área em litígio. O Brasil argumentava que aquela área de fronteira lhe pertencia, segundo determinação dos tratados de limites. No entanto, não se pode negar que aquela era área em litígio, e que tal ação poderia ser – como foi – vista como ato de afronta. Este acontecimento foi suficiente para inflamar o espírito nacionalista do povo paraguaio, justamente no ano do centenário do início da Epopéia Nacional – forma que os paraguaios se referem à Guerra da Tríplice Aliança. A imprensa daquele país, que costumeiramente relatava com desconfiança os estudos de aproveitamento hidrelétrico em Sete Quedas, contribuiu para espalhar o sentimento de indignação e revolta na sociedade<sup>163</sup> e, em termos políticos, este gesto poderia implicar o afastamento do Paraguai novamente em direção à Argentina, após uma década de entendimentos políticos, e ruir a tentativa de redefinição política e econômica no Prata a favor do Brasil. A tática brasileira de uso de forças militares, ademais, reforçou o recorrente cisma existente nos vizinhos sul-americanos sobre os métodos de expansão do território

---

<sup>162</sup> Telegramas n°. 113/254(43), de 18/03/1964; 176/254(43), de 04/05/1964; 198/254(43), de 26/05/1964; e 210/254(43), de 16/06/1964; da Embaixada do Brasil em Assunção.

<sup>163</sup> MENEZES (1987:76-82) apresenta uma série de manifestações populares ocorridas no Paraguai em reação à presença brasileira em Porto Coronel Renato: coquetéis molotov atirados na embaixada brasileira em Assunção, queima de bandeira em manifestação popular, passeata de estudantes contra o Brasil, sugestão de iminência de guerra nos jornais, entre tantos outros.

brasileiro. No Paraguai, a controvérsia também teve um efeito secundário inesperado que, novamente, servia aos propósitos de legitimação do regime, vez que, praticamente de um momento para o outro, o país uniu-se em torno da defesa de sua soberania e das riquezas naturais presentes em seu território. Era alta a tensão na sociedade paraguaia, e a solução para a crise parecia distante.

Em novembro de 1965, Golbery do Couto e Silva foi a Assunção e entregou nota do presidente Castello Branco sobre a questão de Sete Quedas a Stroessner. A situação ainda era bastante tensa no Paraguai, e continuavam as manifestações contrárias à presença do Brasil naquela região de fronteira<sup>164</sup>. O encontro, de todo modo, sinalizava que os governos estavam direcionando esforços para dirimir o problema. No ano seguinte, apesar da forte tensão que permanecia presente na fronteira nos primeiros meses, os governos concordaram em reunir-se para tratar desses assuntos com maior profundidade.

Entre os dias 21 e 23 de junho de 1966, após dois meses de intensos tiroteios verbais, os ministros das Relações Exteriores do Brasil, Juracy Magalhães, e do Paraguai, Sapeña Pastor, encontraram-se na região da fronteira, nos Hotéis Cataratas (do lado brasileiro) e Acaray (do lado paraguaio) para conversar sobre a questão de Sete Quedas. Aquela era uma reunião muito importante, que poderia definir os rumos do (des)entendimento brasileiro-paraguaio. O final do encontro revelou uma rápida mudança de rumos, com os discursos diminuindo o tom de agressividade e ganhando ares de cooperação, de que os países teriam mais a ganhar trabalhando juntos do que lutando um contra o outro. Ficou claro que os potenciais ganhos econômico-políticos venceram a batalha contra questões ideológicas. O resultado do encontro de chanceleres foi resumido em um documento, no qual concordavam sobre dez pontos centrais que serviram de base para a Ata das Cataratas<sup>165</sup>, também conhecido como Ata de Foz do Iguaçu, documento firmado na ocasião e que também seria o primeiro acordo oficial a respeito da construção de uma usina hidrelétrica em Sete Quedas. Foi um sinal claro de que os dois países estavam reconstruindo a amizade que, nos anos seguintes, faria com que a união Brasil-Paraguai não se dissolvesse mais.

---

<sup>164</sup> O telegrama urgente n.º. DAM/DF/930.1(42)(43), de 16/11/1965, da Embaixada do Brasil em Assunção, retrata bem o clima que se fazia sentir naquela capital: “Comunico a Vossa Excelência que em uma central desta cidade está colocada uma faixa em frente do prédio onde funciona a revista ‘Asilo’ com os seguintes dizeres: ‘pedimos a retirada da missão militar brasileira pela ocupação armada de Salto de Guahira’. Por outro lado, acaba de ser lançado aos jardins da Embaixada um placard com a seguinte inscrição: ‘Bandeirantes intrusos, fora do nosso solo.’”

<sup>165</sup> Este documento será objeto de análise mais detalhada em seção a seguir neste trabalho.

A Argentina estava, de fato, preocupada com o aumento da presença do Brasil na bacia do Prata. Os novos entendimentos firmados com o Paraguai a respeito da questão fronteiriça e do uso do rio Paraná significaram mais do que a solução da controvérsia bilateral; foi rompido, com isso, o equilíbrio geopolítico argentino-brasileiro que ainda vigorava no Prata. Os argentinos reclamavam que o Brasil tomara uma série de medidas que criavam situações de fato, contrariando o estilo negociador tradicional do país. O envio de um batalhão a Porto Coronel Renato teria sido uma prova dessa política de fatos consumados:

En 1965, Brasil ocupa militarmente los Saltos del Guayrá que ellos llaman Sete Quedas (Siete Caídas) en territorio paraguayo, apoderándose así de la fuerza hidroeléctrica más grande del mundo, sin que inexplicablemente el gobierno paraguayo haya hecho reclamo alguno ante la Organización de Estados Americanos. Ante una tímida protesta paraguaya, la respuesta fue que “el dominio contingente militar situado en puerto Coronel Renato no podría representar inconveniente ni perjuicio para el país amigo” y que su misión era “vigilar la frontera y prevenir la formación de grupos guerrilleros”. Es decir, que invocando necesidades de defensa frente a la subversión, Brasil ocupaba la zona clave del desarrollo energético de la Cuenca del Plata.<sup>166</sup>

Além das preocupações geopolíticas, a Argentina sentia a necessidade de intervir no tema do uso econômico dos rios da bacia do Prata feito por seus vizinhos. A forma encontrada e possível era recorrer à necessidade de criação de um marco jurídico que regulasse o uso das águas compartilhadas.

Para tanto, logrou convocar, ainda no ano de 1966, um encontro de chanceleres no qual seriam discutidos os problemas comuns e o uso dos recursos naturais compartilhados. A Argentina defendia que qualquer ribeirão deveria ser consultado sobre toda e qualquer exploração econômica nos rios da bacia, independentemente da altura de sua localização<sup>167</sup>. O argumento básico evocado era que todas as obras poderiam causar dano – portanto prejuízo – a toda a bacia do Prata. A evolução dos acordos internacionais sobre esta questão é discutida em seção posterior deste trabalho.

De qualquer forma, é inegável que, nesse momento, se o Brasil já não tivesse resolvido diplomaticamente suas pendências com o Paraguai na questão de Sete Quedas, correria o risco de o Paraguai decidir por unir-se diplomaticamente à Argentina no tema da

---

<sup>166</sup> CERESOLE, Norberto. *Geopolítica de libertación: Argentina, el grupo andino y las naciones del Plata*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 1972, p.66-67.

<sup>167</sup> À época, a Argentina também mantinha estudos sobre aproveitamento do potencial hidroelétrico do rio Paraná. Era interesse daquele país construir duas hidrelétricas ao longo da fronteira com o Paraguai, e a construção de Itaipu poderia interferir ou até mesmo inviabilizar a construção de suas hidrelétricas.

administração dos rios compartilhados. Tal hipótese, como é sabido, não se concretizou, e, em fevereiro de 1967, foi criada em Assunção a Comissão Brasil-Paraguai, encarregada do estudo do potencial hidrelétrico do rio Paraná na altura da região em litígio e de cumprir o acordado nos parágrafos 3 e 4 da Ata das Cataratas<sup>168</sup>. Essa Comissão, que logo em seguida abriu escritório no Rio de Janeiro, contava com o apoio político dos presidentes Stroessner e Costa e Silva e, a partir de então, todos os documentos e todas as informações passaram a ser equitativamente compartilhadas.

#### 4.2 – A consecução de obras e a solução da controvérsia no Tratado de Itaipu

Apesar da controvérsia em Sete Quedas, as obras de infra-estrutura que o Brasil havia se comprometido a realizar continuaram em andamento. Em março de 1969, o presidente do Brasil Costa e Silva e o presidente do Paraguai Alfredo Stroessner foram a Foz do Iguaçu para a cerimônia de inauguração da rodovia entre Assunção e Puerto Presidente Stroessner, que representava o trecho faltante para a interligação de outras rodovias que permitiram conectar, após décadas de manifestações de interesse e projetos, a capital paraguaia ao Atlântico por uma saída rodoviária a leste. O Paraguai ganhava seu segundo pulmão, como havia tanto desejado. Na ocasião, os presidentes reafirmaram os gestos de amizade e de cooperação entre os povos, além de divulgarem nova lista de projetos comuns. Segundo Menezes (1987:95), o documento circulado no encontro discorria sobre a compra de energia elétrica paraguaia pelo Brasil; sobre estudos de viabilidade de construção de outra ponte internacional, desta vez sobre o rio Apa<sup>169</sup>; e sobre a busca pela integração econômica dos povos da bacia do Prata. A Comissão Brasil-Paraguai, que fora criada dois anos antes, recebeu novas atribuições no sentido de promover uma integração mais equilibrada entre os dois países, particularmente no que diz respeito a ampliar as exportações paraguaias para o Brasil. Finalmente, o Brasil solicitou a troca da concessão do porto franco paraguaio da cidade de Encarnación, que não aproveitava devido à sua distância do país, para a cidade de Puerto Presidente Stroessner, ou seja, do outro lado da ponte internacional.

---

<sup>168</sup> Telegrama nº. 76/254(43), de 13/02/1967, da Embaixada do Brasil em Assunção.

<sup>169</sup> A intenção de se construir uma ponte sobre o rio Apa também era projeto antigo. Telegrama reservado nº. 161/256(43), de 21/06/1960, relata encontro acontecido entre representantes da comissão mista encarregada da construção da rodovia Concepción-Ponta Porá a respeito da ponte. Em 13/06/1960, a imprensa paraguaia havia divulgado que o país estaria disposto a colaborar com o projeto e com as obras.

O ano de 1971 também foi marcado por manifestações reais da convergência de interesses do Brasil e do Paraguai. Em julho foi inaugurada a ponte sobre o rio Apa, também construída com capital e tecnologia do Brasil. Nesse mesmo ano, as conversações para a construção de uma grande usina hidrelétrica binacional ganharam corpo, assim como as reclamações argentinas sobre essa obra. O argumento argentino era o da defesa da chamada “consulta prévia”, isto é, que para realizar qualquer obra em um rio internacional deveriam ser feitas consultas prévias a todos os países da bacia, visto que as conseqüências das obras poderiam afetar a todos. Este tema e seus desdobramentos são analisados na próxima seção.

Os estudos técnicos indicaram uma série de alternativas para o aproveitamento dos desníveis do rio Paraná. De 50 propostas apresentadas, duas foram consideradas mais vantajosas. A primeira previa a construção de uma única grande usina, localizada a 190 quilômetros após a região de Sete Quedas; a segunda previa a combinação de duas usinas, uma em Itaipu, de baixa altura, e outra apenas a 15 quilômetros após Sete Quedas, de maior altura. Optou-se pela primeira possibilidade, tendo em vista que, entre outros aspectos, (i) seu custo de construção seria 22% menor; (ii) melhores condições geológicas para a fundação da represa; (iii) menor profundidade do rio; (iv) melhor localização para transporte de insumos necessários à construção; (v) a possibilidade de ampliar a casa de máquinas para inclusão de novas turbinas. Essa localização encontrava-se a 14 quilômetros águas acima da ponte internacional entre Foz do Iguaçu e Puerto Presidente Stroessner.

Decidida a questão técnica, faltava acertar a construção em termos políticos. Em meio a grandes comemorações no Brasil e reclamações argentinas, no dia 25 de abril de 1973 os presidentes Médici e Stroessner assinaram o acordo que deu origem à maior hidrelétrica do mundo, a Represa de Itaipu, e então as relações entre Brasil e Paraguai seriam conduzidas em termos de parceria estratégica e cooperação internacional. Ainda durante a sua visita a Brasília, Stroessner fez e recebeu homenagens verbais, e trocou condecorações. Dando seguimento aos entendimentos entre os países, o Brasil aproveitou a oportunidade para declarar sua intenção de construir uma ferrovia ligando a cidade paraguaia de Villarica e a fronteira com o Brasil, que, posteriormente, seria conectada a uma ferrovia diretamente ao porto de Paranaguá. No decorrer daquele ano, Stroessner ainda voltaria a Brasília para assistir às celebrações da posse de Ernesto Geisel no cargo de presidente da República.

#### 4.2.1 – Aspectos geopolíticos da construção de Itaipu

A questão de Itaipu vai além das discussões técnicas sobre o melhor lugar para a construção da represa, dos debates políticos sobre a interpretação de tratados ou sobre o local exato da linha divisória que separa os países, dos incentivos econômicos feitos pelo Brasil para viabilizar a obra. Há ainda o aspecto geopolítico da construção de Itaipu, que para muitos teria sido a principal razão de ser da obra naquele local problemático da fronteira, completamente financiada pelo Brasil.

Energia é uma das bases para o bom funcionamento da economia e da sociedade. No caso, trata-se de uma fonte energética renovável, com baixo custo de manutenção e grande potencial de controle de seu estoque, ao permitir que seja controlado o nível da água do lago. De fato, não há como negar que um projeto dessa natureza, particularmente nas proporções gigantescas de Itaipu, seria muito mais seguro, do ponto de vista geopolítico, que fosse levado a cabo exclusivamente dentro de território nacional. Ao envolver um outro país em um projeto tão ambicioso, não se pode deixar de considerar que um dos países, no caso o Brasil, estará colocando em mãos de um país menos importante e com menor projeção geopolítica um dos eixos principais da economia. É o caso de Itaipu, uma entidade binacional, cujos rumos são definidos conjuntamente pelo Brasil e pelo Paraguai.

No curso das negociações sobre o uso compartilhado das águas, o Paraguai poderia ter-se comportado de forma diferente. Poderia ter exigido a posse exclusiva de Sete Quedas. Poderia ter-se entendido melhor com a Argentina e priorizado a construção de projetos alternativos de hidrelétricas mais a jusante. Contudo, a história não caminhou nesse rumo. Já se discutiu neste trabalho como Stroessner teve particular interesse em que o pêndulo de sua política externa oscilasse a favor do Brasil, mas, ao optar por acompanhá-lo nos destinos da bacia do Prata, a literatura existente indica que o Paraguai teria perdido a capacidade de beneficiar-se da rivalidade entre os dois grandes países:

Essa estratégia [pendular] foi, entretanto, inviabilizada a partir da assinatura da Ata das Cataratas [em 1966]. Dessa “efeméride” geopolítica em diante, sustenta-se, o Paraguai entrou de forma definitiva para a esfera brasileira de influência – e de dependência – econômica e diplomática e, assim, foi afastado significativamente das injunções políticas portenhas<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> MENDONÇA, Ariel Macedo de. *A geopolítica e a política externa do Brasil: interseção dos mundos militar e diplomático em um projeto de poder: a Ata das Cataratas e o equilíbrio de forças no Cone Sul*. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2004, p.85.

Schilling (1981) segue a mesma linha de argumentação e também entende que o Paraguai neutralizou a capacidade de barganhar com a rivalidade argentino-brasileira ao colocar-se inequivocadamente ao lado do Brasil:

Ao optar por Itaipu, ao adotar uma solução *binacional* ao invés de uma *multinacional*, o Paraguai abandonou pela primeira vez, desde a paz que lhe foi imposta pela Tríplice Aliança em 1870, sua posição neutra, pendular em relação a seus dois grandes e poderosos vizinhos; *optou pelo Brasil*. Incorporou-se, praticamente, ao mesmo.<sup>171</sup>

O governo de Stroessner fez, porém tudo exatamente ao contrário. Colocou-se incondicionalmente ao lado do Brasil, perdendo o que (...) chamamos o poder de barganha, o poder de negociar. Comprometeu igualmente a própria independência do país, pois a mesma somente é possível pelo equilíbrio entre os dois subimpérios (*sic*). Ao proporcionar ao Brasil meios para que consolidasse sua supremacia sobre a Argentina, o governo paraguaio reforçou sua própria situação de dependência com relação ao Brasil.<sup>172</sup>

Para Mendonça (2004), que analisa o fato a partir de uma perspectiva política brasileira, o caso da usina de Itaipu não pode ser vista apenas como uma questão de caráter econômico-energética. Esse autor sustenta que o “Caso Paraguai”, como faz referência ao tema, teria tido sua prescrição geopolítica determinada pelo Conselho de Segurança Nacional, autorizada pelo governo Castello Branco, e conduzida pelo Itamaraty. O que havia de mais alto valor naquele momento era ampliar a projeção de poder do Brasil no Prata, visto que era discutível a real necessidade de energia para a economia brasileira:

Com efeito, ainda que existisse necessidade estratégica de energia para o projeto nacional de desenvolvimento – mesmo que associado ao capital estrangeiro –, a exploração de Sete Quedas não era, naquele momento, de importância imediata, e tampouco economicamente atrativa para o capital quer nacional quer internacional. Nesse sentido, defende-se que, antes de ter sido motivada por qualquer imperativo de ordem econômica, a *‘solução’ diplomática para o litígio com o Paraguai – a Ata das Cataratas – foi, na verdade, a materialização do antigo projeto geopolítico brasileiro para a hegemonia na região do Prata*.<sup>173</sup>

Linha diferente de argumentação é apresentada por Birch (1988). Segundo a autora, o Paraguai dispõe de vantagens geopolíticas no plano energético que antes não possuía. Ao conduzir projetos praticamente simultâneos com o Brasil (usina de Itaipu) e com a Argentina (usina de Yaciretá) para o aproveitamento hidrelétrico dos desníveis do rio Paraná e, como resultado, obter uma produção própria de energia elétrica que supera em muito a demanda nacional, o Paraguai conta com fontes alternativas para suprir a necessidade de energia de

<sup>171</sup> SCHILLING, Paulo R. *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a Diplomacia do Itamaraty*. São Paulo: Global Editora, 1981, p.130-131.

<sup>172</sup> SCHILLING (1981), p.146.

<sup>173</sup> MENDONÇA (2004), p.80.

sua economia e de sua sociedade. Em termos práticos, o Paraguai estaria em posição de ameaçar o fornecimento de energia à Argentina ou ao Brasil:

Paraguay está ahora en la posición de amenazar la interrupción de energía eléctrica al Brasil, y si Yaciretá llega a completarse la energía eléctrica de la Argentina puede muy bien ser amenazada. Si Yaciretá no llega a su fin, Paraguay puede ser sujeto del mismo trato de parte de Brasil, mientras que si Yaciretá si termina, Paraguay puede siempre tener una alternativa fuente de energía. Así Yaciretá que es superflua en términos de necesidades de energía de Paraguay, se vuelve crítica para la estrategia de Paraguay en la política pendular. Los dos proyectos son usados para la protección de la soberanía nacional en el juego de la política pendular.<sup>174</sup>

#### 4.3 – A controvérsia sobre o uso das águas da bacia do Prata: a história vista pela evolução dos acordos internacionais

Em termos econômicos, a percepção do Brasil que prevalecia a respeito do aproveitamento do potencial hidrelétrico do desnível do rio Paraná era que a consecução desse projeto era fundamental para garantir o fornecimento de energia para uma economia que crescia a taxas anuais elevadas.

Contudo, a doutrina jurídica de então ainda carecia ser desenvolvida para disciplinar os novos tipos de relacionamento jurídico-legal que a questão do uso comum dos rios da bacia do Prata demandava. Em relação ao aproveitamento econômico de recursos naturais compartilhados, o direito prescreve alguns princípios que devem ser observados, como, por exemplo, o direito de soberania sobre os recursos localizados no território de um país e, ao mesmo tempo, o dever de não se causar perdas sensíveis a outros países. No entanto, as variações da realidade de um local para outro evidencia o caráter de singularidade de cada caso, e a necessidade do direito de se adaptar a essas particularidades.

O caso do Tratado de Itaipu deve ser entendido nestes termos. Apesar da existência de doutrina e jurisprudência, as soluções aplicadas ao caso, por exemplo, do Danúbio na Europa não são obrigatoriamente úteis para as condições platinas. Ao serem elencados os documentos mais relevantes que contribuíram para que se chegasse ao Tratado de Itaipu, está-se, de fato, assistindo ao nascimento de normas jurídicas internacionais.

---

<sup>174</sup> BIRCH, Melissa. *La política pendular: política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra*. In: Revista Paraguaya de Sociología, año 25, nº 73, setiembre-diciembre 1988, p.96.

1966 – *Ata das Cataratas*<sup>175</sup>

A controvérsia em torno do traço fronteiro na região de Sete Quedas viria a ter um desfecho inusitado: a proposta do então embaixador do Brasil no Paraguai, Gibson Barboza, de submergir a disputa internacional pelo uso compartilhado da energia gerada pelo rio Paraná na fronteira entre os dois países. A decisão do Paraguai de aceitar a sugestão brasileira trouxe conseqüências importantes. A primeira foi a de por fim à disputa fronteira, visto que o lago formado pelas águas da represa cobriria o território em litígio. A segunda, e a que marcaria definitivamente o relacionamento bilateral a partir de então, foi a viabilidade de levar a cabo o aproveitamento do potencial de geração de energia do rio. Mais que isso, Itaipu solucionaria a deficiência de energia necessária para a economia brasileira, à época em franco crescimento, e daria ao Paraguai um rico e valioso recurso natural renovável do qual ainda não dispunha. Além disso, o projeto de cooperação representou um sinal claro de busca de entendimentos que poderia modificar o relacionamento entre os países da bacia do Prata.

A assinatura da Ata das Cataratas, em junho de 1966, representou mais que o simples cumprimento de um ritual diplomático. O documento, embora sucinto, toca em pontos caros à controvérsia. Ressalta a amizade entre os povos dos dois países (Parágrafo I) e o desejo de superar problemas pela via negocial (Parágrafo II), proclama a disposição de ambos os governos de realizar estudos sobre as possibilidades econômicas (Parágrafo III), fala sobre a aceitação mútua do compartilhamento da energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do Paraná (Parágrafo IV), prevê o encontro dos chanceleres brasileiro e paraguaio com o seu par argentino para dirimir contestações do vizinho (Parágrafo V), mas deixa de lado a solução da pendência fronteira (Parágrafo VII). Este último ponto garantiu aos países o direito de manterem, cada um, o seu ponto de vista. Em outras palavras, Brasil e Paraguai acordaram em um documento que discordam sobre a questão da soberania naquela faixa de terra.

A Ata das Cataratas aparenta ser convenientemente pouco esclarecedora a respeito da navegação nos rios da bacia. De fato, o documento prima pela primazia do interesse econômico: ao Brasil seria permitido comprar a parcela paraguaia da energia gerada a preços também baixos. O conceito de “uso econômico”, presente no texto, foi pouco detalhado para não excluir qualquer tipo de interesse de exploração previsto pelos outros países ribeirinhos.

---

<sup>175</sup> O texto da Ata das Cataratas está no Anexo 1 deste trabalho.

Em 12 de fevereiro de 1967, após troca de telegramas entre as chancelarias do Brasil e do Paraguai, foi constituída Comissão Mista Técnica Brasil-Paraguai que ficaria encarregada da execução dos parágrafos 2 e 3, relativos ao estudo do aproveitamento do potencial hidroelétrico do desnível. Em abril de 1970, essa Comissão firmou convênio de cooperação com a Administración Nacional de Eletricidad (ANDE) e as Centrais Eléctricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS) para regular as condições de execução conjunta das possibilidades de aproveitamento econômico dos recursos compartilhados, particularmente do potencial do rio Paraná. Meses mais tarde, em novembro, a Comissão, a ANDE e a ELETROBRÁS encomendaram a um grupo de consultorias novo estudo de avaliação do potencial energético do rio Paraná<sup>176</sup>. De fato, os sinais apontavam para a realização conjunta de uma grande usina hidrelétrica.

#### *1969 – Tratado da Bacia do Prata*<sup>177</sup>

Não se deve pensar que a Argentina assistia aos movimentos da diplomacia brasileira de forma desinteressada<sup>178</sup>. Pelo contrário. A Argentina estava preocupada com os rumos tomados pelos países vizinhos, especialmente porque ela iniciara estudos de viabilidade econômica do aproveitamento também do rio Paraná e também com o Paraguai mais a jusante. O governo argentino temia que a construção de Itaipu, na prática, inviabilizasse as obras que gerariam energia hidrelétrica para a Argentina. Assim, sempre que possível, o país vizinho evocava o respeito ao princípio de direito dos rios internacionais de consulta prévia a todos os países da bacia no caso de obra que possa afetar interesses de terceiros. A posição Argentina à época é sintetizada por Caubet (1989):

É fácil identificar os elementos da controvérsia argentino-brasileira. O Brasil toma uma decisão, de acordo com o Paraguai. Os dois Estados exigem que sua soberania seja respeitada: sua decisão é exclusiva da apreciação de um terceiro. Ela considera apenas recursos que lhes pertencem, não visa a prejudicar e, se isso ocorrer, comprometem-se a indenizar. Por seu lado, a Argentina constata que a iniciativa, tomada fora de suas fronteiras, pode trazer danos a interesses econômicos de monta. Assim ela deseja ter precisões sobre os

<sup>176</sup> Cf. FARINA, Bernardo Néri. *El Último Supremo: la crónica de Alfredo Stroessner*. Asunción: Editorial El Lector, 2003, p.133-134.

<sup>177</sup> O texto do Tratado da Bacia do Prata está no Anexo 2 deste trabalho.

<sup>178</sup> Sobre este particular, recomenda-se a leitura de trabalho, bastante interessante, sobre a controvérsia argentino-brasileira a respeito do aproveitamento das águas compartilhadas de um rio internacional a partir da perspectiva divulgada na imprensa brasileira. Vide COURA, Fernanda Freitas. *Espelho das águas: a imprensa brasileira e a controvérsia do Brasil com a Argentina acerca de Itaipu: Jornal do Brasil e Estado de São Paulo – 1969 a 1979*. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

projetos de seus vizinhos e pedir informações que, segundo ela, lhe são devidas. A água é um recurso natural compartilhado e todos os Estados ribeirinhos de um curso de água devem entender-se, quando a utilização das águas num local é suscetível de acarretar conseqüências em uma outra parte da bacia fluvial.<sup>179</sup>

Mais do que promover uma melhoria da institucionalidade das regras para o uso das águas compartilhadas pelos países na bacia do Prata, no entanto, o mecanismo da consulta prévia conforme proposto pela Argentina tinha como principal objetivo impor dificuldades de cunho diplomático para os projetos que poderiam significar o desenvolvimento do Brasil:

Ao alegar não somente a necessidade de consulta prévia aos países ribeirinhos para a execução de obras em rios internacionais de curso sucessivo como também possíveis prejuízos à navegação e aos projetos de Corpus e Yaciretá-Apipé, o objetivo de Onganía [presidente da Argentina], da mesma forma que o dos seus sucessores, foi na verdade “frear” a construção de Itaipu, de modo a manter o equilíbrio negativo entre a Argentina e o Brasil e nivelar por baixo o desenvolvimento da Bacia do Prata.<sup>180</sup>

A origem do que viria a ser o Tratado da Bacia do Prata encontra-se no receio argentino ao assistir ao acordo brasileiro-paraguaio sem ser consultada e, com isso, perder eventuais vantagens econômicas de seu uso do rio Paraná. Com efeito, a Argentina queria retomar seus estudos de aproveitamento do rio e, ao mesmo tempo, limitar o sucesso da diplomacia brasileira. A forma para alcançar estes objetivos foi o de incluir os outros ribeirinhos da bacia do Prata nas discussões sobre o uso dos rios. A Argentina logrou convencer os países de que uma grande obra em qualquer parte da bacia afetaria não apenas os ribeirinhos a jusante, mas também os ribeirinhos por afluentes. Assim, em fevereiro de 1967 ocorreu em Buenos Aires a primeira reunião dos ministros das relações exteriores dos países da bacia do Prata, em cujo documento final foi expressa a vontade e o desejo de os países cooperarem para o desenvolvimento econômico conjunto, especialmente nas questões de navegação e de aproveitamento econômico da bacia.

A segunda reunião de ministros de relações exteriores dos países da bacia do Prata aconteceu em maio de 1968, em Santa Cruz de la Sierra. Destaca-se dessa reunião a criação do Comitê Intergovernamental Coordenador, encarregado de centralizar e operacionalizar as deliberações concluídas nas negociações entre os países.

---

<sup>179</sup> CAUBET, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1989, p.17.

<sup>180</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.413-414.

Dois anos após a Argentina iniciar os acertos para as reuniões com os chanceleres dos países da região do Prata, foi assinado o Tratado da Bacia do Prata, em abril de 1969, em Brasília. O tratado tinha o objetivo de “promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável”. Tal objetivo seria alcançado, segundo Caubet (1989), pela a) facilitação e assistência à navegação; b) utilização racional dos recursos; c) preservação da fauna e da flora; d) aperfeiçoamento das ligações rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e as telecomunicações; e) favorecimento das complementaridades industriais regionais; f) cooperação nos campos educativo e sanitário; e g) melhoria do inventário e da exploração dos recursos naturais da bacia<sup>181</sup>. Rezek (2002), discorrendo sobre o Tratado, pondera que

Tem ele por objeto o *desenvolvimento harmônico* e a *integração física* da área, a avaliação e o aproveitamento de seus recursos, a utilização racional da água e a assistência à navegação fluvial. Embora seu texto prescreva que permanecem possíveis os entendimentos bilaterais e específicos, o tratado estabelece um mecanismo de consulta intergovernamental periódica, prenúncio de que o regime daqueles rios resultará, no futuro, prioritariamente da negociação coletiva.<sup>182</sup>

Ou seja, já estão contidas no Tratado da Bacia do Prata as sementes de uma maior cooperação entre os países, incluindo a possibilidade de integração física. Em meio a um conjunto de normas regulamentando o regime das águas da bacia, o documento ressalta ainda a autonomia das decisões tomadas por um país em respeito à sua soberania, mas invoca os países a aplicarem as regras de direito internacional no relacionamento com seus vizinhos. A questão esbarra nas vontades nacionais que, embora desejosas de dar conformidade às regras internacionalmente aceitas, preferem privilegiar o interesse próprio. Assim, a leitura das normas internacionais parece variar quando o uso é aplicado internamente ou externamente. O Tratado da Bacia do Prata buscou resolver esta questão ao prever um quadro jurídico formal para consultas dos países por meio do estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador.

Ao aprovar o estatuto do Comitê, o Tratado da Bacia do Prata ganhou um órgão responsável pela centralização de todas as questões relativas à bacia: propor planos de estudo e pesquisa aos governos; receber e repassar aos governos resultados de estudos e pesquisas;

---

<sup>181</sup> CAUBET (1989), p.58-59.

<sup>182</sup> REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 315 (grifos no original).

negociar, junto a organismos internacionais, solicitações de pesquisa de aproveitamento da bacia; e executar as decisões dos cinco ministros das relações exteriores.

*1971 – Declaração de Assunção*<sup>183</sup>

A quarta reunião de ministros das relações exteriores aconteceu em Assunção, em junho de 1971, e seu documento final adotou com 25 resoluções. A resolução nº 25 é a mais importante de todas, pois promove a distinção entre rios contíguos e sucessivos, precisando as condições nas quais as suas águas podem ser utilizadas para finalidades econômicas pelos diversos ribeirinhos. De fato, esta resolução representa uma vitória da diplomacia brasileira, pois em seus pontos 1 e 2 consagrou em um documento aprovado por unanimidade os princípios que vinham governando sua ação em relação aos rios da bacia desde a década de 1960.

O ponto 1 da Resolução nº. 25 apresenta a seguinte redação: “Nos rios internacionais contíguos, sendo compartilhada a soberania, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido por um acordo bilateral entre os ribeirinhos.” O ponto 2 tem a seguinte redação: “Nos rios internacionais de curso sucessivo, não sendo compartilhada a soberania, cada Estado pode aproveitar as águas conforme suas necessidades sempre que não causar prejuízo sensível a outro Estado da bacia.” Assim, a distinção feita entre rios contíguos e rios sucessivos ou, em outros termos, entre soberania compartilhada e não compartilhada coroa a atuação brasileira, e prejudica as pretensões argentinas. No primeiro caso, de aproveitamento compartilhado, o acordo prévio é bilateral, excluindo necessariamente ribeirinhos de jusante ou montante e afluentes da bacia. No segundo caso, o país poderá alegar sua soberania sobre os recursos naturais de seu território sem causar prejuízo sensível. O problema, então, é o de definição do que é prejuízo sensível. De qualquer forma, o Brasil conseguiu construir o documento de direito internacional necessário para enquadrar suas ações com o Paraguai e, também, em relação à Argentina, especialmente por disciplinar a não-ingerência externa na questão do aproveitamento econômico dos rios da bacia.

---

<sup>183</sup> O texto da Declaração de Assunção está no Anexo 3 deste trabalho.

*1973 – Tratado de Itaipu*<sup>184</sup>

A Argentina via-se em situação complicada. A aprovação de documento entre os países da bacia do Prata que prejudicava seus interesses exigiu um posicionamento mais efetivo de Buenos Aires em torno da questão dos rios compartilhados. Em 1971, a Argentina tentou ofensivas diplomáticas com relação ao Paraguai para viabilizar as hidroelétricas de Corpus, Yacireta e Iguazu, ao longo do rio Paraná na divisa dos dois países. Um acordo de cooperação chegou a ser assinado em junho de 1971, mas, ao chegar à ciência destes fatos ao governo brasileiro, a estratégia argentina resultou em agilização do projeto brasileiro-paraguaio, que em 1972 apresentava relatório preliminar concluído.

Após aprovação do Conselho de Segurança Nacional, pela parte brasileira, e da Chancelaria paraguaia, em abril de 1973 os presidentes Médici e Stroessner assinaram o tratado que ficou conhecido como Itaipu, mas cujo nome completo é “Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai para o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guairá até a foz do rio Iguazu”.

Para evocar a compatibilidade deste novo documento com as normas internacionais, há dois instrumentos jurídicos que regem os aproveitamentos hidrelétricos na bacia do Prata. O tratado evoca expressamente o artigo VI do Tratado da Bacia do Prata, de 1969, e a Declaração de Assunção de 1971 sobre o aproveitamento de rios internacionais. No primeiro caso, o artigo VI permite que dois ou mais Estados realizem acordos bilaterais ou multilaterais. No caso da Declaração de Assunção, o texto do Tratado de Itaipu explicita que o aproveitamento das águas não poderá causar prejuízo sensível a outro Estado da bacia.

A maior parte dos acordos existentes sobre rios internacionais rege a livre navegação dos rios. São em menor número os documentos que tratam de outros usos das águas compartilhadas e, neste caso, Betiol (1983) afirma que tem havido duas tendências, no que concerne ao regulamento jurídico da questão: a primeira aponta para a elaboração de acordos bilaterais regulando o regime jurídico dos rios; a segunda tendência busca regular as condições de utilização em geral: bacias hidrográficas, utilização do recurso água, exploração e desenvolvimento de recursos naturais, etc. O caso de Itaipu deve ser entendido em um contexto mais amplo de cooperação, de acordo com o que é previsto, portanto, pela segunda tendência.

---

<sup>184</sup> O texto normativo do Tratado de Itaipu está no Anexo 4 deste trabalho.

A empresa Itaipu Binacional foi criada pelo Tratado de Itaipu de 1973 por meio de um instrumento jurídico de direito internacional público. Dessa forma, Itaipu tem personalidade jurídica internacional, e o condomínio da administração dos recursos e a partilha equilibrada dos benefícios advindos da geração de energia garantem a paridade e, conseqüentemente, o princípio da igualdade soberana dos Estados.

Itaipu não tem duração pré-determinada. O tratado vigorará até que as partes contratantes, em novo acordo, adotem outra decisão que julguem mais conveniente. A estrutura interna da empresa indica duas linhas de ação: a político-administrativa (Conselho de Administração) e a técnico-empresarial (Diretoria Executiva). A composição desses órgãos é feita buscando-se manter o equilíbrio entre brasileiros e paraguaios.

O regime jurídico de Itaipu é multifacetado. Se, por um lado, tem natureza de direito internacional público, pois recorre a um documento de direito internacional público para buscar o direito que lhe é aplicável (seu próprio tratado constituinte), por outro lado o tipo de relação que é estabelecida pela empresa é o melhor indicativo de qual deve ser o regime jurídico apropriado. Possui dois foros: Brasília e Assunção. Os órgãos internos, criados pelo Tratado, detêm capacidade de legislação de alguns atos internos, embora recorram às regras contidas no Tratado e em seus anexos. Os Estados fundadores têm relações com Itaipu de constituição legal, competência funcional e posse; isto é, os Estados deliberaram o que Itaipu pode fazer, ao mesmo tempo em que cada um manteve seus poderes de jurisdição e de controle sobre os respectivos territórios. Interessante notar que, como Itaipu foi criada para realizar interesses econômicos, os Estados vedaram sua participação em assuntos que possam ter interesse político. E, finalmente, no caso de relacionamento com terceiros, Itaipu mantém os mais variados tipos de relações, variando, portanto, o direito aplicável segundo o tipo de relações ou pessoas envolvidas (por exemplo, aplica-se a lei do país do nacional, no caso de responsabilidade civil ou penal).

A conclusão do acordo bilateral com o Paraguai em 1973 não pôs fim às reclamações argentinas quanto aos seus direitos como país a jusante que seria mais afetado pela mudança do volume fluvial que seria jorrado em seu território. Entre outros pontos, argumentavam que o Brasil estava privatizando o acesso à água, visto que controla as comportas da represa. Tampouco a assinatura do tratado satisfiz a sociedade paraguaia. O governo de Stroessner foi acusado de ser complacente com um acordo que inflige prejuízos severos aos interesses do país. O Brasil, como principal investidor e dotado da capacidade técnica e *expertise* necessárias à construção da obra, teria imposto as suas condições no Tratado de Itaipu,

caracterizando, segundo os que argumentam nessa linha, um acordo desequilibrado que favoreceria mais o Brasil do que o Paraguai:

O tratado binacional (Brasil-Paraguai) para a construção da gigantesca hidroelétrica, entretanto, exacerbou os ânimos dos setores dirigentes da população paraguaia, em função do caráter colonialista daquele tratado.<sup>185</sup>

Somente em 1979, em Puerto Presidente Stroessner (atual Cidade do Leste), com a assinatura do Acordo Tripartite entre Argentina, Brasil e Paraguai que a questão das águas compartilhadas foi solucionada definitivamente. Este acordo previa as condições de harmonização das hidrelétricas de Itaipu, compartilhada por Brasil e Paraguai, e de Corpus, compartilhada por Argentina e Paraguai. Assim, o Acordo Tripartite tem como primeiro objetivo estabelecer as condições de operação das barragens. As vazões de Itaipu devem observar alguns parâmetros, entre os quais o nível médio acordado para Corpus, a quantidade máxima possível por segundo, e a garantia da navegação no rio.

Desse modo, o Acordo Tripartite encerrou o desentendimento entre Argentina, Brasil e Paraguai a respeito do uso dos rios da Bacia do Prata. Novamente, pela via comercial; novamente gerando um documento de validade no direito internacional público. O Acordo Tripartite mais que pôs fim à controvérsia, ele contribuiu para a estabilidade no Prata que, alguns anos depois, seria fundamental para o início dos acordos que levariam à integração regional pelo Mercosul.

#### 4.4 – A economia paraguaia – um olhar na longa duração e o lugar do Brasil

A fase atual da economia do Paraguai mostra que o país tem uma base agrícola pautada por poucos produtos. O país é dependente do exterior de muitos dos insumos necessários para seu desenvolvimento, e está atualmente classificado na categoria “países de menor desenvolvimento econômico relativo”, um grupo especial para o qual são destinadas

---

<sup>185</sup> GOIRIS, Fabio Aníbal Jara. *Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo*. Curitiba: Editora da UFPR, 2000, p.62. Até os nossos dias o Paraguai reclama que a dívida que o país contraiu com o Brasil por causa da construção da hidrelétrica já foi paga e exige melhoria nas condições de repasse dos recursos advindos da venda de energia elétrica ao Brasil. Além da insatisfação com os termos previstos no Tratado de Itaipu, também há os que denunciam a colonização do leste do Paraguai por colonos brasileiros, cujos fluxos migratórios aumentaram significativamente a partir das diversas obras que foram realizadas na parte leste daquele país. MORA, Frank. *Política exterior del Paraguay: a la búsqueda de la independencia y el desarrollo*. In: Revista Paraguaya de Sociología, año 25, nº 73, setiembre-diciembre 1988, p.262. Este tema, contudo, foge ao escopo do objeto de estudo deste trabalho.

políticas de favorecimento econômico específicas que têm como objetivo principal superar a pobreza e a desigualdade social. No caso do Paraguai, além de não ter e não produzir os insumos consumidos domesticamente, é importante lembrar que o país demorou décadas para superar os impactos da Guerra da Tríplice Aliança. Por isso, torna-se fundamental distinguir os momentos da economia paraguaia para, em seguida, tentar perceber os efeitos naquele país da presença estrangeira.

Anibal Miranda dedicou-se a estudar a questão do desenvolvimento econômico do Paraguai. O resultado de sua pesquisa foi publicado em volumes distintos, *Apuntes sobre el desarrollo paraguayano – Volumen I* (1979) e *Apuntes sobre el desarrollo paraguayano – 1940-1980* (1980). Segundo esse autor, podem ser identificadas três etapas do processo econômico paraguaio a partir de sua independência do domínio espanhol em 1811, até chegar nos últimos anos da década de 1970. Por sua vez, cada etapa é composta por duas fases<sup>186</sup>:

(i) *etapa da independência ao final da Guerra da Tríplice Aliança (1811-1870)*: período caracterizado pela preponderância do Estado como regulador e promotor da economia, com relativa autonomia do comércio internacional. Sua primeira fase diz respeito à formação do Estado Nacional, quando o Paraguai, sob o regime de Francia, buscava certa auto-suficiência dentro de um sistema considerado como “socialismo de estado” ou “ditadura popular”. A fase seguinte é chamada de mercantilismo de estado, quando a consolidação do poder central e de suas instituições é mais evidente, e são iniciados investimentos em infra-estrutura e manufaturas, mas ainda dependente primordialmente do setor primário;

(ii) *etapa da reconstrução do país até a assinatura do Tratado de Itaipu (1870-1973)*: período marcado pelo predomínio do capitalismo e pela influência de outros países, hegemônicos no contexto mundial ou regional. A primeira fase desta etapa é a reconstrução nacional, com domínio da Inglaterra e da Argentina. O crescimento econômico é extremamente lento, e a integração do país com o comércio mundial é lenta e dependente da exportação de alguns poucos produtos primários e de investimentos diretos<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup> Cf. MIRANDA, Anibal. *Apuntes sobre el desarrollo paraguayano Volumen I*. Asunción: Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, 1979, p.93-97; e *Apuntes sobre el desarrollo paraguayano – 1940-1980*. Asunción: Universidad Nacional de Asunción, 1980, p.15-18.

<sup>187</sup> Comentário interessante do autor a respeito da vagareza do desenvolvimento econômico paraguaio durante décadas a fio coloca que a estrutura produtiva interna do Paraguai não foi abalada pela crise econômica mundial desencadeada pela quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, vez que não foi capaz de gerar um processo de industrialização por substituição de importações. MIRANDA (1979), p.94.

A fase seguinte, que se inicia em 1940, denominada de “corporativismo-dependente”, é marcada pela consolidação do capitalismo periférico e pelo alinhamento automático aos Estados Unidos, mas os benefícios desse alinhamento não são sentidos pela sociedade paraguaia, o que favorece a política de aproximação do Brasil:

La dominación de Estados Unidos no se hace sentir en forma directa, lo que explica la inexistencia de un sentimiento anti-imperialista con arraigo popular. En ciertos sectores de la elite dirigente se detecta hostilidad hacia el ‘colonialismo argentino’ que mueve el gobierno a una aproximación con Brasil. La creciente disputa argentino-brasileña da oportunidad al Paraguay a renovar su política pendular, consiguiendo entre otras cosas superar en el área del comercio exterior muchas de las trabas impuestas a la navegación en el río Paraná y obtener la salida terrestre hasta el Atlántico vía puertos del Brasil. Las obras públicas que se llevan a cabo tienden a integrar el territorio.<sup>188</sup>

Apesar das novas dinâmicas, a economia paraguaia nesse momento ainda é extremamente dependente do setor primário, com as forças produtivas do país comportando-se como um modelo de tipo colonialista, tendo em vista a ainda baixa integração com o comércio internacional e a exclusão de vários setores populares da vida econômica do país.

(iii) *etapa da assinatura do Tratado de Itaipu em diante (1973-1980)*: etapa marcada pela construção de grandes projetos hidrelétricos com o Brasil (Itaipu) e a Argentina (Yacyretá), no momento em que o mundo experimenta os impactos das crises do petróleo (1973 e 1979). A entrada rigorosa e intensa de recursos externos para financiar as obras lança o crescimento do PIB paraguaio a patamares distantes daqueles registrados nas décadas anteriores, alcançando um máximo de 11,8% em 1977. Ressalte-se que, como em outros países em vias de desenvolvimento, o crescimento paraguaio não é acompanhado de distribuição de renda, e, portanto, favorece e aumenta a influência e o peso da classe ocupante do poder<sup>189</sup>.

Alguns pontos devem ser considerados em relação à obra de Miranda: o período de análise apresentado pelo autor confunde-se com o próprio momento de sua pesquisa; o tipo de categorização apresentado evidencia que o referencial teórico e metodológico é o desenvolvimentismo; e trata-se de uma obra datada.

---

<sup>188</sup> MIRANDA (1979), p.95-96.

<sup>189</sup> Interessante notar que, com tal evidente concentração de renda e poder, o autor ressalta que “sobre la cuestión del desarrollo hay consenso en el sentido que su objetivo primordial es servir mejor las necesidades del hombre. Criterio que es compartido por los planificadores y los dirigentes nacionales, así como por las organizaciones civiles, las fuerzas armadas, los partidos políticos, la iglesia y los diversos grupos que representan la comunidad empresarial. Sin embargo, tal visión a menudo no se concilia y hasta contradice francamente lo que se ha hecho y lo que se está haciendo en la realidad”. MIRANDA (1979), p.97 (sem grifos no original).

Outro ponto é que, apesar de qualificar as etapas do desenvolvimento paraguaio desde a independência do país, sua ênfase no período 1940-1980, e, particularmente, o ano de 1973, separando a segunda da terceira etapa a partir da assinatura do Tratado de Itaipu, relaciona-se diretamente com o corte temporal considerado nesta pesquisa, e, ainda, coaduna-se, de certa forma, com a periodização política apresentada por Goiris (2000). De fato, são muitos os fenômenos que ocorrem quase que de forma simultânea: segundo aquele autor, do ponto de vista político o período 1954-1975 é caracterizado pelo afiançamento básico da ditadura, pela construção do sistema e pelo fortalecimento do poder<sup>190</sup>. Do ponto de vista econômico de Miranda, o período 1940-1973 é chamado de “corporativista-dependente”, com a associação do Paraguai aos países mais ricos da região. E, em termos de sua política externa, este trabalho argumenta que o todo o período 1954-1973 reúne elementos que, combinados, levaram à aproximação do Brasil com o Paraguai.

Seguindo a periodização proposta por Miranda, acima apresentada, tem-se que o governo de Stroessner inicia-se no período corporativista-dependente, quando o país decide aproximar-se aos grandes de seu continente, Brasil e Estados Unidos. Eles, por sua vez, ao buscarem políticas de acercamento, contribuíram para a geração de fluxos significativos de investimentos. Nesse sentido, não é exagero afirmar que a entrada de tais investimentos no Paraguai durante o governo de Stroessner ajudaram a manter o próprio regime:

Desde 1954 en adelante, el rol del estado en la economía se extendió notablemente (...). Fueron regulados los precios y salarios, la producción, importaciones y exportaciones, cambio y moneda extranjera, banca, seguro, etc., en atención a los nuevos requerimientos de la burocracia estatal. Ello tuvo que ver además con el flujo de préstamos que el gobierno norteamericano facilitó al Paraguay y que este usó para estabilizar su base de poder, aumentando la clientela política en cargos públicos a nivel de ministerios y empresas estatales que se sumaron a las ya existentes.<sup>191</sup>

No Anexo 6 deste trabalho há uma tabela com a evolução dos fluxos de investimentos estrangeiros no Paraguai para o período 1954-1973. Nela pode-se perceber que gradualmente o patamar de entrada de investimentos estrangeiros no Paraguai foi-se elevando ao longo dos primeiros vinte anos de regime de Stroessner. Em 1954, foram investidos naquele país o montante de US\$ 516 mil, enquanto que em 1973 esse valor alcançou US\$ 9,7 milhões. A partir de então, os números mais que duplicam por causa, principalmente, dos investimentos destinados à construção da usina hidrelétrica de Itaipu.

---

<sup>190</sup> Conforme mencionado na Introdução deste trabalho. Vide nota nº. 1.

<sup>191</sup> MIRANDA (1980), p.172.

Por exemplo, em 1974 o volume de investimentos chegou a US\$ 23,6 milhões, e em 1978, a US\$ 31,3 milhões<sup>192</sup>.

O impacto das obras de Itaipu fez-se sentir, de fato, nos demais indicadores macroeconômicos. De acordo com dados de Mora (1993), a taxa média de crescimento anual do Produto Interno Bruto do Paraguai na década de 1960 havia sido de 4%, e, na década seguinte, impulsionada pelos investimentos para a construção da hidrelétrica, alcançou 8% em média por ano<sup>193</sup>. Apenas os investimentos empenhados em Itaipu foram capazes de proporcionar ao PIB do Paraguai um incremento de 8%, além de praticamente eliminar o desemprego e ter-se convertido em fonte de novos investimentos<sup>194</sup>. Já segundo Melissa Birch (1988), a taxa de crescimento do PNB real do Paraguai foi em média de 2,7% ao ano no período 1946-52, portanto antes do início do governo de Stroessner; subiu para a 3,61% em média anual entre os anos 1954-1965, e atingiu 5,88% de crescimento médio anual no período 1965-1975, quando já se começavam a sentir os efeitos dos investimentos destinados à construção de Itaipu<sup>195</sup>.

Um primeiro olhar nos dados da balança comercial do Paraguai no período 1954-1973, cuja tabela também consta do Anexo 6, sugere um padrão de comportamento semelhante ao dos investimentos estrangeiros. As exportações, que somavam US\$ 34 milhões em 1954, apresentam pequenas variações nominais ao longo dessa década, sobem para o patamar em torno de US\$ 45 milhões anuais na década de 1960, e crescem bastante na década seguinte, atingindo o valor de US\$ 126,9 milhões em 1973. Já as importações, que também sinalizavam tendência mais ou menos estável entre 1954 e 1964, a partir de 1965 crescem significativamente para o nível médio de US\$ 63 milhões anuais, alcançando em 1973 US\$ 104,8 milhões. Com essas variações, a balança comercial paraguaia, superavitária no período 1954-1959, passa a alternar significativos déficits durante seguidos anos, e depois alguns anos de superávits. Mais importante do que esse movimento instável de déficits e superávits, é a constatação de que nesses anos o comércio exterior paraguaio mais que triplicou, passando de US\$ 66,9 milhões em 1954 para US\$ 231,7 milhões em 1973.

---

<sup>192</sup> CABALLERO F., Carlos Roger. *Un gigante de veinticinco años, 1954-1979*. Asunción: Casa América, 1980, p.98.

<sup>193</sup> MORA, Frank. *La Política Exterior del Paraguay (1811-1989)*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1993, p.108.

<sup>194</sup> MORA (1988), p.261.

<sup>195</sup> BIRCH (1988), p.99.

Particularizando para as relações Brasil-Paraguai, os resultados da política de aproximação puderam ser aferidos na balança comercial dos dois países. Em 1960, as exportações paraguaias para o Brasil não superavam 1% do total do comércio exterior; o mesmo percentual era equivalente ao peso das importações oriundas do Brasil para a economia paraguaia. Vinte anos depois, as importações do Brasil subiram para 23%, e as exportações do Paraguai para o Brasil alcançaram 20% do volume do comércio exterior<sup>196</sup>.

No que diz respeito à construção e ampliação da malha rodoviária paraguaia, as primeiras duas décadas da administração de Stroessner, seja com capital nacional ou em parceria com o capital estrangeiro, propiciaram as condições para o aumento de 430% da quilometragem de rodovias, e quase dez vezes mais rodovias pavimentadas (vide quadro no Anexo 6). Em 1954, o total da malha rodoviária do Paraguai era de 1.215 quilômetros, sendo apenas 87 deles asfaltados. Os dados de 1972 são de fato surpreendentes, e sugerem que a integração nacional era, concretamente, uma prioridade para o governo de Stroessner. Naquele ano foram registrados 6.472 quilômetros na malha rodoviária do país, com 860 quilômetros de estradas asfaltadas. Entre muitas obras, vale a pena destacar a construção da Rodovia 1 “Marechal Francisco Solano López”, que parte rumo ao sul para ligar Assunção a Encarnación; a Rodovia 2 “Marechal José Félix Estigarribia” e a Rodovia 7 “Doutor Gaspar Rodríguez de Francia”, que, em direção a leste, une a capital Assunção a Ciudad del Este e ao Brasil, por meio da ponte internacional; a Rodovia 5 “General Bernardino Caballero”, que segue em sentido oeste de Pedro Juan Caballero a Concepción; a Rodovia 3, considerada como Rodovia da Integração Nacional, pois conecta as cidades de Coronel Oviedo, no centro-sul do país, à de Bella Vista, no norte na fronteira com o Brasil, como também serve de interligação com as demais estradas do país; e a Rodovia 9 Transchaco “Carlos Antonio López”, que corta a região do Chaco paraguaio por 740 quilômetros, até alcançar a fronteira com a Bolívia<sup>197</sup>.

Em relação a essas obras, o Brasil esteve envolvido, como foi visto neste trabalho, nos trabalhos da Comissão Mista encarregada da rodovia 5, entre Pedro Juan Caballero e Concepción, assim como nos da Comissão Mista encarregada da rodovia 7, entre Coronel Oviedo e Ciudad del Este, além de colaborar com o estudo e o planejamento da rodovia 3, entre Coronel Oviedo e Bella Vista. Assim, o Paraguai foi capaz de melhorar sensivelmente

---

<sup>196</sup> MORA (1993), p.98.

<sup>197</sup> Cf. dados de CABALLERO F. (1980), p.200-205.

sua estrutura rodoviária, e, colateralmente, o regime pôde exercer maior controle sobre as regiões mais afastadas da capital Assunção. Independentemente disso, fato é que as rodovias favorecem o comércio exterior e atendem à população paraguaia.

## Conclusão

Este trabalho preocupou-se em estudar o relacionamento bilateral do Brasil com o Paraguai durante os anos de 1954 e 1973. Nesse período, foram muitas as nuances que caracterizaram a reaproximação dos dois países e as variáveis que influenciaram os acontecimentos históricos, para que eles pudessem convergir positivamente para o fortalecimento da amizade e consolidar uma verdadeira parceria brasileiro-paraguaia em um setor estratégico para ambos os países.

A primeira inquietude deste trabalho foi entender o porquê da necessidade de reaproximação. Terminada a Guerra da Tríplice Aliança, em 1870, o Paraguai teve que aceitar as condições impostas pelos vencedores Brasil e Argentina. Nas décadas seguintes, a Argentina passou a exercer influência política e econômica predominante no Paraguai, tendo em vista que o Brasil considerara, à época, aquele país área natural de influência argentina, além de ter demonstrado pouco interesse pelo vizinho. Os ensaios de sinalização de retomada da amizade somente podem ser percebidos de forma mais evidente a partir da década de 1930, quando o Brasil tentou participar na solução do conflito do Chaco, sem muito êxito. A viagem de Getúlio Vargas para participar de um encontro de presidentes em Assunção em 1941 contribuiu para esse esforço de aproximação, que ainda poderia ser considerado incipiente. Com Stroessner, contudo, os rumos da relação brasileiro-paraguaia seriam traçados de forma diferente.

Seria demasiado simplista sugerir que a aproximação do Paraguai “rumo ao leste” para acercar-se do vizinho Brasil durante as duas primeiras décadas do governo de Stroessner foi fruto de mera admiração pessoal pelo mandatário brasileiro (no caso de Juscelino Kubitschek) ou de lembranças saudosas das épocas em que esteve em terras tupiniquins desenvolvendo suas habilidades militares. Tais elementos indubitavelmente contribuíram para compor um quadro mais amplo da percepção do interesse paraguaio, de sua concepção de mundo e da forma como sua elite dirigente traduzia em ações práticas as possibilidades de inserção do país no cenário internacional. Este trabalho defende, com efeito, que, apesar da inegável e evidente concentração de poder na pessoa de Stroessner e no grupo que com ele governava o país, havia sim clareza de pensamento e de visão a respeito da estratégia de desenvolvimento do Paraguai e de suas alternativas, ainda que limitadas, para a condução da política externa do país.

As restritas possibilidades do Paraguai de posicionar-se de forma distinta no cenário internacional são bem traduzidas pelos aspectos geopolíticos do país. Sua posição é frágil, visto que não possui saída para o mar e que está localizado em uma zona de fricção entre os dois grandes da América do Sul, o Brasil e a Argentina. Os receios do passado de que o território paraguaio poderia ser anexado por um ou outro vizinho soa improvável no momento atual. De todo modo, as debilidades contemporâneas de ordem geopolítica do país devem ser vistas além dos aspectos relacionados à sua posição no continente; e têm a ver também com a insuficiência de recursos naturais essenciais para prover um crescimento econômico sustentado e sustentável, e com a carência de recursos financeiros, tecnológicos e de pessoas com suficiente capacitação profissional. Tais elementos são indispensáveis para o vigor de qualquer processo de desenvolvimento nacional, e, em grande medida, faltam ao Paraguai.

Com efeito, a geopolítica paraguaia é altamente dependente dos eventos políticos que tiveram e têm lugar na bacia do Prata, particularmente daqueles que interessam ao Brasil e à Argentina. E aqui está uma característica que se converte em vantagem para o país: o poder de escolher, de eleger, um ou outro país, de acordo com a conveniência e com as vantagens que poderá auferir em cada caso. Por mais que seja um modelo de comportamento passível de críticas, entre as quais a falta de clareza de um projeto de inserção próprio do país no cenário internacional, a continuidade da política pendular do Paraguai entre o Brasil e a Argentina provou ter-lhe gerado resultados práticos, especialmente no período estudado neste trabalho.

Por outro lado, apesar de todas e quaisquer limitações que se possa levantar sobre o país, o Paraguai é dotado de uma variável geoestratégica crucial para o desenvolvimento econômico: uma incrível capacidade de geração de energia elétrica de matriz hidrelétrica em um de seus principais rios, no que marca os limites a leste do país com o Brasil e com a Argentina: o rio Paraná. Com isso, apesar da aparência de parceiro menor, o Paraguai adquiriu uma importância relativa singular para os seus dois principais parceiros imediatos. A necessidade de acordos formais de aproveitamento compartilhado do potencial hidrelétrico dos rios internacionais colocou o Paraguai como peça fundamental no xadrez das negociações sobre o assunto. Em última análise, o Paraguai optou pelo Brasil como parceiro preferencial na questão dos rios. De parceiro menor dotado de frágil esquema geopolítico, o Paraguai converteu-se em fiel da balança no tema do aproveitamento dos rios ao longo das

negociações nas décadas de 1960 e 1970, e teve o trunfo de poder escolher. Escolheu o Brasil.

É bem verdade que o Paraguai soube aproveitar o momento em que o Brasil – ou melhor, o pensamento geopolítico brasileiro – decidiu retomar os contatos com o país vizinho para tentar ampliar sua presença e influência no Prata, com vistas a encolher um pouco a tradicional presença argentina. Os grandes temas da geopolítica nacional no Brasil incluíam à época, entre outros assuntos, o desenvolvimento dos meios de comunicação viários como uma das variáveis essenciais para a garantia da segurança e integração nacionais, como pré-condição para lograr objetivos maiores. Assim, era interesse nacional expandir a área de influência do Brasil e, conseqüentemente, conseguir projetar poder em uma área maior do continente. O Paraguai, sob a ótica geopolítica brasileira, deveria ser atraído para sua órbita, de modo a reduzir a importância estratégica da Argentina, e, para tanto, o Brasil buscou desenvolver programas de integração com o país vizinho dentro da política dos corredores de exportação, outorgando ao Paraguai benefícios que o fizessem preferir acionar o Brasil como parceiro preferencial, e não tanto a Argentina. Em grande medida, e como foi visto neste trabalho, apesar de o Paraguai não ter abandonado por completo sua política pendular, gradualmente a política externa do país foi sendo guiada na direção dos rumos propostos e assumidos pelo Brasil.

No entanto, este trabalho argumenta que tamanha sintonia de interesses comuns entre Brasil e Paraguai somente foi possível de ser atingida tendo em vista o tipo de governo e, principalmente, as características pessoais e da personalidade do governante que assumiu o poder no Paraguai em 1954. De fato, não é exagero afirmar que a ascensão de Alfredo Stroessner deve ser considerada um marco fundamental no processo de reaproximação entre os dois países.

Mesmo no papel de ditador, Stroessner foi capaz de executar e levar a bom termo algumas políticas que redundaram em melhoria da infra-estrutura do país e, por conseguinte, da população. Não se pretende, com tal colocação, minimizar os fatos históricos de repressão de liberdades e de abuso de poder, tão constantes em regimes autoritários, e que não foram objeto de estudo deste trabalho. O que se tenciona, em termos claros, é reconhecer que Stroessner foi um líder que reuniu características de um homem de Estado, e que muitas de suas decisões podem ser mais bem entendidas quando se busca compreender a ação do homem de Estado. De fato, ao se analisar as decisões tomadas por seu governo, percebe-se que Stroessner tinha uma idéia bastante sagaz das possibilidades e limitações do Paraguai, e,

a partir dessa formulação pessoal, pôde fazer sua opção de aproximar-se mais do Brasil, e deixar a Argentina um pouco mais distante. Como se discutiu no trabalho, a Argentina apresentava-se como parceiro pouco confiável, que durante décadas de influência não demonstrou interesse em auxiliar o desenvolvimento paraguaio, e que durante o regime de Stroessner transformou-se em reduto da oposição política contrária àquele governo. O Brasil, por outro lado, sinalizou claramente suas intenções de aproximação, e as traduziu em benefícios para a sociedade paraguaia.

Em segundo lugar, Stroessner demonstrou ser um homem dotado de consciência de suas possibilidades de ação e de extremo senso de pragmatismo e oportunismo. Talvez o elevado grau de sua habilidade política fique mais evidente quando se observa a política doméstica paraguaia e sua natureza de extrema instabilidade desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança até a ascensão de Stroessner. Nesse período, foram 44 os presidentes que comandaram o país, e poucos os que conseguiram ter mandatos longos.

Ciente da complexa trama de interesses na política doméstica de seu país, Stroessner somente conseguiu alçar-se ao poder em 1954, após aguardar a fragmentação das forças do Partido Colorado e já contar com o apoio das Forças Armadas do Paraguai, para assim consolidar um governo personalista, centralizador e que mesclava o interesse nacional com o interesse do Partido Colorado e com o projeto de permanência no poder. Críticas à parte – e que são muitas –, o governo de Stroessner garantiu certa estabilidade à política paraguaia, e, particularmente, algum grau de continuidade na política externa do país. Nesse sentido, a aproximação com o Brasil a partir de uma política pendular com a Argentina é dotada novamente de particular senso de pragmatismo e oportunismo, visto que gerou benefícios concretos para o país, especialmente para aqueles setores dependentes do desenvolvimento da rede de logística, geralmente responsáveis pelas transações comerciais com o resto do mundo.

Apesar da ênfase no papel de Stroessner para justificar a reaproximação entre Brasil e Paraguai, poder-se-ia questionar a validade de tal afirmação, vez que os dois países nunca chegaram a cortar relações diplomáticas, e que os primeiros sinais efetivos de reconstrução da amizade datam ainda da década de 1940, com a visita presidencial de Getúlio Vargas à capital Assunção. Os primeiros acordos de cooperação nas mais variadas áreas também foram assinados ao longo dessa década. Contudo, foi a partir do governo de Stroessner que se intensificou o relacionamento bilateral, particularmente no que diz respeito à construção de obras de infra-estrutura viária e logística no Paraguai, financiadas e executadas com a

ajuda do governo brasileiro. No plano dos discursos e das manifestações das intenções políticas, as constantes declarações que atribuíam ao povo paraguaio o desejo intenso de contar com uma saída terrestre para o Atlântico no sentido leste, cruzando o território brasileiro, para que o país pudesse respirar por dois pulmões, representavam mais do que a aproximação com o Brasil; eram recados claros e inequívocos para a Argentina de que o Paraguai estava fazendo uma mudança estratégica na condução de sua política exterior. Após consolidar-se no poder, Stroessner passou a buscar formas de superar o isolamento do Paraguai, e o momento não poderia ser mais apropriado para acercar-se ao Brasil.

De seu lado, o Brasil mostrava-se disposto a sair do plano retórico dos discursos e ingressar na fase de realização de obras e de concessão de benefícios ao Paraguai. Foram pelo menos quatro grandes feitos que o Brasil se propôs a fazer – e fez: a construção de estradas de rodagem, a construção da ponte internacional sobre o rio Paraná, a realização de estudos de aproveitamento do potencial hidrelétrico dos desníveis do rio Paraná, e a concessão de portos francos ao Paraguai em território brasileiro. Outros acordos importantes versaram sobre a cooperação militar, educacional e cultural.

Os projetos de construção de rodovias no Paraguai envolviam todas as fases: o planejamento, o estudo de viabilidade, a busca por financiamento, a escolha das empresas aptas a conduzirem as obras, a verificação do andamento das obras. Das rodovias feitas naquela época, duas têm significado especial para a integração física e viária do país: a que liga Concepción a Pedro Juan Caballero, e a que liga Assunção a Ciudad del Este. Não é exagerado afirmar que esta última é a principal rodovia do país, já que alcança a ponte internacional sobre o rio Paraná. Por sua vez, essa ponte, que serviu de propaganda política em seus eventos de lançamento da pedra fundamental e da dupla inauguração, modificou sensivelmente a configuração econômica do país. Às vésperas de completar meio século de existência, Ciudad del Este, cidade criada com o nome de Puerto Presidente Stroessner, é a segunda cidade em importância no país, e cuja atividade econômica tem vínculos de evidente dependência do Brasil.

Já os estudos de aproveitamento econômico do potencial hidrelétrico dos desníveis do rio Paraná feitos pelo Brasil puderam identificar os projetos cuja execução era viável, além de apontar alternativas para o local de instalação da usina, objetivando o maior rendimento energético a custos mais baixos.

Finalmente, a concessão de porto franco ao Paraguai em Paranaguá somente pôde ser desfrutado após a conclusão das obras da ponte internacional. É inegável que se trata de um

conjunto de medidas extremamente significativo, e que, embora seja evidente que o Paraguai foi um grande beneficiário, o Brasil também detinha interesses estratégicos nessa parceria, e fez muito mais nos vinte anos seguintes à ascensão de Stroessner do que nos vinte anos anteriores, quando ainda timidamente dava passos rumo à reaproximação.

Durante os anos abordados nesta pesquisa, o Brasil teve experiências políticas distintas. Com Juscelino Kubitschek teve um momento de auge democrático, e, no plano externo, a tentativa de construir um discurso mais pragmático a favor do desenvolvimento econômico do continente. Os anos Jânio-Jango foram marcados pela instabilidade institucional, com ensaios de aproximação com países socialistas. Em seguida, o regime militar definiu os rumos da política nacional pelo alinhamento com os Estados Unidos. Enquanto isso, o Paraguai manteve-se em um regime autoritário, maquiado pela realização regular de eleições de resultados certos. Como se afirmou no trabalho, é bastante interessante notar, entretanto, que todas as variações políticas no Brasil, com suas possíveis divergências no plano ideológico em relação ao regime de Stroessner, não foram empecilho para que se chegasse a bom termo nas negociações bilaterais. Este ponto é de fundamental importância, pois evidencia as questões do pragmatismo, da busca pelo desenvolvimento e da consecução de interesses nacionais em primeiro plano, e relegam a posição inferior divergências políticas ligadas ao campo da retórica e do discurso. Para o Paraguai, benefícios em infraestrutura; para o Brasil, o aumento da sua área de influência e de projeção de poder no continente sul-americano.

O sucesso da ação brasileira de atração do Paraguai pôde ser vista na maneira como o país conduziu as negociações do aproveitamento compartilhado dos recursos da bacia dos rios do Prata. Em um primeiro momento, quando o Brasil iniciou por conta própria os procedimentos de pesquisa na área de fronteira com o Paraguai, imaginava-se que o uso das águas poderia ser compartilhado, mas como se tratava de pesquisa de caráter estritamente técnico, o tema deveria ser deixado para discussão em momento posterior. Quando o governo paraguaio apresentou formalmente a sua insatisfação com a conduta brasileira e reclamou o território para si, poderia ter havido um conflito armado. A opção pela negociação e pelo aproveitamento comum novamente reforçou a preferência por resultados práticos e econômicos que vinha conduzindo o relacionamento bilateral.

Em termos regionais, a Argentina tentava impedir o avanço dos entendimentos que eram feitos estritamente em termos bilaterais entre o Brasil e o Paraguai, e logrou incluir a questão em debates com a participação de todos os ribeirinhos da bacia do Prata. Esse foi o

caso do Tratado da Bacia do Prata, documento que reuniu os cinco países parte da bacia hidrográfica para discutir temas que potencialmente poderiam causar prejuízo a qualquer um deles. No entanto, se a Argentina teve sucesso diplomático ao conseguir forçar que Brasil e Paraguai discutissem suas questões com os demais ribeirinhos, ela não logrou reverter os rumos das negociações no âmbito da bacia do Prata. O texto final da Declaração de Assunção, aprovado por unanimidade, agradou mais aos interesses brasileiros.

A vitória diplomática conseguida pelo Brasil no acordo regional ganha maior importância ainda quando se lembra que a questão do aproveitamento compartilhado de rios internacionais ainda era uma matéria pouco disciplinada pelo direito internacional, cujas normas existentes eram dotadas de algumas normativas de caráter universal e várias outras que somente podem ser aplicadas caso a caso. O uso compartilhado da bacia do Prata ainda carecia de definição de regras, e elas foram conquistadas pela negociação, dentro do estilo diplomático brasileiro. Mais do que isso, as regras emanadas das discussões geraram não apenas documentos legais, mas também promoveram a institucionalização da bacia; isto é, foram criados organismos internacionais com personalidade jurídica com participação dos países da região, e que automaticamente transformaram-se em fóruns naturais para a solução de problemas comuns. Destacam-se, nesse contexto, o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata, que tem como membros todos os ribeirinhos da bacia, e a entidade Itaipu Binacional, que reúne Brasil e Paraguai na administração conjunta da usina hidrelétrica, com participação igualitária de cada país na composição da administração.

Dessa forma, chega-se ao outro extremo desta pesquisa: a assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973. Os textos técnicos demonstram que a escolha do local para a construção da usina hidrelétrica foi determinada após uma série de estudos de viabilidade; os textos econômicos afirmam que o Brasil estava em busca de fontes de energia que pudessem suprir sua demanda crescente da indústria e das famílias; os textos políticos mostram a conveniência de Itaipu para submergir o conflito fronteiriço que, a rigor, não foi resolvido; e os estudos geopolíticos afirmam que o projeto de Itaipu, a despeito das necessidades energéticas brasileiras, não precisava ter sido feito naquele local, naquele momento nem tampouco nas condições de participação equilibrada do Brasil e do Paraguai, e que, por isso, transfigurou-se em projeto claramente geopolítico. Se não aparentam serem convergentes, essas possibilidades de entendimento do fenômeno Itaipu também não são excludentes. Por caminhos diferentes, todas apontam para o mesmo rumo: Itaipu é fundamental para o Brasil,

pelos benefícios de fornecimento de energia e de atração do Paraguai para uma parceria de prazo indeterminado; e é mais fundamental ainda para o Paraguai, um país com limitados recursos naturais e que, ao mesmo tempo em que se torna parceiro estratégico do Brasil, ganha poder de barganha nas negociações com o vizinho. Por esses motivos, Itaipu é, indubitavelmente, outro grande marco da reaproximação brasileiro-paraguaia.

## Bibliografia

### 1. Fontes primárias

Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília (DF) - pesquisa no acervo “Assunção”:

- Ofícios Recebidos: Livros 0141 a 0172 (janeiro de 1960 a dezembro de 1967);

- Telegramas Recebidos: Livros 0183 a 0193 (1960 a 1967);

- Telegramas Enviados (minutas): Livros 0199 e 0200 (1961 a 1964);

- Despachos: Livro 0183 (1956 a 1963).

### 2. Livros

ACCIOLY, Hildebrando Pompeu Pinto. **Limites do Brasil: A fronteira com o Paraguai**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira**. São Paulo: USP, 1996.

ALLISON, Graham T. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. Boston: Little Brown, 1971.

ARON, Raymond. **Estudos políticos**. Brasília: Editora UnB, 1985.

ASSEFF, Alberto Emilio. **Proyección continental de la Argentina: de la geohistoria a la geopolítica nacional**. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1980.

BACKHEUSER, Everardo. **A estrutura política do Brasil – notas prévias**. Rio de Janeiro: Mendonça, Machado & Ca. Editores, 1926.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Jânio Quadros**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. **O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956-1961)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BENITEZ, Luis G. **Historia diplomática del Paraguay**. Asunción, s. ed, 1972.

BETIOL, Laércio. **Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise: pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força**. Brasília: Editora UnB, 1995.

BOBBIO, Norberto *et alli*. **Dicionário de Política**, v.1 e v.2. Brasília: Editora UnB, 1992.

BRASIL/MRE. **Fronteira Brasil-Paraguai**. Nota nº 92, de 25 de março de 1966, da Embaixada do Brasil em Assunção. Dep Imp, 1966.

BRASIL/Presidência da República. **Resenha do Governo Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1960.

BRAUDEL, Fernand. **Escritos sobre a história**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.

CABALLERO F., Carlos Roger. **Un gigante de veinticinco años, 1954-1979**. Asunción: Casa América, 1980.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **A política externa do governo Kubitschek**. Brasília: Thesaurus, 1996.

CAPDEVIELLE, B. **Historia del Paraguay**. Asunción: Colegio San José, 1953.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK – JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CAUBET, Christian G. **As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

CÉLÉRIER, Pierre. **Géopolitique et géostratégie**. Paris: Presses Université France Use, 1969.

CERESOLE, Norberto. **Geopolítica de libertación: Argentina, el grupo andino y las naciones del Plata**. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 1972.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

CERVO, Amado Luiz (org.). **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora UnB, 1994.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2002.

CERVO, Amado Luiz e RAPOPORT, Mario (orgs.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

CHIAVENATTO, Julio José. **Stroessner: retrato de uma ditadura**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis *et al*. **Los países del atlántico sur: geopolítica de la Cuenca del Plata**. Buenos Aires: Pleamar, 1983.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **Maldita Guerra; nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

\_\_\_\_\_. **O conflito com o Paraguai: a grande guerra do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1996.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá: teoria das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

FADLALA, Emilio *et alli*. **El Paraguay y la integración regional: primeros enfoques**. Asunción: Instituto Paraguayo para la Integración de América Latina, 1990.

FARINA, Bernardo Néri. **El Último Supremo: la crónica de Alfredo Stroessner**. Asunción: Editorial El Lector, 2003.

FREITAS, Jorge Manuel Costa. **A escola geopolítica brasileira**. Lisboa: ISCSP, 1999.

FRANCO, José D. **Intercambio comercial paraguayo-brasileño: análisis de su incidencia en la economía paraguaya**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Foro de Economía, 1988.

GIBSON BARBOZA, Mario. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. Rio de Janeiro: Record, 1992.

GIL, Federico G. **Latin American – United States relations**. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1971.

GOIRIS, Fabio Aníbal Jara. **Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

LAINO, Domingo. **Paraguai: fronteiras e penetração brasileira**. São Paulo: Global Editora e Distribuidora, 1973. 3<sup>a</sup>. ed.

MARANHÃO, Ricardo. **O governo Juscelino Kubitschek**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MEIRA MATTOS, Carlos de. **Brasil: geopolítica e destino**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1975.

MENEZES, Alfredo da Mota. **A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1954-1980**. Campinas: Papirus, 1987.

MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: Editora UnB, 1981.

MIRANDA, Anibal. **Apuntes sobre el desarrollo paraguayo – 1940-1980**. Asunción: Universidad Nacional de Asunción, 1980.

\_\_\_\_\_. **Apuntes sobre el desarrollo paraguayo** Volumen I. Asunción: Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, 1979.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1985.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_. **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina Brasil (1930-1992)**. São Paulo: Ensaio, 1993.

\_\_\_\_\_. **O eixo Brasil-Argentina. O processo de integração da América Latina**. Brasília: Editora UnB, 1987.

\_\_\_\_\_. **O expansionismo brasileiro e a formação dos estados na Bacia do Prata: da colonização à guerra da tríplice aliança**. São Paulo: Ensaio; Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

MORA, Frank. **La Política Exterior del Paraguay (1811-1989)**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1993.

MORAES, Ceres. **Paraguai: a consolidação da ditadura de Stroessner (1954-1963)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

MORENO, Augusto. **La época de Alfredo Stroessner: valoración política, histórica y filosófica**. Asunción: Comuneros, 1966.

OLIC, Nelson Bacic. **Geopolítica da América Latina**. São Paulo: Moderna, 1992.

POMER, Leon. **Os conflitos na bacia do Prata**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introdução à história das relações internacionais**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Transnational capitalism and hydropolitics in Argentina: The Yacyreta high dam**. Gainesville: University Press Florida, 1994.

ROBERTS, Geoffrey. **Dicionário de análise política**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972.

RODRIGUES, Lysias A. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Ministério da Guerra, 1947.

SALUM-FLECHA, Antonio. **Historia diplomática del Paraguay**. Asunción: Intercontinental Editora, 2003. 6ª. ed.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Relações internacionais – dois séculos de história: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947)**. Brasília: IBRI, 2001.

SCHILLING, Paulo R. **O expansionismo brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a Diplomacia do Itamaraty**. São Paulo: Global Editora, 1981.

SEITENFUS, Ricardo. **Textos fundamentais do direito das relações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEITENFUS, Ricardo, e VENTURA, Deisy. **Introdução ao direito internacional público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Luiz Werneck da (org.). **O feixe e o prisma: uma revisão do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

SILVA, Hélio e CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. **Desenvolvimento e democracia (1956/1960)**. São Paulo: Editora Três Ltda., 1998.

SIMÓN G., José (comp.) **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

SOUSA, José Pedro Galvão *et alli*. **Dicionário de Política**. São Paulo: Editora T. A. Queiroz, 1998.

STROESSNER, Alfredo. **Política y estrategia del desarrollo**. Asunción: Biblioteca Colorados Contemporáneos, 1977.

VICTOR, Mario. **Cinco anos que abalaram o Brasil (de Jânio Quadros ao Marechal Castelo Branco)**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Editora UnB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

ZIPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

### 3. Teses e dissertações de mestrado e doutorado

COURA, Fernanda Freitas. **Espelho das águas: a imprensa brasileira e a controvérsia do Brasil com a Argentina acerca de Itaipu: Jornal do Brasil e Estado de São Paulo – 1969 a 1979**. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **Relações entre o Brasil e o Paraguai (1889-1930): Do afastamento pragmático à reaproximação cautelosa**. Tese de doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

MENDONÇA, Ariel Macedo de. **A geopolítica e a política externa do Brasil: interseção dos mundos militar e diplomático em um projeto de poder: a Ata das Cataratas e o equilíbrio de forças no Cone Sul**. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2004.

MORADOR-WETTSTEIN, Raquel. **El militarismo brasileño y su proyección geopolítica**. Dissertação de Mestrado. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, 1978.

ORTIZ, César Pérez. **La Triple frontera Argentina/Brasil/Paraguay: una aproximación a las representaciones periodísticas sobre un espacio sociocultural**. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropología, 2004.

SILVA, Ronaldo Alexandre do Amaral e. **A formação da tríplice fronteira Brasil – Argentina – Paraguai: uma perspectiva brasileira**. Dissertação de mestrado. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, 2006.

## 4. Capítulos de libros, artigos e periódicos

ALCALÁ, Guido Rodríguez. **Revisiónismo histórico y autoritarismo**. *In*: Revista Múltipla, Brasília, ano 7, nº 11, dez. 2001.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Geoestratégia do Atlântico Sul: uma visão do sul**. *In*: Política & Estratégia, v.5, nº.4, p.486-497, out./dez. 1987.

ALPERSTEIN, Aída Lerman. **El Paraguay de las últimas décadas**. *In*: Cuadernos Americanos Nueva Época, ano 3, vol. 2, nº.14, mar./abr. 1989.

BELLIS, Bernardo Quagliotti de. **Uruguay en la cuenca del Plata**. *In*: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis *et al.* **Los países del atlántico sur: geopolítica de la Cuenca del Plata**. Buenos Aires: Pleamar, 1983.

BERNAL-MEZA, Raúl. **Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul**. *In*: Revista Brasileira de Política Internacional, ano 42, nº.2, 1999.

BIRCH, Melissa. **La política pendular: política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra**. *In*: Revista Paraguaya de Sociología, año 25, nº 73, setiembre-diciembre 1988.

BOSCOVICH, Nicolás. **La Argentina em la cuenca del Plata**. *In*: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. **Los países del Atlántico sur: geopolítica de la cuenca del Plata**. Buenos Aires: Pleamar, 1983.

BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Fronteira Brasil-Paraguai: Nota nº. 92, de 25 de marco de 1966, da Embaixada do Brasil em Assunção**. Departamento da Imprensa Nacional, 1966.

BREDA DOS SANTOS, Norma. **A geopolítica argentina**. *In*: Política e Estratégia, v.5, nº. 1, janº./mar. 1987.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica e segurança nacional**. *In*: Política & Estratégia, vol. 5, nº 4, out./dez. 1987.

BUSTAMANTE, Fernando. **La proyección estratégica de Brasil: visión de sus problemas de defensa presente y futura**. *In*: FERNANDÉZ, Augusto Varas e CRUZ-JOHNSON, Rigoberto (orgs). **Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina**. Santiago: Flacso/CEEA, 1993.

CASTRO, Therezinha de. **Brasil y la cuenca del Plata**. *In*: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. **Los países del Atlántico sur: geopolítica de la cuenca del Plata**. Buenos Aires: Pleamar, 1983.

\_\_\_\_\_. **Southern Cone and the international situation**. *In*: KELLY, Philip e CHILD, Jack (orgs). **Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1988.

CAVIEDES, Cesar N. **Emergence and development of geopolitical doctrines**. *In*: KELLY, Philip e CHILD, Jack (orgs). **Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1988.

COHEN, Samy. **Decisão, poder e racionalidade na análise da política externa.** *In:* SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações internacionais – práticas e teorias.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

COONEY, Jerry W. **Paraguay e Itaipú: las repercusiones de la energía hidroeléctrica.** *In:* Revista Occidental: estudios latinoamericanos, v.1, n.º. 3, mai./ago. 1984.

COSTA E SILVA, Alberto. **Da guerra ao Mercosul: evolução das relações diplomáticas Brasil-Paraguai.** *In:* MARQUES, Maria Eduarda Castro Magalhães (org.). **Guerra do Paraguai: 130 anos depois.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

\_\_\_\_\_. **Da guerra da Tríplice Aliança ao Mercosul: as relações entre o Brasil e o Paraguai.** Mimeografado (1995); encontra-se no prelo.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. **Situación energética argentina y la cuenca del Plata.** *In:* DALLANEGRA PEDRAZA, Luis et al. **Los países del Atlántico sur: geopolítica de la Cuenca del Plata.** Buenos Aires: Pleamar, 1983.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **As políticas da Argentina e do Brasil em relação à disputa boliviano-paraguaia pelo Chaco (1926-1938).** *In:* VISÃO do outro: **Seminário Brasil-Argentina.** Brasília: FUNAG, 2000.

\_\_\_\_\_. **Mediterraneidade e política externa: o caso paraguaio.** *In:* ALMEIDA, Jaime (org.). **Caminhos da história da América no Brasil: tendências e contornos de um campo historiográfico.** Brasília: ANPHLAC, 1998.

FERNÁNDEZ, Augusto Varas. **La post-guerra fría, la seguridad hemisférica y la defensa nacional.** *In:* FERNANDÉZ, Augusto Varas e CRUZ-JOHNSON, Rigoberto (orgs). **Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina.** Santiago: Flacso/CEEA, 1993

FLECHA, Antonio Salum. **La política internacional del Paraguay.** *In:* SIMÓN G., José (comp.) **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo.** Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. **A diplomacia.** *In:* OLIVEIRA, José Aparecido de *et alli.* **JK: o estadista do desenvolvimento.** Brasília: Memorial JK, Senado Federal, 1991.

FLORES, Mario Cesar. **Presença norte-americana no Paraguai.** *In:* Política Externa, vol. 14, dez/jan/fev 2005/2006, p.33-40.

GUERRERO, Ramiro Saraiva. **La política latinoamericana del Brasil.** *In:* Estudios Internacionales. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, ano XV, n.º. 15, enero/marzo 1982.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Reflexões Sul-Americanas.** Prefácio do livro. *In:* MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul).** Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.19.

HIRST, Mônica. **As relações Brasil-Paraguai: baixos incentivos no *latu e stricto sensu.*** *In:* Política Externa, vol. 14, dez/jan/fev 2005/2006, p.11-22.

KELLY, Philip e CHILD, Jack. **An overview: geopolitics, integration, and conflict in the Southern Cone and Antarctica.** *In:* KELLY, Philip e CHILD, Jack (orgs). **Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica.** Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1988.

LAFER, Celso. **A Bacia do Prata nas relações internacionais: Argentina e Brasil sob o signo da cooperação.** *In:* ACCURSO, Cláudio Francisco. **Bacia do Prata: desenvolvimento e relações internacionais.** Porto Alegre, Editora Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1987.

LERMAN, Aida Alperstein. **El Paraguay de las últimas décadas.** *In:* Cuadernos Americanos, nueva epoca, v. 3, n.º.14, p.79-89, mar./abr. 1989.

LEZCANO, Carlos Maria. **Constituição e crise do estado militar no Paraguai.** *In:* Política & Estratégia, v.5, n.º.4, p.426-438, out./dez. 1987.

\_\_\_\_\_. **Política exterior, percepciones de seguridad y amenaza en Paraguay.** *In:* FERNANDÉZ, Augusto Varas e CRUZ-JOHNSON, Rigoberto (orgs). **Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina.** Santiago: Flacso/CEEA, 1993.

MARIZ, Vasco. **Brasil/Paraguai: a formação da fronteira.** *In:* Carta Mensal, Rio de Janeiro, v. 50, n.º. 598, jan. 2005.

MEIRA, Lúcio. **Brasil-Paraguai: uma experiência de cooperação administrativa.** *In:* Revista Brasileira de Política Internacional, ano 1, n.º.2, jun. 1958.

MEIRA MATTOS, Carlos de. **Geopolítica do Paraguai.** *In:* Política e estratégia, vol. VIII, n.º.2-4, abr./dez. 1990.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A guerra do Chaco.** *In:* Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 41, n.º. 1, 1998.

MORA, Frank. **From dictatorship to democracy: the US and regime change in Paraguay, 1954-1994.** *In:* Bulletin of Latin American Research, v. 17, n.º.1, p.59-79, jan 1998.

\_\_\_\_\_. **Política exterior del Paraguay: a la búsqueda de la independencia y el desarrollo.** *In:* Revista Paraguaya de Sociología, año 25, n.º 73, setiembre-diciembre 1988.

\_\_\_\_\_. **The forgotten relationship: United States-Paraguay relations, 1937-1989.** *In:* Journal of Contemporary History, London, vol.33, n.º.3, jul. 1998.

MOURA, Gerson. **Avanços e recuos: a política exterior de Juscelino Kubitschek** *In:* GOMES, Ângela de Castro (org.) **O Brasil de Juscelino Kubitschek.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991.

NICKSON, R. Andrew. **El proyecto hidroeléctrico de Itaipu: la perspectiva paraguaya.** *In:* SIMÓN G., José Luis (comp.). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo.** Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

PFEIFER, Alberto e COSTA, Roberto Teixeira da. **Paraguai e Brasil: aspectos da relação bilateral e a evolução do Mercosul.** *In:* Política Externa, vol. 14, dez/jan/fev 2005/2006, p.41-56.

RAMOS, R. Antônio. **O Brasil e a independência do Paraguai.** *In:* Revista Brasileira de Política Internacional, ano 3, março de 1960, nº 9.

RIVAROLA, Domingo M. **Política y sociedad en el Paraguay contemporáneo: el autoritarismo y la democracia.** *In:* Revista Paraguaya de Sociología, año 25, nº 73, setiembre-diciembre, 1988.

RODRIGUES, José Honório e SEITENFUS, Ricardo. **A guerra do Paraguai.** *In:* RODRIGUES, Leda Boechat (org.). **Uma história diplomática do Brasil (1531-1945).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p.187-200.

ROETT, Riordan. **Paraguay after Stroessner.** *In:* Foreign Affairs, spring 1989, volume 68 nº 2, 19p.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **História das relações internacionais: o objeto de estudo e a evolução do conhecimento.** *In:* SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Relações internacionais – dois séculos de história: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947).** Brasília: IBRI, 2001.

SILVA, Alberto da Costa. **Da guerra ao Mercosul: evolução das relações diplomáticas Brasil-Paraguai.** *In:* MARQUES, Maria Eduarda Castro Magalhães (org.). **Guerra do Paraguai: 130 anos depois.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SILVA, Celso de Souza e. **A OPA.** *In:* OLIVEIRA, José Aparecido de *et alli.* **JK: o estadista do desenvolvimento.** Brasília: Memorial JK, Senado Federal, 1991.

SILVA, José Luiz Werneck da. **O feixe do autoritarismo e o prisma do Estado Novo.** *In:* SILVA, José Luiz Werneck da (org.). **O feixe e o prisma: uma revisão do Estado Novo.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

SIMON G., José Luis. **Aislamiento político internacional y des-concertación. El Paraguay de Stroessner de espaldas a América Latina.** *In:* Revista Paraguaya de Sociología, año 25, nº 73, setiembre-diciembre 1988.

\_\_\_\_\_. **El Paraguay de la transición: democracia de baja calidad y política exterior de arrastre.** *In:* Revista Paraguaya de Sociología, año 37, nº. 107, enero/abril 2000.

\_\_\_\_\_. **Drug addiction and trafficking in Paraguay: an approach to the problem during the transition.** *In:* Journal of Interamerican Studies and World Affairs, v. 34, nº.3, p.155-200, fall 1992.

\_\_\_\_\_. **La Constitución de 1992 y la construcción del Estado de Derecho democrático. Una aproximación jurídica y politológica.** *In:* Revista Paraguaya de Sociología, año 34, nº 98, enero-abril 1997.

SONDROL, Paul C. **Explaining and reconceptualizing underdevelopment: Paraguay and Uruguay.** *In:* Latin American Research Review, 1993, vol. 28 nº 3, 16p.

\_\_\_\_\_. **The emerging new politics of liberalizing Paraguay: sustained civil-military control without democracy.** *In:* Journal of Interamerican Studies and World Affairs, v.34, nº.2, p.127-163, Summer 1992.

WHIGHAM, Thomas e KELLY, Philip. **Geopolítica del Paraguay: vulnerabilidades regionales y propuestas nacionales**. In: *Perspectiva internacional paraguaya*, ano 2, nº 3, janº./junº. 1990.

## 5. Internet

Agência EFE. **Paraguai chega ao Pacífico através do Chile**, 31/08/2005. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2005/08/31/ult1808u48101.jhtm>>. Acesso em 01/09/2005.

FALCOFF, Mark. **Paraguay: the tail end of the democratic revolution**. *Latin American Outlook*, June 1998. Disponível em <<http://www.ciaonet.org/wps/fam14/fam14.html>>. Acesso em 22/08/2005.

KELLY, Phillip. **Geopolitics of Paraguay: pivotal position within a model of geopolitics**. Historical Text Archive, MI, USA: Mississippi State University, 2000. Disponível em <<http://www.historicaltextarchive.com/print.php?artid=416>>. Acesso em 10/11/2005.

MOLINAS, José *et alli*. **Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Paraguay, 1954-2003**. Asunción: Desarrollo, Instituto de Capacitación y Estudios, abr. 2004. Disponível em <<http://www.iadb.org/res/laresnetwork/project/pr229finaldraft.pdf>>. Acesso em 26/08/2005.

**Relato sobre a construção da nova cidade**. Disponível em <<http://www.ciudaddeleste.galeon.com/aficiones245908.html>>, acesso em 27/12/2005.

**Tratado da Bacia do Prata**. Disponível em <[http://www2.mre.gov.br/daí/m\\_67084\\_1970.htm](http://www2.mre.gov.br/daí/m_67084_1970.htm)>. Acesso em 08/07/2006.

**Tratado de Itaipu**. Disponível em <[http://www.itaipu.gov.br/empre/docum\\_trata.htm](http://www.itaipu.gov.br/empre/docum_trata.htm)>. Acesso em 08/07/2006.

# **ANEXOS**

## Anexo 1 – A personalidade do Homem de Estado segundo Duroselle

### A personalidade do Homem de Estado: tipologia e postura diante da história

Principais tipologias de personalidade	Emotividade	Emotivo X Não-Emotivo	Emociona-se mais do que a média  Emociona-se menos do que a média
	Atividade	Ativo X Não-Ativo	A dificuldade é um incentivo  Obstáculos tendem a impedir a ação
	Repercussão	Primário X Secundário	Vive no presente  Vive no passado e no futuro
Tipos fundamentais de personalidade	Apassionados	Caráter mais intenso	
	Atormentados	Mais emotivos do que ativos, e quase tão primários quanto secundários	
	Melancólicos	Muito emotivos, muito secundários e relativamente pouco ativos	
	Imperiosos	Dominados pela emoção e ação	
	Severos	Muito secundários	
	Circunspectos	Pouco menos emotivos	
	Laboriosos	Secundariedade atenuada	
	Metódicos	Muito ativos e muito secundários	
Atitude em eventos históricos	Doutrinário X	Procura harmonizar suas decisões em um sistema de pensamento coerente	
	Oportunista	Circunstância regula conduta e não se prende a nenhum sistema preciso	
	Lutador X	Tem predileção pelo confronto e tendem a destacar-se mais	
	Conciliador	Busca solucionar os conflitos pela harmonização de interesses	
	Idealista X	Age segundo valores universais e pretende assimilar os interesses de seu país aos de toda a humanidade	
	Cínico	Coloca o egoísmo e a razão de Estado em primeiro plano e privilegia os interesses nacionais <i>vis-à-vis</i> os globais	
	Rígido X	Age segundo um método determinado e não sabe reagir aos imprevistos	
	Imaginativo	É capaz de vislumbrar soluções para problemas não antecipados	
Afoito X	Audaz, resoluto, toma decisões rapidamente e aceita correr algum risco		
Prudente	Domina melhor a emoção, tem calma e é avesso ao risco		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados adaptados e compilados de RENOUVIN e DUROSELLE (1967), p.301-328.

**Anexo 2 – Ata das Cataratas**

ATA DE IGUAÇU DE 22.06.1966

BRASIL – PARAGUAI

Aos vinte e um e vinte e dois dias do mês de junho de mil novecentos e sessenta e seis, reuniram-se nas cidades de Foz do Iguaçu e de Porto Presidente Stroessner, o Ministro das Relações Exteriores dos Estados Unidos do Brasil, Embaixador Juracy Magalhães, e o Ministro das Relações Exteriores da República do Paraguai, Doutor Raúl Sapena Pastor, com o objetivo de passar em revista os vários aspectos das relações entre os dois países, inclusive aqueles pontos em torno dos quais têm surgido ultimamente divergências entre as duas Chancelarias.

Após terem mantido várias entrevistas de caráter pessoal e outras com a presença de suas comitivas, os Ministros das Relações Exteriores dos Estados Unidos do Brasil e da República do Paraguai chegaram às seguintes conclusões, que fazem constar da presente Ata:

I — MANIFESTARAM-SE acordes os dois Chanceleres em reafirmar a tradicional amizade entre os dois Povos irmãos, amizade fundada no respeito mútuo e que constitui a base indestrutível das relações entre os dois países;

II — EXPRESSARAM o vivo desejo de superar, dentro de um mesmo espírito de boa-vontade e de concórdia, quaisquer dificuldades ou problemas, achando-lhes solução compatível com os interesses de ambas as Nações;

III — PROCLAMARAM a disposição de seus respectivos governos de proceder, de comum acordo, ao estudo e levantamento das possibilidades econômicas, em particular os recursos hidráulicos pertencentes em condomínio aos dois países, do Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaira;

IV — 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 do Guaira 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;

V — CONVIERAM, ainda, os Chanceleres em participar da reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados ribeirinhos da Bacia do Prata, a realizar-se em Buenos Aires a convite do Governo argentino, a fim de estudar os problemas comuns da área, com vistas a promover o pleno aproveitamento dos recursos naturais da região e o seu desenvolvimento econômico, em benefício da prosperidade e bem-estar das populações; bem como a rever e resolver os problemas jurídicos relativos à navegação, balizamento, dragagem, pilotagem e praticagem dos rios pertencentes ao sistema hidrográfico do Prata, a exploração do potencial energético dos mesmos, e à canalização, represamento ou captação de suas águas, quer para fins de irrigação, quer para os de regularização das respectivas descargas, de proteção das margens ou facilitação do tráfego fluvial;

VI — CONCORDARAM em que as Marinhas respectivas dos dois países procederão, sem demora à destruição ou remoção dos cascos soçobrados que oferecem atualmente riscos à navegação internacional em águas do Rio Paraguai;

VII — EM RELAÇÃO aos trabalhos da Comissão Mista de Limites e Caracterização da Fronteira Brasil-Paraguai, convieram os dois Chanceleres em que tais trabalhos prosseguirão na data que ambos os Governos estimarem conveniente;

VIII — CONGRATULARAM-SE enfim, os dois Chanceleres, pelo espírito construtivo que prevaleceu durante as conversações e formularam votos pela sempre crescente e fraternal união entre o Brasil e o Paraguai, comprometendo-se ainda a não poupar esforços para estreitar cada vez mais os laços de amizade que unem os dois países.

A presente Ata, feita em duas cópias nos idiomas português e espanhol, depois de lida e aprovada, foi firmada em Foz do Iguaçu, pelos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Unidos do Brasil e da República do Paraguai, em vinte e dois de junho de mil novecentos e sessenta e seis.

Fonte: BETIOL, Laércio. *Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983, p.288.

### Anexo 3 – Tratado da Bacia do Prata

#### TRATADO DA BACIA DO PRATA

Os Governos das Repúblicas da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, representados na I Reunião Extraordinária de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, realizada em Brasília, em 22 e 23 de abril de 1969,

CONVENCIDOS da necessidade de reunir esforços para a devida consecução dos propósitos fundamentais assinalados na Declaração Conjunta de Buenos Aires, de 27 de fevereiro de 1967, e na Ata de Santa Cruz de la Sierra, de 20 de maio de 1968, e animados de um firme espírito de cooperação e solidariedade;

PERSUADIDOS de que a ação conjugada permitirá o desenvolvimento harmônico e equilibrado assim como o ótimo aproveitamento dos grandes recursos da região e assegurará sua preservação para as gerações futuras através da utilização racional dos aludidos recursos;

CONSIDERANDO também que os Chanceleres aprovaram um Estatuto para o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata;

DECIDIRAM subscrever o presente Tratado para assegurar a institucionalização do sistema da Bacia do Prata e, para esse fim, designaram seus Plenipotenciários, que convieram no seguinte:

#### ARTIGO I

As partes contratantes convêm em conjugar esforços com o objeto de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável.

Parágrafo único - Para tal fim promoverão, no âmbito da Bacia, a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos ou instrumentos jurídicos que estimem necessários e que propendam:

- a. À facilitação e assistência em matéria de navegação.
- b. À utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d'água e seu aproveitamento múltiplo e equitativo.
- c. À preservação e ao fomento da vida animal e vegetal.
- d. Ao aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações.
- e. À complementação regional mediante a promoção e estabelecimento de indústrias de interesse para o desenvolvimento da Bacia.
- f. À complementação econômica de áreas limítrofes.
- g. À cooperação mútua em matéria de educação, saúde e luta contra as enfermidades.
- h. À promoção de outros projetos de interesse comum e em especial daqueles que se relacionam com o inventário, avaliação e o aproveitamento dos recursos naturais da área.
- i. Ao conhecimento integral da Bacia do Prata.

#### ARTIGO II

Os Ministros das Relações Exteriores dos Países da Bacia do Prata reunir-se-ão uma vez por ano, em data que será sugerida pelo Comitê Intergovernamental Coordenador, a fim de traçar diretrizes básicas da política comum para a consecução dos propósitos estabelecidos neste Tratado; apreciar e avaliar os resultados obtidos; celebrar consultas sobre a ação de seus respectivos Governos no âmbito do desenvolvimento multinacional integrado da Bacia; dirigir a ação do Comitê Intergovernamental Coordenador e, em geral, adotar as providências necessárias ao cumprimento do presente Tratado através das realizações concretas por ele requeridas.

Parágrafo 1. Os Ministros das Relações Exteriores poderão reunir-se em sessão extraordinária, mediante convocação efetuada pelo Comitê Intergovernamental Coordenador por solicitação de pelo menos três das Partes Contratantes.

Parágrafo 2. Se excepcionalmente o Ministro das Relações Exteriores de uma das Partes Contratantes não puder comparecer a uma reunião, ordinária ou extraordinária, far-se-á representar por um Delegado Especial. Parágrafo 3. As decisões tomadas em reuniões efetuadas em conformidade com este Artigo requererão sempre o voto unânime dos cinco países.

### ARTIGO III

Para os fins do presente Tratado, o Comitê Intergovernamental Coordenador é reconhecido como o órgão permanente da Bacia, encarregado de promover, coordenar e acompanhar o andamento das ações multinacionais, que tenham por objeto o desenvolvimento integrado da Bacia do Prata, e da assistência técnica e financeira que promova com o apoio dos organismos internacionais que estime convenientes, bem como de executar as decisões que adotem os Ministros das Relações Exteriores.

Parágrafo 1. O Comitê Intergovernamental Coordenador se regerá pelo Estatuto aprovado na segunda Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, celebrada em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, de 18 a 20 de maio de 1968.

Parágrafo 2. Em reunião extraordinária, para tal fim especialmente convocada, poderão os Ministros das Relações Exteriores, sempre pelo voto unânime dos cinco países, reformar o Estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador.

### ARTIGO IV

Sem prejuízo das disposições internas de cada país, serão órgãos de cooperação e assessoramento dos Governos as Comissões ou Secretarias nacionais, constituídas de conformidade com a Declaração Conjunta de Buenos Aires. As Comissões ou Secretarias poderão estabelecer contatos bilaterais, obedecendo sempre aos critérios e normas dos países interessados e disso mantendo devidamente informado, quando for o caso, o Comitê Intergovernamental Coordenador.

### ARTIGO V

A ação coletiva entre as Partes Contratantes deverá desenvolver-se sem prejuízo dos projetos e empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao direito internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.

### ARTIGO VI

O estabelecido no presente Tratado não impedirá as Partes Contratantes de concluir acordos específicos ou parciais, bilaterais ou multilaterais, destinados à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da Bacia.

### ARTIGO VII

O presente Tratado denominar-se-á Tratado da Bacia do Prata e terá duração ilimitada.

#### ARTIGO VIII

O presente Tratado será ratificado pelas Partes Contratantes e os Instrumentos de Ratificação serão depositados junto ao Governo da República Federativa do Brasil.

Parágrafo 1. O presente Tratado entrará em vigor trinta dias depois de depositados os Instrumentos de Ratificação de todas as Partes Contratantes.

Parágrafo 2. Enquanto as Partes Contratantes procedam à ratificação do presente Tratado e ao depósito dos Instrumentos de Ratificação, na ação multinacional empreendida para o desenvolvimento da Bacia do Prata, sujeitar-se-ão ao acordado na Declaração Conjunta de Buenos Aires e na Ata de Santa Cruz de la Sierra.

Parágrafo 3. A intenção de denunciar o presente Tratado será comunicada por uma Parte Contratante às demais Partes Contratantes pelo menos noventa dias antes da entrega formal do Instrumento de Denúncia ao Governo da República Federativa do Brasil. Formalizada a denúncia, os efeitos do Tratado cessarão, para a Parte Contratante denunciante, no prazo de um ano.

EM FÉ DO QUE, os Plenipotenciários abaixo-assinados, depois de haver depositado seus plenos poderes, encontrados em boa e devida forma, firmam o presente Tratado.

FEITO na cidade de Brasília, aos vinte e três dias do mês de abril do ano mil novecentos e sessenta e nove, em um só exemplar, nos idiomas português e espanhol, o qual ficará depositado nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que fornecerá cópias autênticas aos demais países signatários.

Fonte: *Tratado da Bacia do Prata*. Disponível em <[http://www2.mre.gov.br/daí/m\\_67084\\_1970.htm](http://www2.mre.gov.br/daí/m_67084_1970.htm)>. Acesso em 08/07/2006.

## Anexo 4 – Declaração de Assunção

### DECLARAÇÃO DE ASSUNÇÃO SOBRE O APROVEITAMENTO DE RIOS INTERNACIONAIS

Resolução nº. 25 (aprovada em 3 de junho de 1971)

A IV Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata resolve:

Os chanceleres dos países da bacia do Prata resolvem ratificar aquilo que, até este momento, ficou resolvido neste âmbito, e manifestar sua especial satisfação pelos resultados da II Reunião de Especialistas sobre o Recurso Água, realizada em Brasília (18-22 de maio de 1970). Manifestaram outrossim sua convicção em que um tema de tal importância continuará sendo tratado com o mesmo espírito de franca e cordial colaboração na III Reunião deste mesmo grupo, já convocada para o dia 29 do corrente mês.

Os chanceleres consideram de real interesse deixar consignados os pontos fundamentais a respeito dos quais já houve acordo e que representam a base sobre a qual deverão prosseguir os estudos deste tema:

1. Nos rios internacionais contíguos, sendo a soberania compartilhada, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de um acordo bilateral entre os ribeirinhos.
2. Nos rios internacionais de curso sucessivo, não sendo a soberania compartilhada, cada Estado pode aproveitar as águas na medida de suas necessidades sempre que não cause prejuízo sensível a outro Estado da bacia.
3. Quanto ao intercâmbio de dados hidrológicos e meteorológicos:
  - a) os já processados serão objeto de divulgação e troca sistemáticas através de publicações;
  - b) os dados por processar, quer sejam simples observações, leituras, quer sejam registros gráficos de instrumentos, serão permutados ou oferecidos a juízo dos países interessados.
4. Os Estados tenderão, na medida do possível, a intercambiar gradualmente os resultados cartográficos e hidrográficos de suas medições na bacia do Prata, a fim de facilitar a caracterização do sistema dinâmico.
5. Os Estados procurarão, na medida do possível, manter nas melhores condições de navegabilidade os trechos dos rios que estão sob sua soberania, adotando para isto as medidas necessárias para que as obras que se realizem não afetem de maneira prejudicial outros usos atuais do sistema fluvial.
6. Os Estados, ao realizarem obras destinadas a qualquer fim nos rios da bacia, adotarão as medidas necessárias para não alterar de forma prejudicial as condições de navegabilidade.

7. Os Estados, quando da realização de obras no sistema fluvial de navegação, adotarão medidas tendentes a preservar os recursos vivos.

Fonte: BETIOL, Laércio. *Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983, p.296.

## Anexo 5 – Tratado de Itaipu

### TRATADO DE ITAIPU

Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai para o Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, pertencentes em Condomínio aos dois Países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a Foz do Rio Iguaçu.

O Presidente da República Federativa do Brasil, General-de-Exército Emílio Garrastazu Médici, e o Presidente da República do Paraguai, General-de-Exército Alfredo Stroessner;

Considerando o espírito de cordialidade existente entre os dois países e os laços de fraternal amizade que os unem;

O interesse comum em realizar o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná, pertencentes em Condomínio aos dois Países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a Foz do Rio Iguaçu;

O disposto na Ata Final firmada em Foz do Iguaçu, em 22 de junho de 1966, quanto à divisão em partes iguais, entre os dois países, da energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do Rio Paraná no trecho acima referido;

O disposto no Artigo VI do Tratado da Bacia do Prata;

O estabelecido na Declaração de Assunção sobre o aproveitamento de rios internacionais, de 3 de junho de 1971;

Os estudos da Comissão Mista Técnica Brasileiro-Paraguaia constituída em 12 de fevereiro de 1967;

A tradicional identidade de posições dos dois países em relação à livre navegação dos rios internacionais da Bacia do Prata, resolveram celebrar um Tratado e, para este fim, designaram seus Plenipotenciários, a saber:

- O Presidente da República Federativa do Brasil ao Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Mário Gibson Barboza;

- O Presidente da República do Paraguai ao Senhor Ministro das Relações Exteriores, Doutor Raúl Sapena Pastor;

Os quais, tendo trocado seus Plenos Poderes, achados em boa e devida forma, convieram no seguinte:

#### Artigo I

As Altas Partes Contratantes convêm em realizar, em comum e de acordo com o previsto no presente Tratado e seus Anexos, o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a Foz do Rio Iguaçu.

## Artigo II

Para os efeitos do presente Tratado entender-se-á por:

- a) Brasil, a República Federativa do Brasil;
- b) Paraguai, a República do Paraguai;
- c) Comissão, a Comissão Mista Técnica Brasileiro-Paraguaia, constituída em 12 de fevereiro de 1967;
- d) ELETROBRÁS, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS, do Brasil, ou o ente jurídico que a suceda;
- e) ANDE, a Administración Nacional de Eletricidad, do Paraguai, ou o ente jurídico que a suceda;
- f) ITAIPU, a entidade binacional criada pelo presente Tratado.

## Artigo III

As Altas Partes Contratantes criam, em igualdade de direitos e obrigações, uma entidade binacional denominada ITAIPU, com a finalidade de realizar o aproveitamento hidrelétrico a que se refere o Artigo I.

Parágrafo 1º - A ITAIPU será constituída pela ELETROBRÁS e pela ANDE, com igual participação no capital, e reger-se-á pelas normas estabelecidas no presente Tratado, no Estatuto que constitui seu Anexo A e nos demais Anexos.

Parágrafo 2º - O Estatuto e os demais Anexos, poderão ser modificados de comum acordo pelos dois Governos.

## Artigo IV

A ITAIPU terá sedes em Brasília, Capital da República Federativa do Brasil, e em Assunção, Capital da República do Paraguai.

Parágrafo 1º - A ITAIPU será administrada por um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva integrados por igual número de nacionais de ambos países.

Parágrafo 2º - As atas, resoluções, relatórios ou outros documentos oficiais dos órgãos de administração da ITAIPU serão redigidos nos idiomas português e espanhol.

## Artigo V

As Altas Partes Contratantes outorgam concessão à ITAIPU para realizar, durante a vigência do presente Tratado, o aproveitamento hidrelétrico do trecho do Rio Paraná referido no Artigo I.

## Artigo VI

Formam parte do presente Tratado:

- a) o Estatuto da entidade binacional denominada ITAIPU (Anexo A);
- b) a descrição geral das instalações destinadas à produção de energia elétrica e das obras auxiliares, com as eventuais modificações que se façam necessárias (Anexo B);
- c) as bases financeiras e de prestação dos serviços de eletricidade da ITAIPU (Anexo C).

## Artigo VII

As instalações destinadas à produção de energia elétrica e obras auxiliares não produzirão variação alguma nos limites entre os dois países estabelecidos nos Tratados vigentes.

Parágrafo 1º - As instalações e obras realizadas em cumprimento do presente Tratado não conferirão, a nenhuma das Altas Partes Contratantes, direito de propriedade ou de jurisdição sobre qualquer parte do território da outra.

Parágrafo 2º - As autoridades declaradas respectivamente competentes pelas Altas Partes Contratantes estabelecerão, quando for o caso e pelo processo que julgarem adequado, a sinalização conveniente, nas obras a serem construídas, para os efeitos práticos do exercício de jurisdição e controle.

#### Artigo VIII

Os recursos necessários à integralização do capital da ITAIPU serão supridos, à ELETROBRÁS e à ANDE, respectivamente, pelo Tesouro brasileiro e pelo Tesouro paraguaio ou pelos organismos financiadores, que os Governos indicarem.

Parágrafo Único - Qualquer das Altas Partes Contratantes poderá, com o consentimento da outra, adiantar-lhe os recursos para a integralização do capital, nas condições estabelecidas de comum acordo.

#### Artigo IX

Os recursos complementares aos mencionados no Artigo VIII, necessários aos estudos, construção e operação da central elétrica e das obras e instalações auxiliares, serão supridos pelas Altas Partes Contratantes ou obtidos pela ITAIPU mediante operações de crédito.

#### Artigo X

As Altas Partes Contratantes, conjunta ou separadamente, direta ou indiretamente, na forma que acordarem, darão à ITAIPU, por solicitação desta, garantia para as operações de crédito que realizar. Assegurarão, da mesma forma, a conversão cambial necessária ao pagamento das obrigações assumidas pela ITAIPU.

#### Artigo XI

Na medida do possível e em condições comparáveis, a mão-de-obra, especializada ou não, os equipamentos e materiais, disponíveis nos dois países, serão utilizados de forma equitativa.

Parágrafo 1º - As Altas Partes Contratantes adotarão todas as medidas necessárias para que seus nacionais possam empregar-se, indistintamente, em trabalhos efetuados no território de uma ou de outra, relacionados com o objetivo do presente Tratado.

Parágrafo 2º - O disposto neste Artigo não se aplicará às condições acordadas com organismos financiadores, no que se refira à contratação de pessoal especializado ou à aquisição de equipamentos ou materiais. Tampouco se aplicará o disposto neste Artigo se necessidades tecnológicas assim o exigirem.

#### Artigo XII

As Altas Partes Contratantes adotarão, quanto à atribuição, as seguintes normas:

a) não aplicarão impostos, taxas e empréstimos compulsórios, de qualquer natureza, à ITAIPU e aos serviços de eletricidade por ela prestados;

b) não aplicarão impostos, taxas e empréstimos compulsórios, de qualquer natureza, sobre os materiais e equipamentos que a ITAIPU adquira em qualquer dos dois países ou importe de um terceiro país, para utilizá-los nos trabalhos de construção da central elétrica, seus acessórios e obras complementares, ou para incorporá-los à central elétrica, seus acessórios e obras complementares. Da mesma forma, não aplicarão impostos, taxas e empréstimos compulsórios, de qualquer natureza, que incidam sobre as operações relativas a esses materiais e equipamentos, nas quais a ITAIPU seja parte;

c) não aplicarão impostos, taxas e empréstimos compulsórios, de qualquer natureza, sobre os lucros da ITAIPU e sobre os pagamentos e remessas por ela efetuados a qualquer pessoa física ou jurídica, sempre que os pagamentos de tais impostos, taxas e empréstimos compulsórios sejam de responsabilidade legal da ITAIPU;

d) não porão nenhum entrave e não aplicarão nenhuma imposição fiscal ao movimento de fundos da ITAIPU que resultar da execução do presente Tratado;

e) Não aplicarão restrições de qualquer natureza ao trânsito ou depósito dos materiais e equipamentos aludidos no item b deste Artigo;

f) serão admitidos nos territórios dos dois países os materiais e equipamentos aludidos no item b deste Artigo.

### Artigo XIII

A energia produzida pelo aproveitamento hidrelétrico a que se refere o Artigo I será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de aquisição, na forma estabelecida no Artigo XIV, da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo.

Parágrafo Único - As Altas Partes Contratantes se comprometem a adquirir, conjunta ou separadamente na forma que acordarem, o total de potência instalada.

### Artigo XIV

A aquisição dos serviços de eletricidade da ITAIPU será realizada pela ELETROBRÁS e pela ANDE, que também poderão fazê-la por intermédio das empresas ou entidades brasileiras ou paraguaias que indicarem.

### Artigo XV

O Anexo C contém as bases financeiras e de prestação dos serviços de eletricidade da ITAIPU.

Parágrafo 1º - A ITAIPU pagará às Altas Partes Contratantes, em montantes iguais, "royalties" em razão da utilização do potencial hidráulico.

Parágrafo 2º - A ITAIPU incluirá, no seu custo de serviço, o montante necessário ao pagamento de rendimentos sobre o capital.

Parágrafo 3º - A ITAIPU incluirá, outrossim no seu custo de serviço, o montante necessário para remunerar a Alta Parte Contratante que ceder energia à outra.

Parágrafo 4º - O valor real da quantidade de dólares dos Estados Unidos da América, destinada ao pagamento dos "royalties", dos rendimentos sobre o capital e da remuneração, estabelecida no Anexo C, será mantido constante, para o que a dita quantidade acompanhará as flutuações do dólar dos Estados Unidos da América, referido ao seu padrão de peso e título, em ouro, vigente na data da troca dos Instrumentos de Ratificação do presente Tratado.

Parágrafo 5º - Este valor com relação ao peso e título em ouro do dólar dos Estados Unidos da América poderá ser substituído, no caso em que a mencionada moeda deixa de ter referida sua paridade oficial em relação ao ouro.

### Artigo XVI

As Altas Partes Contratantes manifestam seu empenho em estabelecer todas as condições para que a entrada em serviço da primeira unidade geradora ocorra dentro do prazo de oito anos após a ratificação do presente Tratado.

### Artigo XVII

As Altas Partes Contratantes se obrigam a declarar de utilidade pública as áreas necessárias à instalação do aproveitamento hidrelétrico, obras auxiliares e sua exploração, bem como a praticar, nas áreas de suas respectivas soberanias, todos os atos administrativos ou judiciais tendentes a desapropriar terrenos e suas benfeitorias ou a constituir servidão sobre os mesmos.

Parágrafo 1º - A delimitação de tais áreas estará a cargo da ITAIPU, ad referendum das Altas Partes Contratantes.

Parágrafo 2º - Será de responsabilidade da ITAIPU o pagamento das desapropriações das áreas delimitadas.

Parágrafo 3º - Nas áreas delimitadas será livre o trânsito de pessoas que estejam prestando serviço à ITAIPU, assim como o de bens destinados à mesma ou a pessoas físicas ou jurídicas por ela contratadas.

#### Artigo XVIII

As Altas Partes Contratantes, através de protocolos adicionais ou de atos unilaterais, adotarão todas as medidas necessárias ao cumprimento do presente Tratado, especialmente as que digam respeito a aspectos:

- a) diplomáticos e consulares;
- b) administrativos e financeiros;
- c) de trabalho e previdência social;
- d) fiscais e aduaneiros;
- e) de trânsito através da fronteira internacional;
- f) urbanos e habitacionais;
- g) de polícia e de segurança;
- h) de controle do acesso às áreas que se delimitem em conformidade com o Art. XVII.

#### Artigo XIX

O foro da ITAIPU, relativamente às pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas ou com sede no Brasil ou no Paraguai, será, respectivamente, o de Brasília e o de Assunção. Para tanto, cada Alta Parte Contratante aplicará sua própria legislação, tendo em conta as disposições do presente Tratado e de seus Anexos.

Parágrafo Único - Em se tratando de pessoas físicas ou jurídicas, domiciliadas ou com sede fora do Brasil ou do Paraguai, a ITAIPU acordará as cláusulas que regerão as relações contratuais de obras e fornecimentos.

#### Artigo XX

As Altas Partes Contratantes adotarão, por meio de um protocolo adicional, a ser firmado dentro de noventa dias contados a partir da data da troca dos instrumentos de ratificação do presente Tratado, as normas jurídicas aplicáveis às relações de trabalho e previdência social dos trabalhadores contratados pela ITAIPU.

#### Artigo XXI

A responsabilidade civil e/ou penal dos Conselheiros, Diretores, Diretores Adjuntos e demais empregados brasileiros ou paraguaios da ITAIPU, por atos lesivos aos interesses desta, será apurada e julgada de conformidade com o disposto nas leis nacionais respectivas.

Parágrafo Único - Para os empregados de terceira nacionalidade proceder-se-á de conformidade com a legislação nacional brasileira ou paraguaia, segundo tenham a sede de suas funções no Brasil ou no Paraguai

#### Artigo XXII

Em caso de divergência quanto à interpretação ou a aplicação do presente Tratado e seus Anexos, as Altas Partes Contratantes a resolverão pelos meios diplomáticos usuais, o que não retardará ou interromperá a construção e/ou a operação do aproveitamento hidrelétrico e de suas obras e instalações auxiliares.

#### Artigo XXIII

A Comissão Mista Técnica Brasileiro-Paraguaiá, criada em 12 de fevereiro de 1967 com a finalidade de realizar os estudos aludidos no preâmbulo do presente Tratado, manter-se-á constituída até entregar às Altas Partes Contratantes o relatório final da missão que lhe foi confiada.

#### Artigo XXIV

O presente Tratado será ratificado e os respectivos instrumentos serão trocados, o mais brevemente possível, na cidade de Assunção.

#### Artigo XXV

O presente Tratado entrará em vigor na data da troca dos Instrumentos de Ratificação e terá vigência até que as Altas Partes Contratantes, mediante novo acordo, adotem decisão que estimem conveniente.

Em Fé do Que os Plenipotenciários acima mencionados assinam o presente Tratado, em dois exemplares, em português e espanhol, ambos os textos igualmente autênticos.

Feito na cidade de Brasília, aos vinte e seis dias do mês de abril do ano de mil novecentos e setenta e três.

Fonte: *Tratado de Itaipu*. Disponível em <[http://www.itaipu.gov.br/empre/docum\\_trata.htm](http://www.itaipu.gov.br/empre/docum_trata.htm)>. Acesso em 08/07/2006.

## Anexo 6 – Dados de investimento, comércio exterior e rodovias no Paraguai

### Investimentos privados estrangeiros no Paraguai – 1954-1973

(em milhares de dólares)

Ano	Investimento	Ano	Investimento
1954	516	1964	3.708
1955	169	1965	4.704
1956	1.892	1966	3.509
1957	475	1967	4.632
1958	4.981	1968	3.993
1959	1.850	1969	6.690
1960	2.689	1970	4.752
1961	1.367	1971	8.545
1962	2.875	1972	3.481
1963	2.637	1973	9.736

Fonte: Adaptado de CABALLERO F., Carlos Roger. *Un gigante de veinticinco años, 1954-1979*. Asunción: Casa América, 1980, p.98.

### Malha rodoviária do Paraguai – 1954-1972

(em quilômetros)

Ano	Terraplenado	Com cascalho	Asfaltado	Total
1954	632,0	419,0	87,0	1.215,0
1960	1.317,8	653,2	194,0	2.165,5
1966	3.934,5	997,1	525,0	5.456,6
1972	5.053,4	558,7	860,2	6.472,3

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de CABALLERO F., Carlos Roger. *Un gigante de veinticinco años, 1954-1979*. Asunción: Casa América, 1980, p.200.

**Comércio Exterior do Paraguai – 1954-1973 (em milhões de dólares)**

Ano	Exportações	Importações	Saldo
1954	34,0	32,9	1,1
1955	35,1	29,0	6,1
1956	36,7	24,6	12,1
1957	32,9	27,4	5,5
1958	34,1	32,6	1,5
1959	31,2	26,2	5,0
1960	26,7	32,4	- 5,7
1961	30,7	34,7	- 4,0
1962	33,5	34,7	- 1,2
1963	40,2	32,6	7,6
1964	49,8	33,8	16,0
1965	57,3	47,4	9,9
1966	49,4	50,2	- 0,8
1967	48,3	60,7	- 12,4
1968	47,6	61,5	- 13,9
1969	51,0	70,4	- 19,4
1970	64,1	63,8	0,3
1971	65,2	70,3	- 5,1
1972	86,2	69,8	16,4
1973	126,9	104,8	22,1

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de CABALLERO F., Carlos Roger. *Un gigante de veinticinco años, 1954-1979*. Asunción: Casa América, 1980, p.82.