



OBSERVATÓRIO
BRASIL E O SUL

Perspectivas
do território

Número 3
Dezembro 2015

Apoio



OXFAM
Brasil



Créditos: Marissa Strniste

O Perspectivas do Território é um informativo do Observatório Brasil e o Sul que pretende contribuir com informações e análises sobre o engajamento internacional brasileiro a partir de uma perspectiva territorial, buscando abarcar as diversas dimensões da presença brasileira no Sul Global.

Brasil e Paraguai: questões das relações bilaterais

Gustavo Rojas de Cerqueira César, Tomaz Espósito Neto, Gustavo Macedo, Renata Boulos

Texto de apoio para discussões no seminário “Relações entre o Brasil e o Paraguai: uma parceria em construção”, a ser realizado no dia 04 de dezembro de 2015. Debates resultantes do seminário serão incorporados em segunda versão do texto.

Relações Diplomáticas no Marco da Política Externa

O histórico da relação entre o Brasil e o Paraguai é marcado por eventos controversos, de aproximação e distanciamento. De fato, a Guerra do Paraguai (ou “Grande Guerra”, como costuma ser chamada no Paraguai), levada a cabo entre 1864 e 1870, marcou a formação dos Estados do Cone Sul e, especialmente, o relacionamento entre Brasil e Paraguai. Embora o Brasil tenha lutado ao lado de Argentina e Uruguai contra o Paraguai, sua proeminência militar e preponderância política durante o maior

conflito militar da história da América do Sul está gravada como marco histórico de sua política externa (Moura, 2012).

A diferença entre as capacidades materiais vem pautando as escolhas e o lugares que cada país ocupa na estratégia de política externa do outro. Por um lado, ao longo do século XX, o Brasil optou por relacionar-se com o Paraguai de forma similar ao tratamento dispensado aos demais vizinhos fronteiriços: relativo

afastamento, ausência de políticas efetivas de aproximação e integração e respostas imediatas diante de questões pontuais. Por outro lado, para o Paraguai, o Brasil é um parceiro necessário e incontornável, por vezes, elemento fundamental para a realização de objetivos nacionais. Exemplo desta relação foi o Tratado de Itaipu, assinado entre ambos governos militares, em 1973, tema de controvérsias desde sua assinatura. A denúncia de uma postura impositiva por parte do Brasil sobre os termos do acordo e as dificuldades de converter esta obra em uma plataforma de transformação econômica e social para o Paraguai são alguns dos pontos frequentemente levantados. Depois de Itaipu, nenhum outro projeto bilateral alcançou similar relevância política e econômica entre os dois países (Sennes, 2012).

Itaipu para o Paraguai é tema forte de agenda eleitoral. Em 2008, o Acordo de Cooperação Energética Bilateral assinado com o Brasil foi pauta da campanha presidencial do então candidato de centro-esquerda Fernando Lugo, cuja eleição pôs fim ao ciclo de sessenta anos do Partido Colorado no comando do país. Após rodadas de negociações, pressões por parte do país vizinho e aprofundamento da política externa brasileira alinhada com o desenvolvimento regional e a cooperação com parceiros do Sul, o presidente Lula juntou-se a Lugo em Assunção para assinar, em 25 de julho de 2009, o acordo “Construindo uma Nova Etapa na Relação Bilateral”. O documento revisava o valor pago pelo Brasil ao Paraguai pelos megawatts comprados, aumentando em até três vezes o faturamento da Administración Nacional de Electricidad, elevando-o a US\$ 360 milhões anuais; além de prever o fim da exclusividade da Eletrobrás como possível compradora da energia paraguaia, estendendo o direito a outras concessionárias brasileiras (Almeida et al., 2015: 2-6).

Outro momento histórico na relação entre os dois países foi a assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção, conjuntamente com Argentina e Uruguai, que levou à criação do MERCOSUL, iniciando aprofundamento inédito do processo de integração econômica regional.

Paralelo a assinatura do acordo regional, as relações econômicas e sociais bilaterais continuaram se desenvolvendo intensamente ao longo da fronteira. Foz do Iguacú, maior cidade brasileira em zona de fronteira, é palco de altos fluxos legais e ilegais de pessoas, produtos e moedas, problemática constante na agenda bilateral. A falta de um marco jurídico comum, que vem sendo gradualmente suprido com os avanços do MERCOSUL, promove ambiente propício para uma diversidade de atividades ilegais em ambos lados da fronteira.

A assimetria entre ambos os países também se expressou com o expressivo ingresso de agricultores brasileiros no Paraguai. Do

lado brasileiro, programas governamentais, como Finame e as linhas de crédito de Adiantamento de Contrato de Câmbio (ACCs), garantiram uma imensa diferença logística e tecnológica em relação aos vizinhos paraguaios. A possibilidade de compra de máquinas, equipamentos e contratação de seguros oferecidos pelo Banco do Brasil é um diferencial e vetor de desigualdades comparativas. Além disso, a fragilidade do direito à terra no Paraguai e dificuldades de fiscalização por parte do governo fomentaram a instalação de brasileiros em solo estrangeiro. Esta condição de permanência ilegal abrange milhares de brasileiros, sendo fonte de tensões constantes entre os grupos espalhados pela região da fronteira (Garay, 2015).

Em 22 de julho de 2012, uma crise política levou à destituição do Presidente Lugo pelo Senado paraguaio. O processo, que ocorreu em apenas 24 horas, recebeu atenção internacional, dos países vizinhos e organizações regionais. O impeachment de Lugo pôs fim ao período de quase duas décadas sem o uso de tal recurso na região, seguindo ao caso venezuelano, de 1993. Enfraquecido por uma limitada base parlamentar e um acúmulo de questões internas, a incapacidade do governo de endereçar conflito agrário entre policiais e camponeses em fazenda na localidade de Curuguaty, próxima à fronteira com o Brasil, terminou desembocando na cassação do mandato de Lugo, por 39 votos contra apenas 4. A diplomacia brasileira reagiu criticamente ao fato, condenando o processo e denunciando a ausência do devido direito de defesa, negado a Lugo pelo Legislativo paraguaio. Concomitantemente, o Brasil apoiou a suspensão do Paraguai do MERCOSUL e da UNASUL como um princípio de defesa e promoção da democracia na região, baseado nos Protocolos de Ushuaia e Ushuaia 2. A situação foi agravada com o ingresso da Venezuela no MERCOSUL sem a aprovação do Paraguai, decisão tomada imediatamente após sua suspensão (Ribeiro L, et al. 2015: 248-256; Espósito Neto et al., 2015, Sennes, 2012).

Do ponto de vista das relações bilaterais, o fato marcou período de afastamento e grande mal-estar. Embora o Brasil não tenha defendido a aplicação de sanções econômicas ao país vizinho, dando continuidade aos investimentos de cooperação, isso foi insuficiente para reverter os ânimos da elite política do Paraguai (Espósito Neto et al., 2015: 234-5).

No ano seguinte, o governo do Paraguai manteve o calendário para as eleições presidenciais, tendo o Brasil acompanhado de perto o processo, que transcorreu normalmente com a eleição de Horácio Cartes, do Partido Colorado. Dentre os desdobramentos deste episódio para as relações diplomáticas entre Brasil e Paraguai, registrou-se retomada do discurso de revisão dos termos do Tratado de Itaipu (Espósito Neto et al., 2015:236).

Relações Econômicas



Ao abordar as relações econômicas entre os dois países, não há como não mencionar Itaipu, a maior hidroelétrica do continente americano e a segunda maior barragem do mundo, localizada entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Brasil e Paraguai são sócios equânimes desse empreendimento gigantesco, cujo valor estimado é de aproximadamente US\$ 22 bilhões. As 20 turbinas de Itaipu fornecem 75% da energia consumida no Paraguai e, aproximadamente, 17% do consumo de energia do Brasil (Itaipu, 2015). Não é sem motivos que os principais especialistas apontam Itaipu como um dos marcos das relações brasileiro-paraguaias.

Inspirados pela Ata das Cataratas (1966), o Tratado de Itaipu (1973) e seus anexos estabeleceram, após duras e intensas negociações, um complexo arcabouço jurídico-institucional para a construção e a operação dessa represa binacional. De acordo com o Tratado de 1973, Brasil e Paraguai possuem igualdade de direitos e de obrigações na gestão das riquezas geradas pela barragem. Para tanto, as autoridades dos dois países instituíram a empresa Itaipu Binacional. Os principais termos acordados são: o Brasil seria responsável pelos empréstimos e pelas obrigações, como a apresentação das garantias dos financiamentos internacionais; o Paraguai pagaria os custos referentes à sua parte da Usina, em energia; o preço da energia é estabelecido pelo custo, além das remunerações previstas, como o pagamento de royalties e a cessão de energia; os sócios têm a preferência na aquisição da energia; o pagamento é realizado em moeda forte; a revisão dos termos do tratado ocorrerá somente em abril de 2023. As obras foram realizadas pelo consórcio brasileiro-paraguaio UNICOM/COMEMPA. Após anos de construção, as primeiras turbinas de Itaipu passaram a gerar energia elétrica em 1984. Em maio de 2007, ocorreu a finalização da última turbina prevista no projeto base.

De acordo com Espósito Neto (2012: 11-12), Itaipu atendeu a três grandes objetivos formulados pelas autoridades brasileiras: (I)

“submergir” o território de “Sete Quedas” ou “Salto del Guairá”, em litígio entre Brasil e Paraguai; (ii) criar um enorme elo econômico entre os dois países, atraindo o Paraguai para a zona de influência do Brasil e, conseqüentemente, reduzindo a influência argentina no Paraguai e; (iii) promover o desenvolvimento econômico brasileiro por meio da garantia de acesso a uma fonte abundante de energia renovável e de baixo custo, capaz de alavancar setores importantes da indústria brasileira, como setores industriais intensivos em energia (por exemplo, alumínio e celulose e papel). Por outro lado, o Paraguai objetivou: (i) garantir um longo período de crescimento econômico durante a construção de Itaipu; (ii) assegurar uma importante fonte de receitas internacionais de longo prazo decorrentes do pagamento de royalties pela cessão de energia; (iii) estabelecer um novo centro econômico no entorno da usina; (iv) fortalecer as relações com o Brasil e, conseqüentemente, reduzir a histórica dependência que mantinha com relação à Argentina.

Desde sua assinatura, o Tratado de Itaipu é duramente criticado por diversos grupos sociais nos dois países. As principais demandas no lado paraguaio referem-se à livre disponibilidade da energia, ou seja, o direito do Paraguai de vender energia para outros Estados; ao aumento do valor do pagamento da energia “cedida”; à revisão da dívida de Itaipu; ao aumento da participação paraguaia na gestão da represa binacional; à ampliação da fiscalização e da participação dos organismos de controles na gestão econômica de Itaipu; e à conclusão das obras restantes, previstas no Tratado de 1973, como eclusa sobre o Rio Paraná (Codas, 2008; Gamón 2009, Espósito Neto e Paula, 2015). De outro lado, as principais críticas brasileiras se referem aos altos ganhos paraguaios quando comparados com os investimentos feitos; à falta de segurança jurídica dos acordos assinados; à vulnerabilidade energética brasileira, pois uma redução do fornecimento da energia paraguaia poderia levar ao colapso quase todo o sistema elétrico brasileiro; ao pagamento das tarifas em moeda forte, o que cria

um vetor inflacionário na economia; e ao fato de que o pagamento da energia cedida alimenta complicadas redes de prebendas e de sustentação política da elite paraguaia, o que perpetuaria o subdesenvolvimento paraguaio (Oliveira, 2012).

Ao longo das últimas décadas, Itaipu esteve, por diversas vezes, no centro da agenda bilateral. Os momentos mais importantes foram: a renegociação da dívida de Itaipu em 1997; a mudança, e o consequente aumento, do fator de remuneração da energia cedida pelo Paraguai ao Brasil em 1992 e, posteriormente, em 2005; criação dos Fundos Sociais de Itaipu (2005), passando a financiar uma série de projetos econômico-sociais nos dois países; e, a renegociação dos termos do Tratado de Itaipu (2008-2009).

A renegociação dos termos do Tratado de Itaipu (2008-2009) despertou um acalorado debate político no Brasil e no Paraguai, em função dos seguintes motivos: (i) durante a campanha eleitoral, Fernando Lugo utilizou uma retórica nacionalista, apoiada no discurso do “imperialismo brasileiro”, no que tange à Itaipu e ao controle, por parte de brasileiros, de grandes faixas de terra no Paraguai, atribuindo parte importante da culpa pelas mazelas econômicas e políticas paraguaias às elite política e econômica brasileira; (ii) após a nacionalização do gás boliviano, em 2006, a renegociação de Itaipu reforçou os argumentos de insegurança e dependência energética brasileira, colocando em cheque, perante a opinião pública, a opção brasileira pela integração energética no subcontinente; (iii) a ideia propalada de que o Presidente Lula, em virtude de uma convergência ideológica, estaria a entregar a riqueza nacional aos países vizinhos, sem obter a devida contrapartida.

Entre 2008-2009, as autoridades dos dois países realizaram uma série de encontros para debater o tema. Os negociadores paraguaios apresentaram as seguintes reivindicações:

1. “Livres disponibilidade” da energia paraguaia de Itaipu, ou seja, “soberania energética”;
2. “Preço justo” da energia paraguaia adquirida pelo Brasil;
3. Revisão da dívida de Itaipu e supressão de sua parte “espúria”;
4. Transparência e controle público das contas de Itaipu;
5. Cogestão paritária plena na direção de Itaipu;
6. Realização das obras restantes.

(Codas, 2011: 96).

A postura brasileira passou de uma negativa à renegociação para uma postura de atendimento parcial das reivindicações paraguaias. Em contrapartida, Assunção aceitaria a “liderança” brasileira na região para temas globais, quais sejam, o pleito brasileiro de uma vaga no Conselho de Segurança das Organizações das Nações

Unidas; o resguardo das propriedades e bens de brasileiros no Paraguai; a aprovação pelo Legislativo paraguaio da entrada da Venezuela no MERCOSUL; e o aumento do combate aos ilícitos transfronteiriços, como o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro e o descaminho.

As negociações sofreram forte oposição de setores da opinião pública brasileira, como segmentos industriais e da grande imprensa, do Parlamento, a bancada dos Democratas (DEM) e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e mesmo de parte do governo, como o Ministério de Minas e Energia (MME) e grande parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE), denominados por Almeida e Toledo (2015: 169) de “renitentes”. De outro lado, a Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais (AEPRAI), a Secretária Geral do Itamaraty, os partidos da base do governo, como o Partido dos Trabalhadores (PT), movimentos sociais, como o Movimento dos Sem Terra (MST), e intelectuais de esquerda eram favoráveis à renegociação, vista como forma do Brasil exercer uma “liderança positiva e solidária” na região, os quais Almeida e Toledo (2015: 170) nominou de “transigentes”.

Almeida e Toledo (2015) apresentam a figura do Presidente Lula como a grande figura durante as negociações, pois foi quem determinou a inflexão da postura brasileira, com o atendimento parcial dos pleitos paraguaios, ao mesmo tempo em que o governo se esforçava para tornar o acordo palatável para a opinião pública brasileira. Em 2009, encerraram-se as negociações. Os dois países, por meio de notas reversais, formalizaram o acordo, cujos pontos principais foram: (i) triplicação do valor pago pela cessão da energia paraguaia, de US\$ 2,8 para US\$ 8,4 MWh (aproximadamente), ou seja, o fator multiplicador do valor pago pela cessão de energia aumentaria de 5,1 para 15,3; (ii) liberdade para o Paraguai negociar com outras empresas brasileiras de energia além da Eletrobrás; (iii) a partir de 2023, quando se prevê a quitação da totalidade da dívida paraguaia de Itaipu, o Paraguai poderá negociar a venda de seu excedente hidrelétrico a terceiros países (90% das transações internacionais de energia elétrica na América do Sul são previstas pelo Paraguai); e (iv) a construção de uma linha de transmissão de Itaipu a Assunção, custeada pelo FOCEM (Cardoso, 2010; Menezes, 2013; Gamón, 2009).

Apesar de ter sido firmado em 2009, o Poder Legislativo brasileiro apreciou e aprovou o acordo apenas em 2011, o que atrasou sua entrada em vigor e gerou grande frustração e irritação nas autoridades paraguaias (Espósito Neto e Paula, 2015). A Tabela I apresenta os resultados dessas negociações.

Tabela I: Resultados Econômicos das Negociações entre o Brasil e o Paraguai

Conceito	Valor atual	Valor adicional	Total anual	Valor total em 10 anos	Investimentos adicionais
Aumento da compensação por cessão da energia ao Brasil	US\$ 120 milhões/ano	US\$240 milhões/ano	US\$360 milhões/ano	US\$3.600 milhões/ano	
Comercialização de energia paraguaia de Itaipu no Brasil inicial por 300MW Em 10 anos por 3.000MW	US\$20 milhões (rendimento líquido)	US\$200 milhões/ano (rendimento líquido)	US\$200 milhões/ano (rendimento líquido)		
Comercialização de energia do Paraguai no Brasil (inicial)		US\$10 milhões/ano (rendimento líquido)	US\$10 milhões/ano (rendimento líquido)	US\$100 milhões/ano (rendimento líquido)	
Comercialização de energia de aproveitamentos hidroelétricos de rios interiores do Paraguai (em 10 anos)		US\$50 milhões/ano (rendimento líquido)	US\$50 milhões/ano (rendimento líquido)	US\$500 milhões/ano (rendimento líquido)	
Acordo operativo ANDE-ELETRONBRAS-ITAIPIU		US\$180 milhões/ano	US\$180 milhões/ano	US\$1.800 milhões/ano	
Obras eletromecânicas Subestação margem direita Itaipu		US\$30 milhões			US\$30 milhões
Obras civis		US\$20 milhões			US\$20 milhões
Investimentos em obras de aproveitamentos hidroelétricos de rios interiores do Paraguai (10 anos)		US\$1.000 milhões			US\$1.000 milhões
Royalties	US\$245 milhões/ano		US\$245 milhões/ano	US\$2.450 milhões/ano	
Ressarcimento	US\$19 milhões/ano		US\$19 milhões/ano	US\$19 milhões/ano	
Total	US\$384 milhões/ano		US\$874 milhões/ano	US\$8.840 milhões/ano	US\$1.050 milhões/ano

Fonte: Diário Última Hora- 20.07.09, Apud Gamón, 2009: 79 (texto traduzido e adaptado pelos autores).

Estudiosos, como Menezes (2013), Cardoso (2010) e Pecequillo e Carmo (2015), relativizam os ganhos paraguaios sobre o tema. Apresentam o acordo como uma alternativa aceitável para a obtenção da aquiescência do Paraguai da “liderança” do Brasil

na América do Sul e o “bom” encaminhamento de temas difíceis e “espinhosos”, como a questão dos “brasiguaios”¹ e a posse de terras no Paraguai.

1 O termo “brasiguaios” é utilizado para designar cidadãos brasileiros residentes no Paraguai.

Comércio e Investimentos

Para além de Itaipu, o fluxo bilateral de comércio e investimento apresentou grande dinamismo ao longo da última década. Um de seus reflexos é o fato de o Paraguai responder atualmente pelo sétimo maior superávit comercial do Brasil. A importância do parceiro é ainda maior para a indústria, já que o Paraguai é o quinto principal destino das manufaturas brasileiras (atrás de EUA, Argentina, Holanda e México), respondendo pelo segundo maior superávit comercial bilateral da indústria brasileira, apenas atrás da Argentina.

O dinamismo alcançado apoiou-se em diversos entendimentos bilaterais negociados durante o Governo Lula. Primeiramente, Lula e Nicanor Duarte assinaram, em 2007, Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio e dos Investimentos entre Paraguai e Brasil, estabelecendo a vigência bilateral do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), promovendo a difusão de oportunidades de investimento no Paraguai entre empresários brasileiros (FUNCEX e MRE 2007).

Por sua vez, a Declaração Conjunta “Construindo uma Nova Etapa no Relacionamento Bilateral”, assinada por Lula e Lugo, em 2009, além de triplicar o valor do fator de correção pago pelo Brasil como compensação pelo excedente de energia de Itaipu não utilizada pelo Paraguai (recursos que passaram a ser destinados, por meio de lei paraguaia, a investimentos em infraestrutura e capital humano) determinou: (i) a construção de uma linha de transmissão elétrica de 500kv, a primeira de alta tensão no país, transportando a energia gerada até Assunção, oferecendo, assim, condições básicas para o desenvolvimento industrial; e (ii) reforçou a diretriz de buscar aumentar e diversificar as exportações paraguaias ao Brasil, facilitando o acesso de produtos de maior valor agregado e fomentando os investimentos brasileiros no Paraguai (Rojas e Arce, 2009; Codas, 2011).

Além da linha de transmissão, financiada por meio de contribuições voluntárias brasileiras ao Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), o Fundo vem colaborando significativamente para o fortalecimento da infraestrutura paraguaia, condição básica para a promoção de investimentos produtivos e atração de Investimento Externo Direto (IED). Ao longo dos últimos anos, o FOCEM contribuiu, em média, com 1/3 do total dos investimentos públicos em infraestrutura (Cerqueira César, 2015).

A atratividade do Paraguai para os investidores brasileiros reside, principalmente, nos seus reduzidos custos de produção e nas poucas regulamentações de seu ambiente de negócio, transformando-se em um importante aliado para enfrentar a forte concorrência chinesa. Em relação ao Brasil e a Argentina, apresenta baixo custo

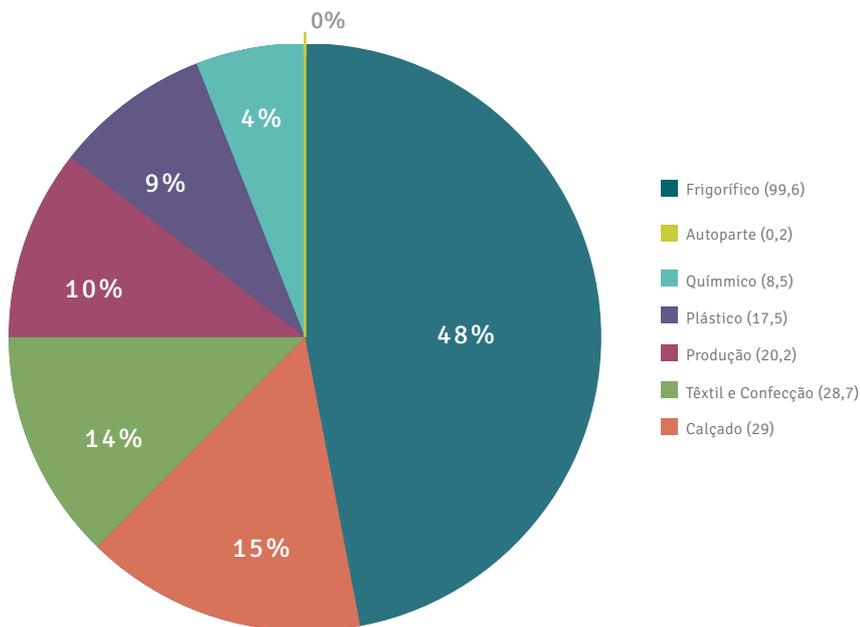
de energia elétrica, reduzidas taxas impositivas, sistema tributário simplificado, ampla disponibilidade de mão de obra, regime laboral flexível, salários inferiores, assim como facilidades para a obtenção de licenças e registros. Sua proximidade geográfica dos principais parques industriais e mercados de consumo do Brasil reduzem o tempo e o custo de transporte, inferior, por exemplo, ao do trajeto entre Nordeste e São Paulo, permitindo gestão logística just in time. Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a carga tributária é 50% mais barata que no Brasil e a energia elétrica, 65% inferior (Época 2014). O Paraguai ocupa a 109ª posição entre países com facilidades para a realização de negócios, a frente do Brasil (116º) e da Argentina (126º) (IFC/Banco Mundial 2014).

Segundo o Banco Central do Paraguai, o Brasil é o segundo principal investidor no país, com 15% do estoque total, apenas atrás dos Estados Unidos (37%). O estoque dos investimentos brasileiros alcançou US\$ 856 milhões em 2014, acumulando crescimento de 93% desde 2010. Ainda, segundo a Fundação Dom Cabral (2015), o Paraguai é o terceiro principal mercado externo por onde as multinacionais brasileiras iniciam seus processos de internacionalização, apenas atrás da Argentina e dos Estados Unidos. A expansão dos investimentos brasileiros se dá em linha com o rápido crescimento global dos fluxos de IED destinados ao Paraguai. Desde 2007, o país triplicou seu estoque de IED.

Enquanto os investimentos estadunidenses tendem a se concentrar no setor de serviços (bancos, telecomunicações e processamento da soja), o investimento brasileiro possui um claro perfil fabril. Recente estudo de Trepowski et al. (2014) identifica 32 empresas brasileiras com investimentos no setor produtivo paraguaio. A maior parte foi executada a partir de 2008, sendo constituída, majoritariamente, por pequenas e médias empresas, com investimentos de até US\$ 10 milhões, que operam sob o regime de maquila, destinando suas exportações principalmente para São Paulo (43% do total), Paraná e Santa Catarina (ambos com 14%). No total, as empresas de capital brasileiro no Paraguai exportaram US\$ 205 milhões ao Brasil em 2013, valor correspondente a 20% do total das exportações paraguaias para o Brasil.

A cooperação técnica ofertada pelo Brasil também fortalece a competitividade das empresas brasileiras no Paraguai. Caso emblemático é o do SENAI em Hernandarias, ao lado de Ciudad del Este, que, há mais de uma década, oferece cursos técnicos em confecções, informática, eletricidade, metal-mecânica, entre outros. Sete das dez empresas brasileiras do setor de confecções encontram-se instaladas na região fronteira, beneficiando-se da capacitação ofertada pela cooperação brasileira.

Figura I. Empresas de Capital Brasileiro no Paraguai. Exportações para o Brasil por Setor – 2013 (em milhões de US\$)

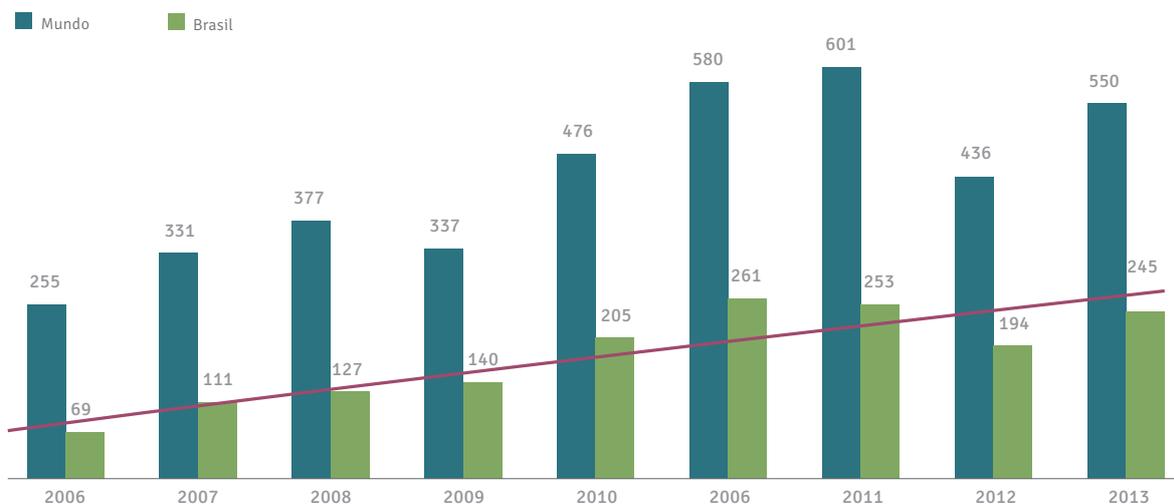


Fonte: Elaboração própria com base em Trepowski et al. (2014)

O dinamismo da demanda brasileira vem desempenhando papel ainda mais importante para a consolidação das exportações paraguaias não tradicionais, compensando, inclusive, a queda dos envios desses setores para o mercado argentino (Cerqueira César e Masi, 2013). Entre 2006 e 2012, as exportações globais de produtos não tradicionais elevaram-se 135%, de US\$ 255

milhões para US\$ 601 milhões. Durante o mesmo intervalo, a participação do Brasil como mercado de destino cresceu de 27% para 44% do total das exportações não tradicionais. Os envios para o Brasil cresceram, inclusive, durante o período mais crítico da crise internacional, em 2009, desempenhando importante papel contracíclico para os setores não tradicionais paraguaios.

Figura II. Exportações Paraguaias Não Tradicionais: Mundo vs. Brasil (Milhões de US\$)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do OBEI-CADEP

Bens não tradicionais: Autopeças, Produtos Alimentícios, Produtos de Couro e Calçados, Produtos Químicos, Borracha e Plásticos, Têxteis e Confeções

Desde o ano passado, empresas médias do setor siderúrgico e metalúrgico brasileiro também vêm se instalando no Paraguai, abrindo possibilidades de desenvolvimento e complementariedades com setores industriais de importante complexidade, como naval e autopeças. Atualmente, as vendas de jogos para fios de velas de ignição já respondem por 13% do total das exportações paraguaias destinadas ao Brasil, apenas inferior a soja (14%). Essa autopeça, de simples elaboração, é produzida por empresas japonesas e coreanas instaladas no Paraguai, que destinam praticamente toda sua produção para montadoras instaladas no Brasil (Curitiba e São Paulo).

A possibilidade do Paraguai poder ampliar a densidade e complexidade de sua produção de autopeças, principal setor do comércio intraindustrial regional, encontra-se vinculada com a conclusão da negociação de acordo automotivo com o Brasil, em curso. Em contrapartida, o país deverá proibir a importação de automóveis usados, reduzindo a concorrência enfrentada pelas montadoras brasileiras no mercado paraguaio.

Apesar do crescimento expressivo do comércio bilateral, desde 2008, a China vem superando o Brasil como principal origem das importações. Ainda assim, a pauta das exportações brasileiras destinadas ao Paraguai encontra-se todavia muito vinculada aos próprios agricultores brasileiros residentes no país: quase metade das exportações é composta por diesel, adubo, colheitadeiras, tratores e ferramentas agrícolas, insumos destinados a seguir ampliando a fronteira sojeira em território paraguaio.

Ampliar as capacidades produtivas paraguaias apresenta-se como estratégia de benefício mútuo, que fomenta a diversificação e aumento da competitividade das exportações brasileiras, assim como avanços na estrutura produtiva paraguaia. Nesse sentido, os investimentos estão chamados a desempenhar papel fundamental. Além do acordo automotivo, o Brasil acaba de apresentar proposta de acordo intrarregional de cooperação e facilitação de investimentos no âmbito do MERCOSUL (Perrone e Cerqueira César, 2015). São também crescentes as demandas dos grêmios empresariais brasileiros por entendimento de bitributação com o Paraguai.

Finalmente, ante as limitadas capacidades financeiras do Estado paraguaio, o Governo Cartes vem buscando promover as Alianças Público - Privadas como alternativa para a ampliação dos investimentos em infraestrutura. Ante contexto de forte declínio do setor da construção no Brasil, diversas construtoras brasileiras vêm demonstrando forte interesse em participar de obras no Paraguai. Além da redução da capacidade de financiamento do BNDES e da forte concorrência de construtoras asiáticas e europeias, as construtoras brasileiras deverão ainda superar a histórica resistência do Banco Central paraguaio de disponibilizar suas reservas internacionais como mecanismo de garantia, tradicional exigência do BNDES.

Exportação de commodities agrícolas - Terra e frigorífico – complexo soja e carne



O vigoroso crescimento da agropecuária foi um dos principais pilares da economia brasileira e paraguaia nos últimos anos. O “boom” dos preços das commodities, impulsionado pelo aumento da demanda asiática, em especial da China, gerou importante efeito de “transbordamento” (spill-over). Assim, nos últimos anos, grandes conglomerados, nacionais e multinacionais, passaram a investir nos setores do agronegócio no Brasil e no Paraguai. Uma das consequências foi que, nos últimos doze anos, ambos países recuperaram suas trajetórias de crescimento: as economias paraguaia e brasileira cresceram, em média, respectivamente 4,5% e 3,6% ao ano.

De acordo com o último Censo Agropecuário Nacional (CAN) do Ministério de Agricultura do Paraguai, a área de cultivo aumentou 30,5% entre 1991 e 2008, alcançando 31 milhões de hectares em 2013. As exportações alcançaram US\$ 7,5 bilhões, ¾ provenientes do complexo carne e soja, destinados principalmente aos mercados da Europa e da Ásia. O Paraguai é, atualmente, o quinto maior exportador de carne e o quarto fornecedor de soja no mundo. Cerca de 70% das exportações de carne são realizadas por frigoríficos de capital brasileiro, destinadas principalmente aos mercados da Rússia, do Chile e do Brasil, enquanto que a maior parte da soja produzida no país é cultivada por brasileiros, cujos grãos são, em maior medida, processados ou diretamente exportados por companhias de capital extrazona.

O perfil agroexportador paraguaio encontra diversas semelhanças com o brasileiro. Segundo os dados do Ministério da Agricultura,

Pecuária e Abastecimento (MAPA) do Brasil, o país figura entre um dos maiores exportadores de commodities agrícola do mundo. Por exemplo, desde 2008, o Brasil é o maior exportador de carne bovina do mundo (MAPA, 2015).

As contradições e os problemas socioeconômicos no campo, decorrentes do aprofundamento do perfil agroexportador persistem em ambas sociedades. Basta perceber o aumento da concentração de terras e dos conflitos entre camponeses e populações tradicionais e proprietários rurais.

No Paraguai, elevada parcela da população ainda reside na zona rural (40% do total). O indicador Gini de distribuição da terra, elaborado pela FAO, oscila entre 0 (maior igualdade) e 1 (maior desigualdade). Entre 1991 e 2008, elevou-se de 0,91 para 0,93, o maior nível de concentração fundiária no mundo. O gasto público per capita direcionado aos programas sociais, de US\$ 147 ao ano, representa apenas uma décima parte do gasto médio no Brasil. Um de cada quatro cidadãos passam fome no país que é o quarto e sexto maior exportador mundial, respectivamente, de soja e carne. No Brasil, a despeito do aumento da classe média e das políticas das públicas de universalização de serviços públicos e de redistribuição direta de renda, o Gini de distribuição da terra, elaborado pelo INCRA, segue elevado (0,82 em 2010), apresentando poucos avanços em relação aos 0,84 de 1967. A reforma agrária segue sendo um dos grandes déficits da agenda social brasileira.

Taxa de variação do PIB (%/ano)		
Ano	Brasil	Paraguai
2002	3,1	-0,0
2003	1,2	4,3
2004	5,7	4,1
2005	3,1	0,2
2006	4,0	4,8
2007	6,0	5,4
2008	5,0	6,4
2009	-0,2	-4,0
2010	7,6	13,1
2011	3,9	2,6
2012	1,8	-1,2
2013	2,7	14,2
2014	0,1	4,4

Fonte: CEPAL (2015)

A problemática da concentração da terra torna-se mais complexa com a expressiva e crescente estrangeirização da terra. Grande parte das fazendas no Paraguai encontra-se em “terras griladas”, vendidas por funcionários públicos corruptos a valores muito inferiores aos de mercado. Dessa forma, grande parte das terras mais férteis do Paraguai foram transferidas para as mãos de proprietários brasileiros, que dominam atualmente cerca de 15% da área agrícola. Ademais, práticas ilegais se perpetuam em virtude da falta de uma maior ação e controle estatal sobre os usos da propriedade rural. Falta, por exemplo, um cadastro confiável de terras no Paraguai. No Brasil, a falta de fiscalização e a morosidade do judiciário tornam os problemas do campo extremamente difíceis de serem solucionados.

Os fortes vínculos entre os grandes fazendeiros e as autoridades políticas agravam o problema e corroem a frágil institucionalidade, prevalecendo geralmente o interesse privado sobre os anseios públicos. A presença na área rural de organizações criminosas, grupos guerrilheiros e milícias armadas privadas agrava a situação fundiária. De acordo com a Coordenadora de Direitos Humanos do Paraguai, 115 pessoas foram mortas ou desaparecidas em conflitos no campo desde 1989. Segundo a Comissão Pastoral da Terra, 36 ativistas do campo e do meio ambiente foram mortos apenas em 2014.

Nas últimas décadas, milhões de camponeses paraguaios foram expulsos de suas terras. Alguns se mudaram para as cidades, o

que ampliou os subúrbios e impactou na dinâmica socioeconômica das cidades. Ao menos 1,2 milhão de paraguaios imigraram (20% da atual população), especialmente para Argentina, Espanha, Estados Unidos e, recentemente, Brasil. Esse contingente populacional enfrenta sérias dificuldades, como a inserção no mercado de trabalho formal, para se adaptar à “nova” vida e muitos se encontram relegados à situação de extrema vulnerabilidade econômica e social.

Outros camponeses, contudo, decidiram resistir e se juntaram aos movimentos sociais de trabalhadores sem-terra que promovem a ocupação de terras e a luta pela reforma agrária. No caso paraguaio, alguns poucos optaram pela via armada e se associaram a grupos guerrilheiros como o Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) e a Asociación Campesina Armada (ACA), aumentando a espiral de violência no campo.

A problemática fundiária encontra diversos pontos de intersecção no Brasil e no Paraguai em contexto complexo e explosivo. Não existe espaço para simplismos ou visões binárias, que apenas tendem a agravar a situação. O enfrentamento frontal do problema passa por uma ampliação da participação estatal na esfera econômica e social em ambos países, com o desenho de políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades, e pelo aumento da participação cidadã na política, contrabalanceando os poderosos interesses privados em jogo. Sem isso, a paz no campo será apenas um sonho distante, muito distante.

Cooperação Brasil – Paraguai

Os gastos da cooperação Sul-Sul Brasileira com América Latina e Caribe em 2010 somaram R\$ 850 milhões, abrangendo a cooperação técnica, científica e tecnológica, educacional, humanitária e contribuição para organismos regionais. Este total se refere aos seguintes segmentos de gastos: 54,9% preparação e mobilização de tropas militares para o Haiti; 21,6% contribuições para organismos regionais; 13% transporte e logística; 9,1% outras despesas correntes; 0,8% doações; e 0,5% apoio e proteção aos refugiados. A divisão setorial para o total das “outras despesas correntes” no continente são: 34,03% educação; 21,90% tecnologia; 10,3% saúde; 6,87 segurança e defesa; e 5,82% agricultura, pecuária e abastecimento (outros setores estão abaixo de 5%) (Lima et al., 2014).

No ano de 2010, o país foi o quinto maior receptor na América Latina, sendo, inclusive, o receptor da segunda maior doação: R\$ 1.640 mil para área de saúde. As doações foram de tratamentos antirretrovirais e comprimidos para tratamento contra a tuberculose. Os principais setores da cooperação com o Paraguai em 2010, partindo da análise dos segmentos de gastos, foram:

- 38,10% educação (bolsas para estudantes de graduação e pós-graduação, mobilidade acadêmica regional para cursos acreditados no MERCOSUL e cursos técnicos e profissionalizantes);
- 24,91% saúde (principais temas: atenção humanizada a mulher e ao recém-nascido, banco de leite humano, doenças sexualmente transmissíveis e vigilância epidemiológica);
- 22,28% segurança e defesa (principais temas: repressão ao crime organizado e transacional, combate ao tráfico de drogas, técnico de blindados, perícia e investigação criminal, desminagem e mestre de saltos) (Lima et al., 2014).

Nenhum outro setor representa mais de 5% do total. Somente os seguintes países tem uma porcentagem maior no setor de segurança e defesa do que o Paraguai: República Dominicana (37,41%), El Salvador (37,64) Suriname (24,72%). Ao analisar ocorrência por setores, ou seja, número de iniciativas e projetos, o Paraguai se destacou nos seguintes setores: segurança e defesa e tecnologia (IBID). Em relação a cooperação educacional, o país tem o quarto maior número de estudantes vinculados ao PEC-G (123) e é o segundo beneficiário do programa Mobilidade Acadêmica regional em Cursos Acreditados (Marca) (Brasil, 2013).

Existem, também, dois projetos estruturantes entre Brasil e Paraguai. O primeiro, o Centro de Formação Profissional “Brasil-Paraguai” em Hernandarias, implementado pelo SENAI e em sua

sexta fase (ABC, S/D). O segundo insere-se na parceria Brasil-FAO, que busca contribuir para o desenvolvimento sustentável do setor algodoeiro e da agricultura familiar no MERCOSUL e Haiti. O projeto busca apoiar a cadeia de valor como forma de aumentar a produtividade agrícola e a renda, bem como estabelecer políticas de combate à pobreza rural por meio da complementação de capacidades técnicas de institucionalidade pública e privada, a partir da experiência do Brasil. O projeto é financiado pelo Instituto Brasileiro do Algodão, que recebe as transferências dos Estados Unidos provenientes da luta travada na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra os subsídios pagos por este país aos seus produtores (denominado contencioso do algodão). A partir de solicitação, também participam do projeto Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru (FAO, S/D).

No que diz respeito à cooperação técnica entre o Brasil e o Paraguai, há um relevante número de projetos bilaterais estabelecidos entre ambos nos últimos anos. Esta cooperação teve como marco inaugural o Acordo Básico de Cooperação Técnica, assinado em 27 de outubro de 1987 e se desenvolve sob os cuidados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Dentre os acordos firmados nos últimos anos, pode-se citar: o “Centro de Formação Profissional Brasil-Paraguai em Hernandarias” em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); o “Apoio à Elaboração e à Implementação do Programa Nacional para o Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Leiteira no Paraguai”, o “Fortalecimento Institucional da Assessoria Jurídica da Presidência da República do Paraguai” e a “Cooperação para Levantamento e Caracterização de Migrantes Brasileiros no Paraguai e Paraguaio no Brasil”.²

De acordo com a base de dados da Agência Brasileira de Cooperação, que apresenta projetos de 2003 em diante, 92% dos projetos concluídos ou em execução foram classificados como “Cooperação Sul-Sul”, 3% como “Cooperação Trilateral”, 5% como “Cooperação Trilateral com Organismo”. Conforme a tabela III demonstra, dentre os projetos cadastrados, os mais frequentes são “Defesa”, representando 40% de todos os projetos de cooperação técnica com o Paraguai, seguida pelos setores de “Administração Pública” e “Administração, Planejamento e Finanças” representando respectivamente 7,5% dos projetos. Embora não apareçam nos relatórios gerados a partir da base de dados da ABC, setores como assistência social, cidades, habitação e treinamento recebem destaque na descrição do histórico da cooperação entre ambos países.³

² <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Paraguai>

³ Os dados obtidos junto a base de dados disponível em “pesquisa” (www.abc.gov.br/projetos/pesquisa) no site da instituição são incompatíveis com a descrição do histórico da cooperação conforme a página

Tabela III. Ações de Cooperação Técnica Brasil- Paraguai

Setor de atividade	Cooperação Sul-Sul		Cooperação Trilateral entre países		Cooperação Trilateral com Organismo Internacional	
	Concluído	Em execução	Concluído	Em execução	Concluído	Em execução
Administração Pública	11		2			
Administração, Planejamento e Finanças	11					
Agricultura						2
Comunicação	4					
Cooperação Técnica	10					
Cultura	6					
Defesa	50	8				
Defesa Civil	2					
Desenvolvimento Social	2				1	3
Educação	10					
Indústria e Comércio	3					
Justiça	1					
Meio Ambiente	1					
Minas e Energia	2					
Planejamento	1					
Recursos Minerais						
Saúde	9	1	1			
Segurança Pública			1			
Trabalho e Emprego					1	
Total	123	9	4	0	2	6

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação. Setores sem registro de ocorrência conforme ferramenta de busca (www.abc.gov.br/projetos/pesquisa): Agricultura e Pesca, Agricultura, Pecuária e Pesca, Assistência Social, Cidades, Ciência e Tecnologia, Esportes, Fazenda, Formação Profissional, Habilitação, Indústria, Infraestrutura, Judiciário, Legislativo, Meio Ambiente, Agricultura e Saúde, Pecuária, Relações Exteriores, Transporte, Treinamento, Zootecnia.

Segundo informações disponibilizadas pela ABC, do total de 144 projetos listados participaram 37 instituições governamentais brasileiras. Dessas, as da área de defesa prevalecem, havendo

o Exército Brasileiro participado de 23 projetos, a Força Aérea Brasileira de 14 e, em terceiro lugar, o Ministério da Defesa, de 9.

“Paraguai” (www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Paraguai). Ressalta-se que a cooperação em defesa não é mencionada na página reservada ao Paraguai. Outra inconsistência encontrada diz respeito a forma de classificação por setor dos projetos de parceria. Os relatórios gerados com todos os projetos apresentam um número de ocorrências diferente (geralmente menor) do que se forem gerados relatórios por setor. Isto é, há projetos com múltipla ocorrência pois foram classificados em dois ou mais setores. Um exemplo são projetos classificados como “cooperação técnica” e “administração pública”, ou “saúde” e “planejamento”. Conforme contato realizado a Agência Brasileira de Cooperação em outubro de 2015, o fato se deve a um período, entre 2009 e 2010, quando os técnicos podiam cadastrar os projetos em mais de um setor.

Cooperação no âmbito do MERCOSUL

Dentro do MERCOSUL, projetos financiados com recursos do FOCEM representam a maior parte dos projetos de cooperação entre os países⁴, embora poucos tenham sido de fato executados em parceria com os demais países do Bloco. Entre as exceções, destaca-se o projeto de pesquisa em biotecnologia aplicada à saúde, aprovado em 2011, envolvendo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e projeto de ação contra a febre aftosa, envolvendo os quatro países e a Bolívia, aprovado em 2007⁵. O Brasil é responsável pelo desembolso da maior parte dos recursos enquanto o Paraguai contribui com 1% do total de recursos. Segundo Rojas (2015), entre 2006 e 2014 foram financiados 17 projetos no Paraguai, a maior parte na área de infraestrutura, contribuindo principalmente para a competitividade da economia paraguaia e na sua integração regional.

Se, por um lado, o FOCEM representa, para o Paraguai, um avanço concreto nos projetos de infraestrutura, a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) do MERCOSUL, por outro lado, reúne esforços na área de segurança alimentar e agricultura familiar, área extremamente sensível no Paraguai, fortalecendo a integração entre pequenos produtores e movimentos rurais

Cooperação fronteiriça

As fronteiras que dividem os dois países apresentam características peculiares e exigem políticas específicas voltadas para essas especificidades. Nesse sentido, diversas iniciativas do MERCOSUL são desenvolvidas para abarcar essa diversidade: o FOCEM prevê projetos de integração produtiva em áreas de fronteiras, o Grupp Ad-Hoc de Integração Fronteiriça do MERCOSUL (GAHIF) e, principalmente no âmbito local, aonde o dia a dia acontece, a questão é debatida na Unidade Temática Integração Fronteiriça da Rede Mercocidades.⁶

No campo da saúde, muitas das dificuldades provêm das grandes diferenças estruturais entre o sistema dos dois países: o Paraguai só garante o atendimento aos cidadãos com carteira de trabalho assinada, justificando a grande procura por consultas na fronteira

do Bloco. A agricultura familiar representa 38% da produção agropecuária no Brasil, enquanto que no Paraguai apenas 20%.

Apesar dessa assimetria, ao longo dos últimos anos, alguns segmentos da agricultura familiar paraguaia vêm revelando interessante competitividade, inclusive internacional, como é o caso, por exemplo, do açúcar orgânico, do amido e da farinha de mandioca, da chia, da stevia e dos sucos de frutas. A cooperação técnica e o cooperativismo empresarial nesse segmento devem ser incentivados pela integração regional pois apresentam grande potencial de impacto no combate à miséria rural no Paraguai.

Com um orçamento de US\$ 700 mil em 2014 (Maluf, 2015) e um fundo próprio (Fundo de Agricultura Familiar – FAF), a REAF se tornou referência e o primeiro bloco regional no mundo a compartilhar critérios comuns de identificação da agricultura familiar. A partir da REAF, Brasil e Paraguai elaboraram projetos de cooperação bilateral nas áreas de gestão fundiária, fortalecimento institucional e tecnologias de cadastro rural, encontrando-se em discussão a cooperação sobre sistema de créditos subsidiados e zoneamento agrícola.

brasileira. A 9ª Regional de Saúde, em Foz do Iguaçu, que acaba recebendo mulheres paraguaias para parirem no Brasil sem nenhum acompanhamento pré-natal, criou a Unidade de Saúde Mãe Paraguaia para responder a demanda de atendimento. Ainda, no Hospital Regional de Ponta Porã, os partos de mulheres paraguaias representaram 20% do total de atendimentos da unidade (Carneiro Filho, 2015). Essa dinâmica mostra que os processos fronteiriços de integração requerem soluções que vão além da gestão local, considerando os fluxos migratórios e a mobilidade.

Na área da educação, um exemplo exitoso de cooperação fronteiriça, mas ainda pontual, é o Projeto Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira (PEIBF), inicialmente implementado entre Brasil e Argentina e, posteriormente, estendido para o Uruguai e

⁴ Em 10 anos de duração, o FOCEM tornará disponíveis recursos totais de quase US\$1 bilhão para promover a convergência estrutural entre os países. Entre 2005 e 2010 o FOCEM recebeu R\$ 565 milhões do governo brasileiro (Brasil, 2010 e 2013).

⁵ Para saber mais, acesse a página oficial do FOCEM: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=pluriestatal>

⁶ Rede Mercocidades é uma rede de cidades do MERCOSUL protagonista no cenário regional. Com 30 anos de existência, coordena o Fórum de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamento do MERCOSUL (FCCR) que é a instância oficial de participação dos governos locais no Bloco.

o Paraguai, atendendo os municípios de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Ademais de serem bilíngues, como a maioria das escolas nas fronteiras entre os dois países, adota-se metodologia de ensino por projeto, com planejamento conjunto entre professores paraguaios e brasileiros, visando a real integração e a transposição das fronteiras (Brasil, 2015).

Ao mesmo tempo em que diversas políticas de integração estão sendo desenvolvidas nas fronteiras, problemáticas identitárias segregam brasileiros e paraguaios, criando dinâmicas de exclusão e gerando um vazio aonde aqueles que não se identificam nem como paraguaios nem como brasileiros se encontram.

Dinâmicas Societárias



A imigração de brasileiros para o Paraguai e de paraguaios para o Brasil ocorreu em diversos momentos ao longo da história, com fluxos e contextos distintos. Atualmente, a colônia paraguaia é o quarto maior grupo na Região Metropolitana de São Paulo, contando oficialmente com quase 18 mil pessoas (embora a Embaixada do Paraguai e organizações locais afirmem que esse número possa chegar a 60 mil). Segundo o Censo de 2010 (IBGE), 60% dos paraguaios que vivem em São Paulo tem menos de 30 anos, 70,6% se declaram de raça branca. A maioria é católica.

Uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Migratórios mostra que, de cada três paraguaios que imigraram para o Brasil, dois vieram depois do ano 2.000, período marcada por fortes crises

econômicas na Argentina e na Espanha, tradicionais destinos da imigração paraguaia. Grande parte dos imigrantes paraguaios no Brasil é originária de regiões próximas à fronteira, onde avança com rapidez a fronteira agrícola, especialmente sojeira. Os paraguaios foram a quarta nacionalidade com o maior número de beneficiados pela Lei de Anistia⁷. A maioria vem para trabalhar em oficinas de costura, assim como os bolivianos (Cortes, 2014). Nesse ambiente, são comuns relatos de situações análogas à escravidão, onde os imigrantes são encerrados em oficinas, vivenciando intermináveis jornadas de trabalho para honrar dívidas contraídas ao longo da viagem e da chegada ao país.

Por sua vez, a imigração de brasileiros para o Paraguai é mais

⁷ Conhecida como Lei de Anistia, a Lei 11.961 de 2 de julho de 2009 concedeu anistia a estrangeiros que ingressaram no país clandestinamente, que estivesse admitido regularmente no território nacional, mas com prazo vencido ou não tivesse completado os trâmites necessários à obtenção de condição de residente permanente.

antiga, tendo seu início durante a década de 1970, quando cerca de 350 mil brasileiros seguiram caminho até o país vizinho em busca de ascensão econômica, após serem indenizados pela desapropriação de suas terras para construção da barragem da Hidrelétrica de Itaipu ou sofrerem os efeitos da concentração fundiária no sul do país. Com o valor recebido pelo hectare no Brasil era possível adquirir até 10 hectares de terra no Paraguai.

Por volta de 1985, no entanto, parte desse grupo retornou ao Brasil devido a concentração da terra e ao não cumprimento das expectativas iniciais, dando origem ao termo “brasiguai”. Embora esse termo normalmente esteja relacionado ao imigrante brasileiro que retornou ao Brasil, também está, em alguns casos, ligado aos grandes e médios produtores de soja brasileiros no Paraguai; filhos de brasileiros no Paraguai ou imigrantes brasileiros que vivem no Paraguai, sendo muitas vezes visto de forma pejorativa (Albuquerque, 2011).

O brasiguai é considerado vítima de um processo de expulsão, na visão dos brasileiros e muitos dos que regressaram vivem hoje em acampamentos no Brasil. Porém, para alguns paraguaios, o brasiguai é aquele “usurpador de terra”. Nesse contexto, é importante lembrar que o Partido Colorado passou 60 anos no poder (sendo 35 de ditadura) e apenas recentemente, com a eleição de Fernando Lugo, esse ciclo foi interrompido por um curto período. Para muitos dos brasiguaios proprietários de terra no Paraguai, o então presidente Lugo era visto como uma potencial ameaça a continuidade da posse da terra, ainda que não tenha apresentado inflexão na promoção da reforma agrária nem, finalmente, taxado as exportações de soja, como chegou a propor.

O prolongamento de impasses de um governo que buscava endereçar uma pesada e postergada agenda social deu início, por volta de 2012, a um período de intensificação do conflito no campo, que culminou com impeachment de Lugo. “Carperos”

(sem-terra paraguaios) ocuparam terras de brasiguaios afirmando que seus títulos de propriedade eram falsos, reivindicando a identidade paraguaia. Muitos desses documentos têm sido questionados pela Justiça Paraguaia, considerando que muitos brasileiros ainda vivem de maneira irregular no Paraguai.

Ainda hoje, o Ministério das Relações Exteriores estima que existam aproximadamente 459 mil brasileiros vivendo no Paraguai, algo próximo a 6% do total da população paraguaia, muitos de forma irregular. Trata-se da segunda maior comunidade de brasileiros residentes no exterior, apenas inferior aos residentes nos Estados Unidos. Assim como no Brasil, em 2010, houve um esforço conjunto para regularizar cidadãos brasileiros vivendo de forma irregular no Paraguai. Muitos viviam há 40 anos no país sem documentos; 5.590 brasileiros foram regularizados. Essa situação soma-se à crise de identidade pois muitos dos nascidos no Paraguai foram registrados em ambos os países, seja para garantir acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS) ou frequentar universidades brasileiras ou, no caso contrário, diminuir “perigos e riscos da condição de estrangeiro” gerando uma identidade de fronteira (Albuquerque, 2010).

Apesar do longo processo de inclusão e esforços de ambos os países para realizar políticas de inclusão e integração, ainda existe um gargalo nesse processo. Desde a tentativa de implantação do Sistema Integrado de Saúde – Fronteiras, que acabou reforçando a estrutura individual de cada país, aos esforços de construção de uma identidade brasiguai (que não é nem brasileira nem paraguaia). Do ponto de vista econômico, o MERCOSUL atravessa uma crise com a mudança de chefes de Estado na América do Sul e outras formas de parceria e acordos bilaterais começam a ser desenhados, ameaçando a soberania do bloco. A possibilidade de pensar outros tipos de ações de integração, por outro lado, mais ligadas a questões sociais desperta um novo campo de batalha contra a pobreza e desigualdade social presentes em ambos os países.

Referências

- ABC (S/D) Projetos estruturantes, Agência Brasileira de Cooperação, acessado em 30/11/2015: <http://www.abc.gov.br/Gestao/ProjetosEstruturantes>
- ALBUQUERQUE, J.L. (2011) **Nacionalismo na Fronteira: "Brasiguaios" e Paraguaiois na Fronteira do Paraguai com o Brasil** in Sociedade Brasileira de Sociologia http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=66&Itemid=171 Acessado em 26/11/2015
- ALIMONDA, H. **Una agenda democratica frente al Mercosur** in Revista Nueva Sociedad,42, maio-junho, 1992.
- ALMEIDA, G. e TOLEDO, S. **Os embates no Congresso Brasileiro a respeito da ratificação dos ajustes ao Anexo C do Tratado de Itaipu de 2011** in Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, ABRI, Belo Horizonte, 2015
- BRASIL (2013) Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010. Brasília: IPEA/ ABC.
- BRASIL (2010) Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009, Brasília: IPEA/ ABC.
- BRASIL (S/D) Ministério da Educação, acessado em 25/11/2015: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-fronteira/escola-de-fronteira>
- CANESE, R. (2008) **A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai**. In CODAS, Gustavo. **O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia hidrelétrica**. São Paulo: Expressão Popular.
- CARDOSO, G. R. (2010) **A energia dos vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na "nacionalização" do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- CARNEIRO FILHO, C. E LEMOS, B. (2014) **Brasil e MERCOSUL: iniciativas de cooperação fronteiriça** in Ed. Espaço Geografia Política e Geopolítica, pp 203-219
- CERQUEIRA CÉSAR, G. R. (2015). **FOCEM: Evaluación sobre su Desempeño y Posibilidades de Reforma**. Artigo OBEI, Asunción, CADEP.
- CERQUEIRA CÉSAR, G. R. e MASI, F (2013). **MERCOSUR: Los pequeños se inclinan hacia Brasil**. Artigo OBEI, Asunción, CADEP.
- CODAS, G. (2008) **O direito do Paraguai à Soberania**. 1a Edição. São Paulo: Expressão Popular.
- CODAS, G (2011). **"El Acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil"**. In: IX Curso para diplomatas sul-americanos: textos acadêmicos. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, pp. 95-114
- CONGRESSO NACIONAL (2011) Anais do Senado Federal: atas das sessões 69 e 70 da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Anais do Senado Federal: atas das sessões 69 e 70 da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Subsecretaria Especial de Editorações e Publicações - Secretaria de Anais, 10 e 11 de maio de 2011, Nº 25 35 V. 623 p.
- CORDEIRO, E. **O Tratado de Itaipu e os Acordos Alcançados com o Paraguai** in Revista Interesse Nacional. Ano 2 – nº 7, outubro-dezembro de 2009.

CORTES, T.R. (2014) **Paraguaios em São Paulo: uma história e um retrato** in Revista Travessia, Centro de Estudos do Migrante, nº 74 – janeiro a junho.

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

ÉPOCA (2014). **Robson Andrade: “O Paraguai é uma oportunidade”**. In <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2014/04/brobson-andrade-o-paraguai-e-uma-oportunidade.html> (aceso em 10 de novembro de 2015).

ESPOSITO NETO, T. PAULA, Orlando F. Um balanço das relações Brasileiro-Paraguaias nos Governos Lula/Dilma (20013-2012). In: Laís Thomaz Forti; Suzeley Kalil Mathias; Marcelo Fernandes. (Org.) Diálogos Sul-Americanos: 10 anos de política externa. 1ed.São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2015, v. 1, p. 211-246.

FAO (S/D) Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, acessado em 30/11/2015: <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/sector-algodonero/pt/>

FOSTER, G. M. **The Dyadic Contract: a Model for the Social Structure of a Mexican Peasant Village** in American Anthropologist. New Series, vol. 63, no 6, dezembro de 1961, pp. 1171-1192.

FUNCEX/MRE (2007). **Elementos para um programa de substituição de importações brasileiras oriundas de países da América do Sul**. Brasília, Ministério das Relações Exteriores.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL (2015). **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras: a capacidade de adaptação cultural das empresas brasileiras no mundo**. Belo Horizonte, FDC.

GAMÓN, Efraín E. (2009) **En una nueva dimensión histórica: breve resumen de una gestión patriótica**. Asunción, Paraguay: Arandurã Editorial.

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

HICKS, F. (1971) **Interpersonal Relationships and Caudillismo in Paraguay** in Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 13, no 1, Janeiro 1971, pp. 89-111.

HIRST, M. (2006) **As relações Brasil-Paraguai: baixos incentivos no latu e strictu sensu**. Política Externa. Vol. 14, no 3, dez-jan-fev 2005-2006, pp. 11-21.

IBGE (2010) Instituto Brasileiro de Estatística e Estatística. **Censo Demográfico**. São Paulo

IFC/BANCO MUNDIAL (2014). Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium Size Enterprises. Washington DC, World Bank Group.

LIMA, J.B.B., CAMPOS, R.P., NEVEZ, J.B.S. (2014) O perfil da cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional na América Latina e Caribe em 2010: aportes à reflexão sobre a política brasileira de cooperação internacional. In: SOUZA, A.M. (org) repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Brasília: IPEA

- LEWIS, P. H. (1986) **Paraguay bajo Stroessner** Ciudad de México: Fondo de Cultura Economica, 1986.
- MALAN, A. S. (1988) **Missão Militar Francesa de Instrução junto ao Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1988.
- MALUF, R.S., PRADO, B. (2015) **Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional**. Texto para discussão 8, Ceresan, UFRRJ.
- MENEZES, R. G. (2013) **Crise na integração sul-americana: O governo Lula da Silva e os casos de Itaipu e do gás boliviano**. In: SALATINI, R; PRADO, H. (Org.). Pacifismo e cooperação nas relações internacionais: teoria e prática. 1ed.Dourados: UFGD, 2013.
- MIRANDA, C. R. (1990) **The Stroessner Era: authoritarian rule in Paraguay** Westview Press, 1990.
- MOURA, G. (2012) **Relações Exteriores do Brasil: 1939-1950. Mudanças na natureza da relação Brasil Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Brasília: FUNAG.
- PECEQUILLO, C.S; CARMO, C.A (2015) **O Brasil e a América do Sul – relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Altabooks
- PERRONE, N e CERQUEIRA CÉSAR, G R. (2015). **“Brazil’s bilateral investment treaties: More than a new investment treaty model?”**, Columbia FDI Perspectives, New York, 159: 1-3.
- ROJAS, G. e ARCE, L. (2009). “La renegociación de Itaipú: una nueva oportunidad para el Paraguay”, Meridiano 47, Brasília, 110: 19-21.
- ROJAS, G. (2015) **“EL FOCEM ha permitido reformas institucionales inéditas en Paraguay”**. Entrevista concedida ao jornal Ultima Hora em 5/10/2015. Disponível em: <http://www.ultimahora.com/el-focem-ha-permitido-reformas-institucionales-ineditas-paraguay-n936147.html>
- ROLON, J. (2010) **Paraguai: transição democrática e política externa**. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2010.
- SEITENFUS, R. (2008) **Líder Solidário ou Potência Egoísta? Os dilemas do Brasil frente ao Novo Paraguai**. Interesse Nacional, v. 1, p. 47-55, 2008.
- SENNES, R. (2012) **Brasil, Paraguai e as questões regionais Interesse Nacional**. No 19, out.- dez. 2012, p. 60- 70.
- THOMAZ, L. (org) (2015) **Diálogos Sul-Americanos: 10 anos da política exterior/organizadores**: Laís Forti Thomaz, Suzeley Kalil Mathias, Marcelo Fernandes de Oliveira. – Marília: Oficina Universitária. São Paulo.
- TREPOWSKY, Luis Ortiz; MARTÍNEZ, Carolina Riquelme; ROMERO, José Bordón (2014). **Cadenas Productivas Brasileñas: Invirtiendo en Paraguay**. Asunción, Instituto Paraguayo de Investigaciones Económicas.