



CARTA
INTERNACIONAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038

As relações brasileiro-paraguaias de Dilma a Temer (2011-2018): uma parceria estratégica em (des)construção?

*Brazilian-Paraguayan relations
from Dilma to Temer (2011-2018):
a strategic partnership in
(de)construction?*

*Relaciones brasileño-paraguayas
de Dilma a Temer (2011-2018):
¿una asociación estratégica en la
(de)construcción?*

10.21530/ci.v17n1.2022.1187

Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

Tomaz Espósito Neto*

Tássio Franchi**

Resumo

Brasil e Paraguai iniciaram uma “parceria estratégica”, com reflexos positivos em diversos setores; O presente artigo pretende examinar a evolução dessa parceria, apresentando um panorama das relações brasileiro-paraguaias entre 2011 e 2018, com o objetivo de analisar suas inflexões e continuidades. Trabalha-se com a hipótese de que houve uma alteração no viés da parceria, com aumento das temáticas econômico-comerciais e de *securitização*. Isso se deveu

* Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil. (tomazeneto@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6139-8791>.

** Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília. Professor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). (tasfranchi@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3434-5560>.

Artigo submetido em 19/04/2021 e aprovado em 23/08/2021.





a fatores como a mudança no perfil da liderança política, passando pela crise política nos dois países. O método utilizado foi o *process tracing*, com base em fontes selecionadas.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Relações Brasil-Paraguai; Paraguai; Fronteiras; Securitização.

Abstract

Brazil and Paraguay started a “strategic partnership” with positive effects in several sectors; This article aims to examine the evolution of this partnership, presenting an overview of Brazilian-Paraguayan relations between 2011 and 2018, with the objective of analyzing its inflections and continuities. We work with the hypothesis that there was a change in the partnership bias, with an increase in economic-commercial and securitization themes. This was due to factors such as the change in the profile of political leadership, going through the political crisis in both countries. The method used was process tracing, based on selected sources.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Brazil-Paraguay Relations; Paraguay; Borders; Securitization.

Resumen

Brasil y Paraguay iniciaron una “asociación estratégica” con efectos positivos en varios sectores; Este artículo tiene como objetivo examinar la evolución de esta asociación, presentando un panorama de las relaciones brasileño-paraguayas entre 2011 y 2018, con el objetivo de analizar sus inflexiones y continuidades. Trabajamos con la hipótesis de que hubo un cambio en el sesgo societario, con un incremento en los temas económico-comerciales y de titularización. Esto se debió a factores como el cambio en el perfil del liderazgo político, atravesando la crisis política en ambos países. El método utilizado fue el rastreo de procesos, basado en fuentes seleccionadas.

Palabras-clave: Política Exterior Brasileña; Relaciones Brasil-Paraguay; Paraguay; Fronteras; Securitización.





Introdução

Entre 2003 e 2012, autoridades brasileiras e paraguaias estiveram empenhadas na construção de uma “parceria estratégica”, que se inseria num contexto político de ascensão de lideranças de centro-esquerda ao poder chamada de “onda rosa” (Ayerbe 2008). Havia uma proposta de integração sul-americana, denominada regionalismo “pós-liberal” (Veiga; Rios 2007), capitaneada pelo Brasil, que visava a uma integração político-social mais ampla do que a acomodação das forças econômicas.

A diplomacia brasileira estabeleceu a projeção de influência no continente sul-americano como uma das prioridades, com a conseqüente redução do poder de potências de fora da região (Amorim 2011); o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) é um bom exemplo dessa iniciativa (Camara Espósito Neto, 2020). Ademais, a integração regional, sob a liderança brasileira, permitiria ao país projetar-se como um interlocutor válido da região e uma potência emergente no cenário internacional (Amorim 2010; Guimarães 2006; Guimarães 2020).

Para tanto, o Brasil aceitou desempenhar o papel de *paymaster* (Mattli 1999), ao financiar projetos de cooperação e obras na região e adotar uma ação de “paciência estratégica” em relação às demandas dos países vizinhos, como se verificou na questão do gás com a Bolívia (2006) e de Itaipu, com o Paraguai (2008-9) (Menezes 2013: Espósito Neto; Paula 2015). Nesse período, houve uma ampliação da cooperação Sul-Sul e dos investimentos externos brasileiros na região (Pinheiro; Milani, 2012), e vale ressaltar a importância da dimensão social para as relações bilaterais e para o processo de integração regional (Papi; Medeiros, 2015, p. 95): o país se transformou em um provedor de cooperação internacional para o desenvolvimento (Cordeiro, 2012). Aliás, a construção de “parcerias estratégicas” foi um instrumento importante de fortalecimento, já que, em contrapartida, os países do Mercosul apoiavam as iniciativas brasileiras e formavam uma coalizão internacional coesa (Desiderá Neto, 2014).

A partir da administração Dilma Rousseff (2011-2016), a política externa brasileira para a região — em especial para o Paraguai —, a despeito dos resultados positivos até então, sofreu profundas alterações. A dimensão “pós-liberal” perdeu força (Scherma 2016 a), e outra postura, com viés liberal e securitário, passou a predominar nas relações entre o Brasil e os demais países sul-americanos, em





especial o Paraguai (Scherma 2016b). As relações brasileiro-paraguaias viveram momentos de tensão, tais como o polêmico impeachment de Fernando Lugo e a suspensão do Paraguai no Mercosul, em 2012 (Espósito Neto 2012).

Assim, é perceptível, nesse lapso temporal, o enfraquecimento da cooperação bilateral, cujo foco passou a recair nos temas econômicos — como a proteção à propriedade de investidores brasileiros — e securitários — como o combate aos ilícitos transnacionais, como tráfico internacional de drogas, em detrimento de outros assuntos sociais, como saúde e educação. Isso se deveu aos seguintes fatores: a mudança no perfil da liderança política e da elite governante afetou a dinâmica bilateral; o Brasil deixou de se atribuir o papel de *paymaster* da região em função da crise econômica e da modificação de suas prioridades internacionais; a instabilidade política e as repercussões negativas dos *impeachments* do Presidente Fernando Lugo (2012), no Paraguai, e da Presidente Dilma Vana Rousseff (2016), no Brasil, permitiram a ascensão de grupos políticos tradicionais, conservadores e reacionários, menos comprometidos com a agenda “pós-liberal” dos governos de centro-esquerda; o perfil econômico “liberal” de parte dos grupos dominantes fizeram com que os Estados reduzissem, em grande medida, sua atuação em políticas públicas bilaterais; outros atores estatais (como forças de segurança) e não estatais (como empresários e proprietários rurais) passaram a ter um papel importante nas relações paraguaio-brasileiras.

O escopo deste artigo é apresentar um panorama das relações brasileiro-paraguaias entre 2011 e 2018. Trabalha-se com o argumento de que, a despeito da manutenção da retórica brasileira da parceria estratégica, existiu uma alteração qualitativa nas relações bilaterais. A presente pesquisa, de natureza qualitativa, utiliza o método indutivo, que permite a observação dos fenômenos, a realização de inferências e a generalização da relação (Marcondes; Lakatos 2003). Foi usado também o método de *process tracing*, que viabiliza a organização e a inter-relação (direta e indiretamente) dos conjuntos de variáveis independentes (Dados ABC; Acordos de Cooperação; documentos oficiais das chancelarias e presidências; Sistema Concórdia do MRE; investimentos e outros) para se chegar a um resultado que “lance luz” sobre as casualidades e intencionalidades (Beach; Pedersen, 2019). Mais especificamente, Beach e Pedersen descrevem esse processo como um método de pesquisa interativa que busca rastrear os mecanismos causais sistemáticos e específicos de cada caso, de modo a chegar a um resultado explicativo coerente que suporte as análises (*Explaining — outcome process*





tracing) (Beach; Pedersen, 2019). Nesse sentido, Mahoney assim conceitualiza o *process tracing*:

O método de rastreamento de processos frequentemente usado quando os analistas se envolvem em explicações históricas: isto é, a identificação das causas dos resultados que já ocorreram. Essas explicações geralmente são compostas por sequências de eventos ou cadeias causais em que fatores localizados em diferentes pontos no tempo contribuem para um resultado (Mahoney, 2015, p. 202).

Em síntese, o *modus operandi* da pesquisa foi o acompanhamento, em ordem cronológica, dos eventos e fatos históricos ligados à relação Brasil-Paraguai no período, observando a existência, ou não, de causa e efeito dos principais eventos e marcos observados nas fontes consultadas, para, a partir dessa base, lançar mão de análises e conclusões.

Existem diversas definições de parceria estratégica no Brasil; no entanto, não existe um consenso (Oliveira; Lessa 2013). A despeito de diferenças políticas, autoridades de diferentes matizes ideológicas enfatizam, como “pedra angular” de sua política externa, a construção de “parcerias estratégicas” e “coalizões” com países intermediários e/ou emergentes (Lessa 2010; Pecequilo 2008). Essa dimensão bilateral ainda é pouco estudada, e o uso amplo da “parceria estratégica” como recurso discursivo pelas autoridades reforça a ausência de referenciais claros sobre o instrumento analítico (Oliveira; Lessa, 2013; Grassi, 2019 ; Almeida, 2015). Portanto, aqui entende-se parceria estratégica como:

“[...] relações bilaterais prioritárias de longo prazo, estabelecidas com os principais parceiros regionais ou globais. [...] pode possuir uma agenda de trabalho abrangente, podendo passar por um amplo espectro de meios (político-institucionais, diplomáticos, econômico-comerciais, militares, tecnológicos, sociais e/ou culturais) [...]” (Grassi, 2019, pp. 634-35).

A definição acima destaca a importância da reciprocidade e de fatores socioculturais, como identidade, interesse e construção de confiança comuns, para a criação de uma percepção mútua de parceria estratégica (Grassi, 2019). Outrossim, esses relacionamentos estratégicos geram padrões de “interdependência assimétrica” entre os países (Keohane; Nye 1977). A cooperação bilateral tende a ter efeito de “transbordamento” (*spill over*) entre os diversos temas da agenda





(Keohane; Nye 1988), acabando por aprofundar o envolvimento dos atores domésticos e entrelaçar a política doméstica e as relações internacionais (Milza 2003; Putnam 2010).

Há também que se considerar que a “parceria estratégica” como política pública internacional é um processo em constante evolução, que envolve medidas de construção de confiança e apresenta aspectos tangíveis — como comércio bilateral — e intangíveis — como valores e identidades.

No caso em tela, as relações brasileiro-paraguaias podem ser divididas em quatro etapas distintas. A primeira se inicia com o governo Dilma Rousseff (2011-2016) e se estende até o *impeachment* do Presidente Fernando Lugo (2012). Verifica-se a manutenção do discurso de parceria estratégica, porém há uma perda no ímpeto da cooperação bilateral devido ao reposicionamento da parceria após a renegociação do Anexo C de Itaipu (2009)¹.

A segunda etapa ocorre com o *impeachment* de Lugo e a ascensão de Luis Federico Franco Gómez do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) à Presidência da República (2012-2013). As relações bilaterais se retraem, dando lugar a uma série de tensões, como a suspensão do Paraguai (2012) e a adesão, como membro pleno, da Venezuela no Mercosul (2012).

A terceira etapa se inicia durante a administração de Horácio Cartes (2013-2018) no Paraguai e dura até o *impeachment* de Dilma Rousseff (2016) no Brasil. Nesse período, há uma retomada no relacionamento, caracterizado por uma “cordialidade oficial” política e marcado por uma mudança no perfil das relações bilaterais, com intensificação da agenda econômico-comercial em decorrência do aumento dos investimentos externos e da presença econômica brasileira no Paraguai. Observa-se também um incremento da pauta securitária, em especial no combate aos ilícitos transnacionais, e uma elevação dos investimentos na área de defesa e segurança da fronteira brasileiro-paraguai. Exemplos disso são o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) (2011-2016) e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) (2012-atual).

A quarta e última etapa corresponde ao mandato de Michel Temer (2016-2019), período em que as relações bilaterais mantiveram uma aproximação nos aspectos políticos, como na atuação conjunta na crise da Venezuela e na criação do Grupo de Lima. Houve ainda um fortalecimento da agenda econômico-comercial,

1 O Anexo C do Tratado de Itaipu (1973) define as bases financeiras e de prestação dos serviços de eletricidade da ITAIPU, tais como o valor pago pela cessão da energia paraguaiá ao Brasil.





influenciada por atores empresariais brasileiros e membros do Partido Colorado do Paraguai. A diplomacia adotou o retorno da estratégia do regionalismo aberto do início dos anos 1990 (Hurrell 1995), como mostra a assinatura do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos IntraMercosul (PCFI) (2017) e a retomada das negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia. Por influência dos militares brasileiros, a pauta securitária também foi aprofundada, com o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) (2016-atual) e a reunião ministerial do Cone Sul sobre a segurança nas fronteiras (2016), na qual os membros adotam a ideia de “segurança integrada”² e se comprometem a cooperar contra os crimes transnacionais.

As pautas de Defesa e Segurança também sofreram alterações. O esvaziamento das tentativas de construção de uma concepção regional de defesa alimentadas no Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL, deram lugar a uma pauta securitária, focada em temas com impactos domésticos mais imediatos como a segurança. Como exemplos disto podemos citar: o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) (2016-atual) e a reunião ministerial do Cone Sul sobre a segurança nas fronteiras (2016), na qual os membros adotam a ideia de “segurança integrada” e se comprometem a cooperar contra os crimes transnacionais.

As relações brasileiro-paraguaias no período Dilma-Lugo (2011-2012): da parceria ao afastamento

Na política externa brasileira contemporânea, a ideia de parceria estratégica emerge com maior intensidade no governo Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010), como parte da ampliação da presença do Brasil no cenário internacional (Pecequillo; Carmo 2017; Silva; Perez 2019), no que ficou conhecido como “autonomia pela diversificação” (Vigevanni; Cepaluni 2011).

No governo Lula, a América do Sul é um dos *locus* privilegiados da ação internacional brasileira. Com a construção da “liderança” brasileira na região, o Itamaraty objetivou: respaldar os pleitos de reforma do Sistema Internacional;

2 [...] Segurança Integrada é um conjunto de ações que envolvem não só a Defesa, mas órgãos policiais e agências governamentais capazes de manter a estabilidade do país, a governança e o equilíbrio do tecido social. É no contexto de Segurança Integrada que a maioria das situações de crises existentes em período de paz deverão ser conduzidas (Brasil, 2017, p. 89).





aumentar, por meio do *soft-balancing*³, a influência político-econômica do país, ao passo em que se reduzia a presença de outras potências na região; reforçar o papel brasileiro de interlocutor válido entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos (Amorim 2010; Guimarães 2006). Outrossim, o Brasil buscou reforçar a identidade de país sul-americano e periférico no sistema internacional (Simões 2012; Guimarães 2020).

Nesse contexto, as relações brasileiro-paraguaias alcançaram um novo patamar, com a intensificação de encontros de altas autoridades, do comércio bilateral, do investimento externo brasileiro, do número de acordos e projetos de cooperação, de convergência nas votações de organismos internacionais, entre outros eventos (Espósito Neto; Paula 2015; Desiderá Neto 2014).

Sem embargo, houve momentos tensos nas relações bilaterais, como nas renegociações de aspectos financeiros em torno da Itaipu Binacional (2009), nas tratativas de temas referentes ao contrabando e descaminho de produtos — como cigarros e agrotóxicos — e na questão dos “brasiguaios” (Toledo 2018; Espósito Neto; Paula 2015). As soluções dos litígios foram encaminhadas após muita negociação e “paciência estratégica” por parte do Brasil, que, por conseguinte, assumiu o papel de *paymaster* no processo de integração regional (Desiderá Neto 2014; Codas 2011).

A administração Dilma Rousseff (2011-2016) manteve as diretrizes da política externa do período anterior (Cornetet 2014). No entanto, verificou-se uma perda de impulso na política externa brasileira (Cervo; Lessa 2014). Isso se deveu a diversos fatores, sendo os principais: a) alteração na forma de direção da ação internacional do Estado brasileiro em virtude da postura da chefe de Estado e de um maior distanciamento entre a Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores e a Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais (AEPRAI); b) prolongada crise político-econômica, em especial a partir de 2014, por força de um cenário externo desfavorável, com a redução dos preços das *commodities* internacionais e dos insucessos da política econômica brasileira, denominada de “Nova Matriz Econômica”; c) erosão da base de apoio parlamentar do Executivo em função da divulgação de escândalos de corrupção na chamada “Operação Lava Jato” (Silva; Perez 2019); d) aumento

3 Robert Pape (2005, p. 19) define *soft-balancing* como medidas e ações que não desafiam a preponderância militar dos Estados Unidos, mas usa ferramentas não militares para atrasar, frustrar e minar a agressividade unilateral das políticas militares norte-americanas.





das críticas internas e externas sobre a estratégia internacional do Brasil, em especial nas áreas de direitos humanos, na promoção da democracia e na forma da assistência internacional brasileira. As críticas se centravam na flexibilização de valores e dos interesses nacionais conforme a ideologia da elite política do país vizinho, o que, segundo os críticos, ocasionou uma série de contradições e incoerências que refletiram na perda do *soft power* brasileiro e em um isolamento político-econômico. As relações Brasil-Venezuela e Brasil-Cuba são os exemplos mais citados desse estranhamento (Lafer 2013; Almeida 2016).

Nesse contexto, as relações entre Assunção e Brasília também foram afetadas e passaram por um processo de reavaliação (Espósito Neto: Paula 2015). Na verdade, a perda de vitalidade da parceria estratégica pode ser notada desde o início da renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu (2008-9), quando houve uma queda acentuada de novos acordos (Tabela 1).

Tabela 1 — Número de novos acordos celebrados entre Brasil e Paraguai

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
18	3	4	3	4	1	-	-	-	2	2	2

Fonte: BRASIL, DAI/MRE (2020) — Elaboração dos autores.

Por um lado, o Brasil reduziu o papel do Estado na indução do desenvolvimento das relações bilaterais, no que Amado Cervo (2009) denominou “paradigma logístico”; por outro, atores privados (empresariado) ampliaram seus investimentos no território paraguaio, daí o regime paraguaio de maquilas e o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI) (César 2016; Godoy; Lamberti 2020). O empresariado brasileiro passou a dominar grandes e dinâmicos setores econômicos da economia paraguaia, principalmente o agronegócio e os serviços bancários (César 2016). Segundo Florêncio Sobrinho (2015), houve ainda uma redução da importância geopolítica do Mercosul em favor da Unasul e da inserção do Brasil como potência emergente, o que afetou a dinâmica da integração mercosulina.

O processo de afastamento se ampliou com o polêmico *impeachment* de Fernando Lugo (2012), considerado por muitos como “golpe parlamentar” (Garcia, 2013 ; Cudas, 2012), e pela diplomacia brasileira como “rito sumário” (Patriota, 2013 p. 369).





O período Dilma Rousseff e Federico Franco (2012-2013): o “mal-estar” e o retrocesso nas relações bilaterais

A abertura do “julgamento político” do Presidente Fernando Lugo baseou-se em uma interpretação dúbia da Constituição e em um processo legal muito célere e controverso (Garcia 2012; Codas 2012). De um lado, segundo Lafer (2013), o *impeachment* ocorreu dentro das regras legais; afinal, a Suprema Corte do Paraguai avalizou a decisão do Parlamento. A vida política seguiu uma certa normalidade, o calendário eleitoral foi mantido, e, por fim, não existiu nenhuma restrição às liberdades civis (Garcia, 2013). De outro, os defensores da perspectiva de “golpe parlamentar”, como partidos de esquerda e movimentos sociais, apontam que o processo de *impeachment* seguiu um rito sumário, com afronta ao processo legal, em especial o amplo direito de defesa (Almeida; Santana 2014).

Os pontos alegados para fundamentar a recusa em reconhecer a legitimidade jurídica e política do impeachment podem ser três: a falibilidade das acusações e a afronta direta ao devido processo legal e ao amplo direito de defesa. Quanto a este, o argumento firmou-se no pouco tempo dado à defesa de Lugo, que teve apenas duas horas para posicionar-se perante as acusações. (Almeida; Santana, 2014, p. 92).

Com base nas cláusulas democráticas dos Protocolos de Ushuaia (1998) e Ushuaia 2 (2011), o governo brasileiro considerou como “rito sumário” o julgamento político de Fernando Lugo. Destarte, o Brasil condenou o *impeachment* e apoiou a suspensão do Paraguai no Mercosul e na Unasul, evitando, contudo, a instituição de sanções econômicas e militares por parte das organizações regionais (Espósito Neto 2012).

Na prática, a despeito das censuras políticas brasileiras, os financiamentos aos projetos de cooperação brasileiro-paraguaios foram mantidos até o fim (Brasil 2012), porém não houve renovação ou implementação de novas iniciativas. Acrescenta-se que os investimentos privados brasileiros foram revistos, à espera de uma melhora no horizonte político-legal paraguaio (Espósito Neto; Paula 2015).

A adesão da Venezuela como membro pleno no Mercosul sem a ratificação da decisão pelo Paraguai, que se encontrava suspenso do bloco, estremeceu ainda mais as relações brasileiro-paraguaias, a atitude dos países do Mercosul foi considerada um desrespeito à soberania paraguaia e uma violação às normas do bloco (Lafer 2013).





A partir de então, o Palácio Lopez passou a fazer ruidosa e obstinada oposição aos interesses brasileiros em órgãos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Os representantes do Paraguai, por exemplo, não apoiaram o candidato brasileiro, Roberto Azevedo, na eleição de secretário-geral da OMC. Em virtude de sua suspensão, o Paraguai considerou também diversificar suas relações e reduzir sua dependência do Mercosul, e a elite paraguaia inclusive demonstrou interesse em aderir à Aliança para o Pacífico em detrimento do Mercosul (Guillén 2013, p. 2). Igualmente, o governo paraguaio iniciou tratativas para participar das negociações no Trade in Services Agreement (Tisa), as quais são capitaneadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia (Ramanzani Junior; Mariano 2018, p. 258).

Os partidários do Presidente Franco passaram a alimentar um sentimento nacionalista e antibrasileiro na opinião pública: acusaram o Brasil de criar uma nova “Tríplice Entente”, e de intervenção em assuntos internos do Paraguai, e defenderam, com base no relatório Sachs (2013), uma antecipação da renegociação dos termos do Anexo C do Tratado de Itaipu como forma de combater o “imperialismo” brasileiro (Nickson 2019 ; Lambert 2016).

A aprovação da lei nº 12.723 de 9 de outubro de 2012, que autorizou a instalação de “lojas francas” nas cidades gêmeas brasileiras, ameaçou afetar a dinâmica do “turismo de compras” na fronteira brasileiro-paraguaia. A principal atividade econômica de cidades como Ciudad del Este e Pedro Juan Caballero é o comércio triangular, e as elites econômica e política dessas municipalidades protestaram ativamente contra a legislação brasileira; sendo assim, não está claro se as lojas francas são uma oportunidade ou um obstáculo à integração no Mercosul (Odonne; Prado 2015; 2015b).

Por sua vez, as autoridades de Brasília ampliaram o processo de securitização das fronteiras brasileiras, com vistas a combater o crime organizado e atender um pleito de maior segurança da sociedade brasileira, em especial da classe média (Mathias; Zague; Santos 2019). O Arco Central (divisa entre Brasil, Paraguai e Bolívia) é apresentado como área sensível para defesa e segurança dos interesses brasileiros (Brasil 2012). Destaca-se, de um lado, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) (2011-2016), com articulação do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e dos Centros de Operações Conjuntas (COC) (Neves 2016), e de outro lado, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) (2012-atual), cujo projeto piloto foi instalado em Dourados-MS e que objetiva um maior controle e monitoramento da fronteira brasileiro-paraguaia, além de ser um importante





instrumento da “diplomacia militar” brasileira (Landim, 2015). Outrossim, as autoridades estabeleceram, em 2016, o Mecanismo de 2 + 2 de Consulta e Avaliação Estratégica entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai, cujo escopo é incrementar a cooperação bilateral na área de defesa e segurança (Brasil 2016 a).

A despeito das autoridades reafirmarem a importância de temáticas como o desenvolvimento social e a integração fronteiriça, iniciativas como o SIS-Fronteiras na área da saúde e o Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF) no setor educacional foram contingenciados e, por fim, abandonados (Espósito Neto; Rocha 2020 ; Bueno 2019). Percebe-se, pela Tabela 2, que nos repasses de recursos para projetos bilaterais via Agência Brasileira de Cooperação (ABC) houve um decréscimo.

Tabela 2 — Repasses de projetos de cooperação via Agência Brasileira de Cooperação (ABC), seja na modalidade Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), seja na Cooperação Sul-Sul (valores em mil USD)

Projeto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BRA/04/043	846.914	61.245	471.708	260.209	-	-37.057	491	-	-	-
BRA/04/044	67.521	65.539	146.387	172.020	10.803	10.803	-	-	-	-
BRA/13/008	-	-	-	-	-	17.666	26.661	553	45.790	20.681
Total	914.435	126.785	618.096	432.229	10.803	-8.587	27.153	553	45.790	20.681

Fonte: ABC MRE (2021) — Elaboração do autor.

Ademais, a gestão das políticas públicas para as fronteiras foi transferida do Ministério da Integração para os Ministérios da Defesa, da Justiça e da Fazenda sob supervisão da vice-presidência da República. Houve também uma expansão da “diplomacia militar brasileira” na mesma região, gerando um aumento de temas securitários na pauta política (Landim 2015): entre 2003 e 2014, 58 dos 123 projetos de cooperação técnica bilaterais versavam sobre a temática de defesa (César; Espósito Neto; Boulos; Macedo 2015, p. 12; Milani [et. al.], 2014 p. 125). Segundo Nickson (2019), essas ações, em virtude da assimetria de poder, nutriram os ressentimentos “históricos” e a desconfiança em relação aos reais interesses brasileiros em território paraguaio:

Com base nesse ressentimento histórico transmitido através da memória popular, há no Paraguai uma crescente oposição ao que se percebe como uma “invasão” brasileira, contemporânea e multifacetada, e que gradualmente





reduz o Paraguai à condição de protetorado (Nickson, 2019, p.12) (Tradução do autor).⁴

A ascensão de Horácio Cartes (2013-2018) à presidência do Paraguai, com a conseqüente subida do Partido Colorado ao poder, iniciou um novo capítulo nas relações brasileiro-paraguaias, cujo escopo foi a restauração da confiança mútua. Nesse período, o Brasil entrou em uma crise política cujos reflexos se fazem sentir até os dias atuais.

Rousseff e Cartes: a retomada da “cordialidade oficial” nas relações brasileiro-paraguaias (2013-2016)

Entre 2013 e 2016, houve um movimento de reaproximação política entre Brasil e Paraguai. Não mais nos moldes da “parceria estratégica” da administração Lula, mas em um patamar anterior, o da “cordialidade oficial” (Cervo 2009), com ênfase na dinâmica econômica e evitando-se temas controversos na agenda bilateral.

Em parte do governo brasileiro persistia a desconfiança, pois o Partido Colorado fora um dos protagonistas na oposição e na derrubada de Fernando Lugo, tendo, ainda, um longo histórico de controle das instituições do Estado paraguaio. E mais, o Presidente Horácio Cartes fez fortuna no ramo da indústria tabagista, em especial com a Tabacalera del Este (Tabesa), e é fato notório que o cigarro é o principal produto contrabandeado do Paraguai para o Brasil, além de subsidiar uma importante cadeia de atividades transnacionais ilegais.

Durante as visitas presidenciais em 2013, a diplomacia brasileira, no plano do discurso, procurou aplainar as divergências e relançar a “parceria estratégica” (Brasil 2013). De um lado, as iniciativas no plano social não frutificaram; de outro, as relações econômico-comerciais e a cooperação nas áreas de segurança e defesa prosperaram.

Na (re)construção das pontes diplomáticas, o Congresso paraguaio aprovou rapidamente a adesão da Venezuela ao Mercosul, como membro permanente, em dezembro de 2013. Ademais, reforçou a disposição das autoridades paraguaias,

⁴ Building on this historic resentment transmitted through popular memory, there is growing opposition in Paraguay to what is perceived as a contemporary and multi-faceted Brazilian ‘invasion’ that is gradually reducing Paraguay to the status of a protectorate (Nickson, 2019, p.12).





filiadas majoritariamente ao Partido Colorado, para receber investimentos e fazer negócios com o empresariado brasileiro.

Ao se analisar as tabelas 1 e 2, verifica-se que o governo brasileiro adotou uma política de *hand-off*, isto é, não ajudou, mas também não criou óbices para o desenvolvimento das relações entre entes privados brasileiros e o país vizinho. O papel do empresariado brasileiro é patente nessa aproximação, mas ressalva-se que esses números não consideram o “turismo de compras” praticado por cidadãos brasileiros no Paraguai. Aliás, esse fluxo se intensificou nos últimos anos pela ampliação da cota de importação brasileira, sem a necessidade de declaração às autoridades, para USD 300,00 e pela figura do “microimportador”, estabelecida pelo decreto 6.956/2009, que permite a importação no Regime Tributário Unificado (RTU) de até R\$ 110.000,00/ano.

Nas tabelas 3 e 4 percebe-se que a corrente de comércio retornou rapidamente ao patamar pré-*impeachment* e cresceu. Os investimentos externos brasileiros também tiveram um incremento importante.

Tabela 3 — Exportação Brasil-Paraguai — totais por fator agregado (em dólares)

Ano/Mês	TOTAL	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados	Industrializados	Operações Especiais
	US\$ FOB	US\$ FOB	US\$ FOB (A)	US\$ FOB (B)	US\$ FOB (A) + (B)	US\$ FOB
2009	1.683.902.379	110.614.501	16.628.425	1.554.881.465	1.571.509.890	1.777.988
2010	2.547.907.945	138.593.800	26.895.384	2.379.839.981	2.406.735.365	2.578.780
2011	2.968.573.383	176.475.700	41.053.165	2.739.765.225	2.780.818.390	11.279.293
2012	2.617.509.020	163.901.801	31.043.095	2.419.993.802	2.451.036.897	2.570.322
2013	2.996.609.209	65.670.758	38.094.060	2.789.663.009	2.827.757.069	3.181.382
2014	3.193.586.387	175.710.014	36.668.932	2.975.503.989	3.012.172.921	5.703.452
2015	2.473.348.262	133.552.791	21.597.093	2.313.591.439	2.335.188.532	4.606.939
2016	2.220.839.392	137.688.371	19.214.020	2.058.298.212	2.077.512.232	5.638.789
2017	2.646.219.003	150.556.503	19.473.106	2.471.322.956	2.471.322.956	4.866.438
2018	2.912.218.700	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: Brasil (2020).

Observa-se, ainda, o papel dos produtos industrializados (semimanufaturados e manufaturados) na pauta de exportações e importações brasileiras. São produtos que possuem valor agregado, geram riquezas e empregos e apresentam maior complexidade tecnológica.



**Tabela 4 — Importação Brasil-Paraguai — totais por fator agregado (em dólares)**

Ano/Mês	TOTAL	Básicos	Semimanu- faturados	Manufaturados	Industrializados	Operações Especiais
	US\$ FOB	US\$ FOB	US\$ FOB (A)	US\$ FOB (B)	US\$ FOB (A) + (B)	US\$ FOB
2009	585.440.640	439.927.284	35.572.291	109.941.065	145.513.356	-----
2010	611.400.544	401.737.581	34.525.876	175.137.087	209.662.963	-----
2011	715.890.466	410.932.202	49.066.817	255.891.447	304.958.264	-----
2012	987.564.540	707.936.017	38.953.835	240.674.688	279.628.523	-----
2013	1.039.737.491	703.726.859	29.729.057	306.281.575	336.010.632	-----
2014	1.210.147.188	792.070.358	29.373.525	388.703.305	418.076.830	-----
2015	884.240.200	515.117.139	23.507.948	345.615.113	369.123.061	-----
2016	1.223.201.975	836.174.018	32.460.387	354.567.570	387.027.957	-----
2017	1.133.253.415	584.361.008	36.090.452	512.801.955	512.801.955	-----
2018	1.157.198.288	-----	-----	-----	-----	-----
2019	1.303.105.494	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: BRASIL (2020).

Via regime de maquilas, os investimentos externos brasileiros no Paraguai iniciaram um processo de industrialização e de regularização da economia paraguaia ao reduzir a influência da economia “triangular” que alimenta o contrabando e o descaminho (César 2016).

Por outro lado, a diplomacia militar e a securitização da fronteira brasileiro-paraguaia avançaram conforme projetos estratégicos, como o Sisfron, eram implementados. As autoridades brasileiras procuraram responder às ações espetaculosas do Exército do Povo Paraguaio (EPP) contra fazendeiros e empresários brasileiros, chamados de “brasiguaios”, e à ampliação das ações violentas de facções criminosas brasileiras, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), na zona de fronteira (Ferreira; Medeiros 2020). Outrossim, Assunção e Brasília fortaleceram a cooperação em segurança e defesa e, em 2016, o “Mecanismo 2 + 2 de Consulta Política e Avaliação Estratégica” foi estabelecido para ampliação do intercâmbio de informações e coordenação de iniciativas e cooperação militar (Brasil 2016).

O *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff (2016) encerra essa fase das relações brasileiro-paraguaias. O governo de Michel Temer (2016-2018) inicia uma nova etapa, marcada pelo retorno do “regionalismo aberto” na dimensão bilateral entre Brasil e Paraguai.





O período Horácio Cartes — Michel Temer e o retorno do “regionalismo aberto” nas relações brasileiro-paraguaias (2016-2018)

Durante o ciclo Michel Temer e Horácio Cartes (2016-2018), existiu uma convergência político-ideológica entre os dois Governos. Na dimensão bilateral, isso significou o relançamento da ideia de “regionalismo aberto” no Mercosul e a retomada das negociações entre o bloco e outros parceiros, como a União Europeia e o Japão (Brasil 2016). Nas palavras do chanceler brasileiro Aloysio Nunes, após anos de introspecção e letargia, o Mercosul reencontrou sua vocação de um regionalismo aberto ao mundo e atento às experiências regionais, que se revelaram mais promissoras na promoção da riqueza e do bem-estar social (Brasil 2018).

Além disso, uma série de iniciativas para a proteção e a facilitação de investimentos externos diretos entrou na pauta política comum, redundando na assinatura do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos IntraMercosul de 2017. Novamente, os atores privados brasileiros tiveram grande protagonismo nessa estratégia internacional, fazendo com que o país passasse a ocupar o lugar de maior investidor estrangeiro em termos líquidos e o segundo maior em estoque de investimentos no Paraguai (Brasil 2018; Paraguai 2019). A tabela 5 apresenta a evolução do PIB do Brasil e do Paraguai.

Tabela 5 — Taxa de variação do PIB (%/ano)

Ano	Brasil	Paraguai
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
2015	-3,8	3,0
2016	-3,6	4,3
2017	1,0	5,2
2018	1,1	4,2

Fonte CEPAL (2020).





Os dois Estados patrocinaram a criação do Grupo de Lima (2016-atual) como fórum de articulação para o isolamento político-diplomático da Venezuela no continente, seja pela suspensão de Caracas do Mercosul (2016), seja pelo apoio à oposição ao regime chavista (Barros; Gonçalves, 2019). Vale lembrar que, no período 2017-18, Assunção e Brasília contribuíram para o esvaziamento e o enfraquecimento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) como resposta ao posicionamento crítico do secretário-geral da organização, Ernesto Samper, ao processo de *impeachment* da presidente Dilma e ao Grupo de Lima (Simões 2019; Camara; Espósito Neto 2020).

A tabela 6 mostra o aumento das visitas a partir de 2016. Nessas missões, foram debatidas principalmente questões de comércio, segurança, defesa, negociações extrarregionais e articulação de posições em fóruns multilaterais.

Tabela 6 — Número de missões de altas autoridades entre Brasil e Paraguai

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Visitas Presidenciais	1	0	4	0	0	1	1	1
Encontro de Chanceleres	2	0	0	0	3	3	3	1

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações da Resenha de Política Exterior do Brasil.

A securitização e a “diplomacia militar” continuaram em voga na agenda bilateral. Por um lado, a substituição do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), sob coordenação do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, em 2016, ampliou a temática de defesa integrada no Palácio do Planalto (Carneiro; Camara; Pereira 2020), e o Sisfron iniciou sua expansão para o arco sul das fronteiras brasileiras, em especial para a região entre Foz do Iguaçu-PR e Guairá, nas cercanias do território paraguaio. Por outro lado, os ilícitos transnacionais foram as pautas principais de reuniões bilaterais, como a Comissão Mista Brasil-Paraguai sobre Drogas e Temas Conexos, em 2017, e multilaterais, como a Reunião Ministerial do Cone Sul sobre a Segurança nas Fronteiras, no mesmo ano.

Na vertente político-social das relações bilaterais, o Acordo entre Brasil e Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, em 2017, é considerado um marco, pois desburocratiza, equaliza direitos e permite à população de localidades fronteiriças o acesso a bens e serviços no país vizinho, atendendo assim a uma antiga reivindicação dos moradores das cidades gêmeas (Prado; Espósito Neto 2015).





Entretanto, a dimensão bilateral perdeu seu ímpeto a partir da divulgação das gravações entre o Presidente Michel Temer e o empresário Joesley Batista no “escândalo JBS”, que marcou o início de uma nova e profunda crise política no Brasil (Actis 2017), e também foi afetada pelas eleições presidenciais de 2018 tanto no Brasil quanto no Paraguai.

Considerações Finais

O presente trabalho apresentou os pontos de inflexão e as linhas de continuidade das relações brasileiro-paraguaias de 2011 até 2018. Ao longo desse período, existiu uma resignificação do relacionamento, que, paulatinamente, foi perdendo seu desígnio de “parceria estratégica” de cunho pós-liberal e com ênfase nos aspectos político-sociais, proposto no governo Lula (2003-2010).

A despeito da retórica de continuidade, essa alteração de sentido se iniciou na administração Dilma Rousseff. Com o estabelecimento do Plano Estratégico das Fronteiras (PEF) em 2011, houve uma mudança de foco nas fronteiras e nas relações bilaterais na América do Sul. De um lado, emergiu uma perspectiva securitária, sob o comando da vice-presidência e dos Ministérios da Defesa e da Justiça, e econômico-comercial, influenciada pelo empresariado brasileiro.

De outro lado, as iniciativas político-sociais, capitaneadas pelo Ministério da Integração, foram, de forma gradual, contingenciadas e abandonadas, como aconteceu com o SIS-Fronteiras e com o Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF). Do mesmo modo, atores paradiplomáticos e entidades da sociedade civil organizada perderam voz e capacidade de influenciar decisões da política externa brasileira.

Após o *impeachment* de Fernando Lugo, as relações brasileiro-paraguaias se deterioraram de forma célere. A suspensão do Paraguai no Mercosul e na Unasul e a entrada da Venezuela como membro do Mercosul sem a ratificação do processo pelo Paraguai ampliaram as insatisfações paraguaias com o Brasil e fizeram crescer a animosidade e os sentimentos antibrasileiros.

Apesar da retórica inflamada e das sanções políticas, os projetos de cooperação e os financiamentos de projetos continuaram, como foi o caso da Linha de transmissão de Itaipu até a subestação de Villa Hayes, chegando até o seu final. No entanto, não foram assinadas novas propostas e tampouco foram renovados os programas bilaterais.





No intervalo entre a eleição de Horácio Cartes (2013) e o controverso *impeachment* de Dilma Rousseff (2016), houve uma redução das tensões bilaterais, Brasil e Paraguai retomaram os laços políticos e o parlamento paraguaio aprovou a adesão da Venezuela como membro pleno no Mercosul (2013). Entretanto, as relações permaneceram num patamar abaixo daquele atingido durante a parceria estratégica. A despeito das iniciativas do governo brasileiro em 2013, as desconfianças persistiram de lado a lado.

As questões econômico-comerciais, impulsionadas pelo empresariado e pelos fazendeiros, e securitárias, estimuladas pelas forças de segurança, continuaram a ser pautas prioritárias entre os dois países. O Brasil adotou uma política de *hand-off*, seja pela falta de compatibilidade político-ideológica dos chefes de Estado, seja pela gravíssima crise político-econômica brasileira iniciada em 2013. Dessa forma, a dimensão político-social foi relegada a um segundo plano.

No período Temer-Cartes (2016-2018), última etapa do recorte temporal aqui analisado, houve uma grande convergência político-ideológica das elites políticas, que se refletiu no aumento das visitas bilaterais das autoridades. Foi também nessa fase que o viés liberal-securitário das relações bilaterais se acentuou.

Portanto, em vista do quadro apresentado, conclui-se que existiu uma mudança no sentido do relacionamento bilateral. Por um lado, as relações perderam o corte pós-liberal devido à forte presença estatal e ao envolvimento de organismos paradiplomáticos e da sociedade civil. Por outro lado, verificou-se o surgimento de um caráter liberal-securitário, com a atuação de atores privados e das forças de segurança. O deslocamento das iniciativas para a região fronteira, transferidas do Ministério da Integração Regional para Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Gabinete de Segurança Institucional também explica, em parte, a alteração do perfil das relações bilaterais.

A alteração nas elites governantes de Brasil e Paraguai, com suas percepções sobre o papel estatal nas relações internacionais e na integração regional, também contribuiu para essa mudança nas relações, que passaram a ter um perfil de regionalismo aberto com ênfase no âmbito econômico-comercial e com menor presença estatal. Ademais, o conturbado cenário político-econômico nos dois países afetou a dinâmica da relação bilateral, ocasionando uma série de contradições e descontinuidade de ações e políticas públicas na fronteira brasileiro-paraguaia.

Por fim, constata-se a necessidade de se (re)pensar as relações brasileiro-paraguaias, com vistas a favorecer a construção de confiança mútua, ampliar o desenvolvimento econômico-social e fortalecer a integração regional.





Referências

- Actis, Esteban. 2017. La política exterior de Michel Temer. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Ciudad del Mexico. México.
- Almeida, Paulo Roberto de. 2015. “Contra as parcerias estratégicas: um relatório de minoria”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 4: 113-129.
- Almeida, Paulo Roberto de. 2016. “Do lulopetismo diplomático a uma política externa profissional”. *Mundorama*, 11: 7-15.
- Almeida, Wilson; Santana, Hadassah Laís. 2014. “Integração e democracia Os interesses políticos locais que distorcem o direito internacional e a crise política resultante da suspensão do Paraguai do Mercosul”. *Revista de Informação Legislativa (RIL)*. Senado. Brasília – DF.
- Amorim, Celso. 2010. “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview”. *Rev. bras. polít. int.* [online], 53, n.p.: 214-240.
- Ayerbe, Luis Fernando. 2008. “*Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*”. São Paulo, SP: Ed. Unesp.
- Barros, Pedro Silva; Gonçalves, Julia Borba. 2019. “Fragmentação da Governança Regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019)”. *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*. v. 2. n 3.
- Beach, Derek; Pedersen, Rasmus Brun. 2019. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores. 2012. “Cúpula Extraordinária dos Chefes de Estado do Mercosul”, Brasília, 31 de julho de 2012. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 111.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores. 2013. “Participação da Presidente da República na Cerimônia de inauguração da linha de transmissão elétrica de 500 kv entre Itaipu e Villa Hayes”, 29 de outubro de 2013. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 113.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores. 2016. “Declaração conjunta adotada por ocasião da I Reunião do Mecanismo 2 + 2 de Consulta e Avaliação Estratégica entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai”, Assunção, 4 de abril de 2016. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 118.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores. 2016. “Visita do Presidente da República ao Paraguai”, Assunção, 3 de outubro de 2016. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 119.
- Brasil, Eceme. 2018. *Padeceme*, n. 2. Rio de Janeiro: ECEME.





- Brasil, Ministério das Relações Exteriores. 2018. “Discurso proferido pelo Ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, por ocasião da reunião do Conselho do Mercado Comum, sessão 1, Estados partes Assunção, Paraguai”. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 123.
- Brasil, Ministério da Defesa. 2012. *Política Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa.
- Brasil, Ministério da Economia. 2020. “*Balança Comercial e Estatísticas de Comércio Exterior*”. Brasília-DF: Ministério da Economia.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores. 2020. “*Sistema Concórdia*”. Brasília-DF. Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores. 2021. “*Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Cooperação para o Desenvolvimento*”. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Ministério das Relações Exteriores.
- Bueno, Mara Lucinéia Marques Correa. 2019. “Configurações na fronteira entre Brasil/Paraguai e a organização do programa escolas interculturais de fronteira (PEIF)”. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 14: 1702-1716.
- Camara, Lisa Belmiro; Esposito Neto, Tomaz. 2020. “Unasul e União Europeia: análise comparada em termos de segurança e defesa”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 7: 67-96.
- Carneiro Filho, Camilo Pereira; Camara, Lisa Belmiro; Pereira, Bruna Letícia Marinho. 2020. “Segurança e defesa na fronteira oeste: o arco central e as ameaças nas diádes com Bolívia e Paraguai. Para onde!?” *UFRGS*, 13: 122-136.
- CEPAL, ONU. 2020. “*CEPALSTAT Statistics and Indicators*”. Organizações das Nações Unidas.
- Cervo, Amado Luiz; Lessa, Antônio Carlos. 2014. “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* (Impresso), 57: 133-151.
- Cervo, Amado Luiz. 2009. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- César, Gustavo Rojas de Cerqueira. 2016. “Integração Produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral”. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 22: 19-32.
- César, Gustavo Rojas de Cerqueira; Espósito Neto, Tomaz; Macedo, Gustavo; Boulos, Renata. 2015. “Brasil e Paraguai: questões das relações bilaterais”. *Observatório Brasil e o Sul*, n. 3.
- Codas, Gustavo. “El Acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil”. 2011. In Fundação Alexandre Gusmão. (Org.). *IX Curso para diplomatas Sul-Americanos: textos acadêmicos*, 1. ed. Brasília: FUNAG.





- Codas, Gustavo. 2012. “Paraguai, 22 de junho de 2012: um golpe contra a integração sul-americana”. *Teoria e Debate*, v.1, p. –.
- Cordeiro, Rui Mesquita. 2012. “De Receptor A Doador: Os Desafios Da Cooperação Para O Desenvolvimento Na Política Externa Brasileira Sob A Ótica Da Relação Estado/Sociedade Civil”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*. Dourados-MS. V. 1. n° 2.
- Cornetet, João M. C. 2014. “A Política Externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade”. *Conjuntura Austral*, 5: 111-150.
- Desiderá Neto, Walter. 2014. “O funcionamento do Mercosul como coalizão internacional (2003-2012)”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 10: 129-150.
- Espósito Neto, Tomaz; Paula, Orlando F. 2015. “Um balanço das Relações Brasileiro-Paraguaias nos Governos Lula/Dilma (2003-2012)”. In Thomaz, Laís Forti; Mathias, Suzeley Kalil & Oliveira, Marcelo Fernandes de. (Org.). *Diálogos sul-americanos: 10 anos da política exterior*, 1ed. Marília: Editora Cultura Acadêmica.
- Espósito Neto, Tomaz; ROCHA, Tamyris. C. S.. Salud y fronteras en el marco de la integración regional: análisis del Sis-Fronteras en las ciudades de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero (2005-2014). *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales (RMPS)*, v. 4, p. 29-54, 2020.
- Espósito Neto, Tomaz. 2012. “As Relações Brasileiro-Paraguaias na Era Pós-Lugo: uma Análise Prospectiva”. *Conjuntura Austral*, 3: 17-33.
- Ferreira, Marcos Alan S.V.; Medeiros, J. L. 2020. “Cooperação Militar contra o Crime Organizado: Brasil e Paraguai no combate ao narcotráfico (1988-2017)”. *Sociedade e Cultura*, 23: 1-38.
- Florencio Sobrinho, Sergio Augusto de Abreu e Lima. 2015. “Trajetória do Mercosul e Mudança de Paradigmas e de Posições da Política Externa Brasileira: começo virtuoso e crise recente — possíveis interpretações”. *Texto para Discussão*. Brasília-DF: IPEA.
- Garcia, Marco Aurélio. 2013. “Paraguai, Brasil e o Mercosul”. *Revista de Política Externa*, vol. 21, n. 3, jan./mar.
- Godoy, Vivian. L.; Lamberti, Eliane. 2020. “A Lei de Maquila e a Dinâmica Produtiva no Território Fronteiriço de Pedro Juan Caballero (Paraguai)”. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, 4: 159-175.
- Grassi, Jéssica Maria. 2019. “Parceria estratégica nas Relações Internacionais: aportes teóricos e o caso brasileiro”. *Brazilian Journal of International Relations*. Marília — SP. UNESP. v. 8 n. 3.
- Guillén, Stella.20013. “Paraguay frente al Mercosur y Alianza del Pacífico”. Assunción, Paraguay: *OBEI Observatório de Economia Internacional*.





- Guimarães, Samuel Pinheiro. 2006. “Desafios brasileiros na era dos gigantes”. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. 2020. “Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional”. 5. Porto Alegre: Contraponto.
- Hurrell, A. 1995. “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”. *Contexto Internacional*, 17, n. 1: 23-59.
- Keohane, Robert & Nye, Joseph. 1988. “Power and Interdependence Revisited”. *International Organization*, 41, n. 4: 725-753.
- Keohane, Robert. “Power and Interdependence”. 1977. 2. ed. Nova Iorque: Longman.
- Lafer, Celso. 2013. “Descaminhos do Mercosul — a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira”. *Política Externa (USP)*, 21: 19-27.
- Lambert, Peter. 2016. “The Myth of the Good Neighbour: Paraguay’s Uneasy Relationship with Brazil”. *Bulletin of Latin American Research* 35, n. 1: 34-48.
- Landim, Hiarley Gonçalves Cruz. 2015. “SISFRON: Ferramenta de ampliação da Diplomacia Militar brasileira e fortalecimento do CDS”. *Revista Política Hoje*, 1. ed, 24, UFPE.
- Landim, Hiarley Gonçalves Cruz. “A diplomacia militar do Exército Brasileiro e o ambiente de segurança e defesa na América do Sul”. Tese (Doutorado em Ciências Militares) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Rio de Janeiro, 2014.
- Lessa, Antônio Carlos. 2010. “Brazil’s strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* (Impresso), 53: 115-131.
- Marconi, Marina de Andrade; Lakatos, Eva Maria. *Fundamento de metodologia científica*. Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. São Paulo: Atlas, 2003.
- Mathias, Suzeley Kalil; Zague, José Augusto; Santos, Leandro Fernandes Sampaio. 2019. “A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação”. *Opinião Pública*, 25: 136-168.
- Mattli, Walter. 1999. “*The logical of regional integration*”. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, J. 2015. “Process tracing and historical explanation”. *Security Studies*, 24, n. 2: 200-218.
- Menezes, Roberto Goulart. 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*, 1.ed. Dourados: UFGD.
- Milani, Carlos R. S.; Echart, Enara; Duarte, R. S.; Klein, Magno. 2014. *Atlas da Política Externa Brasileira*. 1. ed. Buenos Aires e Rio de Janeiro: CLACSO e EDUERJ.





- Milza, Pierre. 2003. “Política interna e política externa”. In Rémond, René (Org.). *Por uma História Política*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Neves, Alex Jorge. 2016. Plano Estratégico De Fronteiras, Rumos E Desafios Da Integração E Cooperação Em Segurança Pública No Contexto Dos Gabinetes De Gestão Integrada De Fronteiras. Dissertação de Mestrado. Programa De Pós-Graduação Mestrado Em Estudos Fronteiriços. Corumbá-MS. UFMS.
- Nickson, Robert Andrew. 2019. “Brazil and Paraguay: A Protectorate in the making? / Brasil y Paraguay: ¿Un protectorado en construcción?” *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, 10.
- Nickson, Robert Andrew. 2013. “Paraguay: Brazil’s dirty little secret”. *Open Democracy*, USA.
- Oddone, Nahuel; Prado, Henrique, S.A. 2015. “Free Shops en zonas de fronteira del Mercosur: oportunidad o desafío para la integración a la luz de la reciente legislación brasileña”. *Revista Tempo do Mundo*, 1: 105-121.
- Oddone, Nahuel; Prado, Henrique S. de Almeida. 2015b. *Tempo do mundo*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –v. 1, n, 2, (jan. 2015). — Brasília: IPEA.
- Oliveira, Henrique Altemani; Lessa, Antonio Carlos (Org.). 2013. *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço Editora.
- Oliveira, Henrique Altemani; Lessa, Antonio Carlos (Org.). 2013. *Parcerias Estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes*. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço Editora.
- Pape, Robert A. 2005. “Soft Balancing against the United States”. *Quarterly Journal: International Security*, 30, n. 1.
- Papi, Luciana. P.; Medeiros, Klei. 2015. “A Agenda Social na Política Externa do Governo Lula: os casos da Cooperação Internacional prestada pelo MDS e pela ABC”. *Conjuntura Austral*, 6: 75-100.
- Paraguai. Banco Central del Paraguay.2019. *Anexo Estadístico — Inversión Extranjera Directa*. Assunción. BCP.
- Patriota, Antônio de Aguiar. 2013. *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)*. Brasília: FUNAG.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2008. “A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”. *Revista Brasileira de Política Internacional* (Impresso), 51: 136-156.
- Pecequillo, Cristina Soreanu; Carmo, Corival Alves do. 2017. A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul. *Perspectivas: revista de ciências sociais*, 50: 13-45.





- Pinheiro, Letícia; Milani, Carlos (Org.). 2012. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Prado, Henrique S. de Almeida; Espósito Neto, Tomaz (Org.). 2015. *Fronteiras e Relações Internacionais*. 1. ed., 1, 288 p. Curitiba: Editora Ithala.
- Putnam, Robert D. 2010. “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”. *Rev. Sociol. Polit.* [online], 18, n. 36: 47-174.
- Ramanzini Junior, Haroldo; Mariano, Marcelo Passini. 2018. “As Relações Com A América Do Sul (2008-2015)”. In Florencio, Sergio Abreu e Lima; Desiderá Neto, Walter Antonio; Ramanzini Junior, Haroldo; Silva Filho, Edison Benedito da (org.). *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*. Brasília-DF. Ipea: Funag. 2018.
- Scherma, Márcio A. 2016a. “Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma”. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 7: 65-77.
- Scherma, Márcio A. 2016b. “Rumo à cooperação e ao desenvolvimento: as políticas brasileiras para a faixa de fronteira”. *Carta Internacional (USP)*, 11: 32-55.
- Silva, André Luiz Reis da; Pérez, José Oviedo. 2019. “Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy”. *Latin American Perspectives*.
- Simões, Renata Moraes. 2019. “A modificação da postura brasileira na UNASUL: da criação à formalização da saída do bloco (2008-2019)”. *Revista Neiba — Cadernos Argentina-Brasil*, 8: 1-19.
- Simões, Antônio José Ferreira. 2012. *“Eu sou da América do Sul”*. Brasília: FUNAG.
- Toledo, Sara. B. 2018. “O Paraguai na agenda de política externa do governo Lula: a renegociação do tratado de Itaipu no governo Lugo”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 6: 395.
- Veiga, Pedro da Mota P.; Ríos, Sandra. 2007. *“O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”*. Santiago: CEPAL
- Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel (Trads.). 2011. *“A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula,”* 1. ed. São Paulo: Editora Unesp.

