



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BRUNO HENRIQUE FERREIRA

A POLÍTICA EXTERNA DO PARAGUAI E SEUS INTERESSES NO
MERCOSUL E NO FOCEM

JOÃO PESSOA

2020

BRUNO HENRIQUE FERREIRA

**A POLÍTICA EXTERNA DO PARAGUAI E SEUS INTERESSES NO
MERCOSUL E NO FOCEM**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais pela
Universidade Federal da Paraíba.

Orientador (a): Prof^a. Dr.^a Aline Contti
Castro

JOÃO PESSOA

2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

F383p Ferreira, Bruno Henrique.

A política externa do Paraguai e seus interesses no Mercosul e no Focem / Bruno Henrique Ferreira. - João Pessoa, 2020.

33 f. : il.

Orientação: Aline Contti Castro.

TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Paraguai. 2. Mercosul. 3. Focem. I. Castro, Aline Contti. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327

Elaborado por ANDRE DOMINGOS DA SILVA - CRB-00730-PB

BRUNO HENRIQUE FERREIRA

**A POLÍTICA EXTERNA DO PARAGUAI E SEUS INTERESSES NO
MERCOSUL E NO FOCEM**

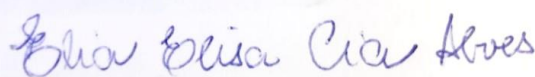
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Relações
Internacionais do Centro de Ciências
Sociais Aplicadas (CCSA) da
Universidade Federal da Paraíba
(UFPB), como requisito parcial para a
obtenção do título de bacharel (a) em
Relações Internacionais.

Aprovado (a) em: 03 de dezembro de 2020

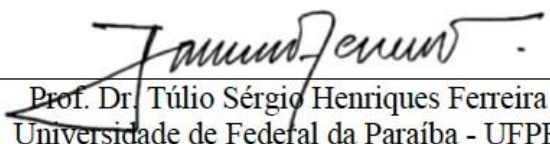
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Aline Contti Castro– (Orientadora)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Profa. Dra. Elia Elisa Cia Alves
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques Ferreira
Universidade de Federal da Paraíba - UFPB

A POLÍTICA EXTERNA DO PARAGUAI E SEUS INTERESSES NO MERCOSUL E NO FOCEM¹

Bruno Henrique Ferreira

Resumo: No contexto das assimetrias no Mercosul, o presente trabalho analisa a política externa do Paraguai, evidenciando seus principais interesses na construção dessa instituição e do Focem. Sendo o país de menor poder econômico no bloco e o maior receptor dos recursos do Focem, o objetivo desse artigo é evidenciar os interesses paraguaios por meio da análise dos projetos concluídos pelo país, financiados pelo Fundo entre 2006 e 2020. O artigo é dividido em quatro partes: descrever a construção do Mercosul e do Focem; explicar a política externa pendular do Paraguai; analisar o Paraguai no Cone Sul e a política externa de integração; avaliar os projetos concluídos pelo Paraguai no Focem. A metodologia do trabalho conta com a análise qualitativa do tema por meio da revisão da bibliografia especializada, documentos oficiais e uma análise quantitativa descritiva a respeito dos projetos. Os resultados preliminares apontam que o país busca meios alternativos de financiamento para o desenvolvimento de sua infraestrutura, tendo em vista que dos treze projetos concluídos do Focem, oito são relativos a dimensão física (convergência estrutural). Embora o Focem tenha seu escopo de financiamento limitado, as contribuições do Fundo para o Paraguai têm sido positivas no que se refere à infraestrutura do país. As limitações econômicas do Paraguai também o fazem defender a ampliação do Fundo e manutenção no trato das assimetrias.

Palavras-chave: Mercosul. Paraguai. Focem. Convergência. Infraestrutura.

PARAGUAY'S FOREIGN POLICY AND ITS INTERESTS IN MERCOSUR AND THE FOCEM

Abstract: In the context of asymmetries in Mercosur, the present work analyzes the foreign policy of Paraguay, highlighting its main interests in the construction of this institution and of Focem. As the country with the least economic power in the bloc and the largest recipient of Focem resources, the objective of this article is to highlight paraguayan interests through the analysis of projects completed by the country, financed by the Fund between 2006 and 2020. The research is divided into four parts: describing the construction of Mercosur and FOCEM; explaining Paraguay's pendular foreign policy; analyzing Paraguay in the Southern Cone and foreign integration policy; and evaluating the projects completed by Paraguay at FOCEM. The methodology of the work has a qualitative analysis through the revision of the specialized bibliographic on the theme, official documents, and a descriptive quantitative analysis regarding the projects. The preliminary results indicate that the country is looking for alternative means of financing for the development of its infrastructure, considering that of the thirteen completed projects, eight are on the Structural Convergence axis. Although Focem has a limited scope of funding, its contributions to Paraguay have been positive concerning the country's infrastructure. Paraguay's economic limitations also contribute to the defense of the expansion of the Fund and maintenance in dealing with asymmetries.

Key-words: Mercosul. Paraguay. Focem. Convergence. Infrastructure.

¹ O presente trabalho é fruto de um projeto de pesquisa do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (CNPq, 2019-2020), no qual foi aprofundado e eleito para submissão de Trabalho de Conclusão de Curso no objetivo de obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais. O Projeto de Iniciação Científica foi orientado pela Prof.^a Dr.^a Aline Contti Castro (DRI/UFPB).

INTRODUÇÃO

Na maioria dos processos de integração regional é comum que se identifique diferenças entre as condições econômicas dos países. Também, de modo geral, grande parte desses processos estão concentrados em uma maior aproximação que gere, primordialmente, maiores resultados econômicos e comerciais. Embora o Mercosul represente um importante avanço no que se refere às questões geoeconômicas, existem distinções econômicas significativas entre os Estados-membros. Ao passo que os unem na ideia de melhor inserção na economia global, os diferencia dentro de seu contexto econômico no bloco.

O processo de integração com economias mais complexas (Brasil e Argentina) também acresceu à assimetria em relação aos dois menores (Paraguai e Uruguai). Apenas em 2004 pressões do Paraguai e Uruguai em busca de mecanismos que dirimissem essas assimetrias foram discutidas no âmbito do Grupo do Mercado Comum, tomando forma no ano de 2006 por meio da decisão 45.04 do Conselho do Mercado Comum para a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

O Focem tem como objetivo “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social e o fortalecimento institucional do bloco em particular das economias menores e das regiões menos desenvolvidas” (FOCEM, CMC/DEC 45.04, 2004). Nesse sentido, apresenta quatro vertentes para superação das dificuldades estruturais e a integração do bloco: física (Convergência Estrutural), econômica (Desenvolvimento da Competitividade), social (Coesão Social) e institucional (Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração).

De acordo com o artigo 3º da decisão 18.05 (2005), as dimensões de integração devem, respectivamente, i) contribuir para ajustes estruturais nas economias menores, melhoria do sistema de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação; ii) realizar planos para a reorganização produtiva e trabalhista que apoiem a criação de novos meios de comércio intrabloco. Também, o fortalecimento da institucionalidade pública e privada no que se refere aos padrões técnicos da qualidade da produção; iii) contribuir com projetos sociais em zonas de fronteira, tendo em vista os interesses comunitários em áreas da saúde humana, redução da pobreza e desemprego; iv) melhorar a estrutura institucional do bloco e seu provável desenvolvimento.

Até o ano de 2011 o Paraguai foi o país que mais obteve projetos financiados pelo Fundo, recebendo cerca de 70% do valor destinado ao Focem, aproximadamente de 2%

do seu Produto Interno Bruto. Apesar do volume dos recursos disponibilizados pelo Fundo ser considerado baixo, é importante observar que para o Paraguai, esta pode ser uma alternativa fundamental para alavancar sua infraestrutura e investimentos na parte Oriental e principalmente na parcela Oeste do país, região desprovida de recursos naturais.

Nesse sentido, o presente trabalho discute como as condições geográficas, políticas e econômicas do Paraguai resultaram na formulação de seus interesses dentro do Mercosul e Focem, considerando o objetivo de desenvolvimento de sua infraestrutura e melhoramento da competitividade em relação a seus pares (TERRA, 2005; ROLLON, 2012). Evidencia-se também a maneira pela qual os interesses internos se comportaram durante a entrada no Mercosul e na formulação Focem (MASI, 2005). Busca-se esclarecer, por último, como os projetos concluídos, entre 2007 e 2020, correspondem aos interesses de setores intensivos do país. O artigo tem como objetivo desse artigo é evidenciar os interesses paraguaios por meio da análise dos projetos concluídos pelo país, financiados pelo Fundo entre 2006 e 2020.

Para tanto, a metodologia do trabalho tem sua base qualitativa por meio do marco teórico do regionalismo, revisão da literatura sobre política externa dos governos paraguaios durante a ditadura de Strossner e durante o processo de redemocratização, documentos e decisões oficiais dos órgãos do Mercosul e Focem. Do mesmo modo, a análise quantitativa descritiva está fundamentada nos dados dos projetos concluídos que tiveram financiamento do Focem disponíveis no site do Fundo.

O trabalho está dividido em quatro seções, além das considerações finais. A primeira delas se discute a construção do Mercosul e do Focem por uma perspectiva histórica, dando destaque aos momentos pujantes do processo de integração; em seguida se esclarece como o Paraguai movimentou a sua política externa entre a Argentina e Brasil em prol de maiores ganhos comerciais e econômicos em razão de suas condições naturais e geográficas; a terceira busca explicar como os interesses internos (a partir do período de redemocratização) orientaram o comportamento paraguaio dentro do processo de integração mercosulino.

À última seção, se reserva a análise dos treze projetos concluídos pelo Paraguai que foram financiados pelo Focem. Busca-se, portanto, apontar os interesses que circundam os projetos em questão, além de um breve questionamento sobre a coerência entre os projetos concluídos e as diretrizes da decisão constitutiva do Focem por meio de uma análise descritiva dos dados financeiros e objetivos dos projetos. Por fim, uma breve

análise sobre a estrutura de financiamento do Fundo e suas devidas contribuições ao desenvolvimento da infraestrutura do Paraguai.

A metodologia do trabalho consiste na congregação de informações qualitativas e quantitativas. No que diz respeito a parte qualitativa, a pesquisa possui uma discussão com base na revisão da literatura especializada no assunto, documentos oficiais do Mercosul, Focem e relatórios das Nações Unidas e UNCTAD.

A parte quantitativa consiste na avaliação descritiva do arranjo de financiamento do Focem, bem como da estrutura de financiamento dos projetos concluídos pelo Paraguai até o ano de 2020. A base de dados foi elaborada a partir de informações que constam na seção online sobre os projetos no site do Focem.

1. A construção do Mercosul e o FOCEM

Ao final da década de 1980, o fim do mundo bipolar e da Guerra Fria reorganizou o sistema e as relações internacionais: a economia ganhou um maior espaço nas discussões multilaterais em relação às de questões de segurança. O capitalismo se reafirmou como a base definidora da ordem econômica, o fenômeno da globalização acelerou a aproximação entre nações fronteiriças e além delas, e o neoliberalismo se consolidou como uma ideologia mundial. Esse novo contexto revelou um mundo “uni-multipolar” onde surgem Estados expoentes em diversas regiões do globo (FAWCETT, 2005; CERVO, 2008).

Na América do Sul, o país que apresentava uma estrutura econômica melhor consolidada e uma política externa mais coesa para propor algum projeto regional era o Brasil. Vislumbrados com as possibilidades da globalização, dirigentes, equipe assessora e opinião pública absorveram a nova proposição de mundo baseada nos processos produtivos e do consumo, das liberdades econômicas e fluxos de capitais (CERVO, 2008).

Embora houvesse importantes discussões entre pragmáticos e desenvolvimentistas a respeito do modelo de inserção internacional do país e sua relação com os vizinhos no novo contexto econômico global, desde 1991 esses dois grupos convergiam com relação a formação e evolução de um bloco encabeçado pelo Brasil por meio da “autonomia pela integração” (CERVO, 2008; SARAIVA e RUIZ, 2009).

Tendo em vista a necessidade de se estabelecer na nova ordem do sistema internacional, a aproximação entre Brasil e Argentina desde a década de 80 resultou em um dos primeiros projetos regionais sul-americano. Embora existam registros de

aproximação regionais anteriores, o passo mais importante da aproximação de ambos os países foi com a assinatura da Declaração de Iguaçu (1985), que firmava o compromisso de acelerar o processo de integração bilateral (MDIC, 2020).

No ano seguinte (1986), ambos países assinaram a Ata para a Integração Brasil-Argentina, criando o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Na Ata encontram-se quatro princípios que posteriormente foram base para o Tratado de Assunção: Flexibilidade (abrindo espaço para ajustes durante o processo), gradualismo (dividindo o processo em etapas anuais), simetria (harmonizando as políticas específicas que possam interferir na competitividade de setores) e equilíbrio dinâmico (uniformização para a integração setorial) (Ata de Integração Brasil-Argentina, 1986).

A aproximação de Brasil e Argentina evolui e em 1988 ambos assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que previa a fixação de uma área de livre comércio em um prazo de dez anos. Obedecendo os princípios da Ata supracitada, o Tratado estabelecia duas etapas para a integração. A primeira delas com a remoção de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços nos territórios dos dois países. Também foi prevista na primeira etapa a harmonização das políticas aduaneiras de comércio interno e externo, agrícola e industrial, além de coordenação das políticas monetária, fiscal, cambial e de capitais (Tratado de Integração, 1988).

A segunda etapa correspondeu à harmonização gradual de políticas que fossem necessárias para a formação de um Mercado Comum. A partir disso, ambos os Estados negociariam conjuntamente acordos internacionais e caberia aos respectivos poderes legislativos a aprovação desses acordos (Tratado de Integração, 1988). O processo de Integração foi acelerado em julho de 1990 com a Ata de Buenos Aires, diminuindo em quatro anos e meio o processo para a consolidação de um mercado comum (Ata de Buenos Aires, 1990).

O histórico dos acordos firmados entre Brasil e Argentina refletem o caráter institucionalista pragmático visando a obtenção de maiores ganhos comerciais com a construção do bloco. Nesse sentido, evidencia-se os interesses das elites brasileiras na ampliação do mercado consumidor, bem como da elite argentina na oportunidade de obter maiores relações comerciais com o Brasil e dirimir questões de rivalidade (RUSSELL e TOKATLIAN, 2003; MARIANO, 2015).

O ponto alto do processo ocorre com a assinatura do Tratado de Assunção (1991). Em relação a esse Tratado, duas características o fundamentam: a universalidade das

decisões, afetando o conjunto da produção dos países membros em relação ao sistema de comércio; se estabelece a redução dos prazos para a implementação da liberalização comercial entre, agora, os quatro membros. Também é durante o Tratado de Assunção que Paraguai e Uruguai são incorporados ao futuro bloco.

O momento de criação do Mercosul acontecia sobre um contexto de ceticismos sobre as políticas nacionalistas aplicadas na América Latina durante o século XX. A perspectiva era de que os países menores não conseguiram aproveitar as vantagens obtidas em toda a história da integração latino-americana pela multiplicidade de exceções que demandavam às suas economias, portanto enquadrando-se como obstáculos ao avanço do processo de integração da região (TERRA, 2008).

María Terra (2008, p. 193) ainda enfatiza que

O Tratado de Assunção estabeleceu a igualdade de direitos e obrigações entre seus sócios, embora fossem aceitas diferenças específicas de ritmo para avançar na formação do Mercado Comum. Em Ouro Preto se estabeleceu a necessidade de ter uma consideração especial pelos países e regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL (Tradução própria).²

A entrada do Paraguai e Uruguai no Mercosul trouxe minimamente um tratamento relacionado às assimetrias estruturais sob o princípio do tratamento especial. O Artigo 6º do Tratado de Assunção (1991) reconheceu as diferenças de ritmo econômico dos dois menores comparados aos maiores, autorizando um período maior e exceções para o alinhamento ao livre comércio e posteriormente à União Aduaneira (UA).

Em 1995, o Protocolo de Ouro Preto deu estrutura institucional ao Mercosul ampliando a participação dos respectivos parlamentos nacionais e sociedade civil. O Protocolo também atribuiu ao Mercosul personalidade jurídica de direito internacional, dessa forma, abrindo espaço para negociações entre o bloco e terceiros Estados, entre blocos e relações com outros organismos internacionais.

O aprofundamento do bloco com o Protocolo de Ouro Preto acrescentou uma nova agenda de discussão ao Mercosul relacionado a temas macroeconômicos. O aprofundamento trouxe espaço para que os países menores, em especial o Paraguai, pudessem reclamar ao Mercosul medidas que tivessem como objetivo reduzir a disparidade econômica entre os pares. Por ser um país agroexportador, o país é dependente da importação de manufaturados e aceitar de imediato a Taxa Externa

² Trecho original: “el Tratado de Asunción estableció la igualdad de derechos y obligaciones entre sus socios aunque se aceptaron diferencias puntuales de ritmo para avanzar hacia la formación del Mercado Común. En Ouro Preto se estableció la necesidad de tener una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR.”

Comum (TEC) colocaria em risco a sua balança comercial, uma vez que a TEC prevista para o bloco seria maior do que a praticada pelo país. (ROLÓN, 2010; COUTO, 2012).

Durante as negociações da TEC os interesses dos quatro países divergiam em prol de suas lógicas econômicas próprias. O Brasil vislumbrava a oportunidade de implementar o programa brasileiro de redução tarifária iniciada em 1991 com conclusão prevista para 1994, sendo que sua proposta nacional previa sete níveis tarifários (0%, 5%, 10%, 15%, 20%, 25% e 35%). Dessa maneira refletia-se a complexidade do seu quadro produtivo com proteção crescente de acordo com o grau de valor agregado de seus produtos. Com a perspectiva média de uma TEC abaixo de 20% para o bloco, o Brasil se aproveitaria dessa chance convergindo o final do seu plano nacional com a implementação da TEC no Mercosul (KUME apud VAZ, 2002).

A Argentina, por sua vez, preocupava-se em equilibrar a necessidade de reestruturar o seu parque industrial, defendendo uma alíquota relativamente baixa que permitisse a importação de bens de capital. Por outro lado, também desejava equilibrar sua balança comercial, nesse sentido propôs seis níveis para implementação da TEC (0%, 4%, 8%, 12%, 16% e 20%), ou seja, correspondia à estrutura tarifária pretendida pelo bloco com um grau de abertura tarifária um pouco mais ampliado (VAZ, 2002).

Tanto o Uruguai quanto o Paraguai apresentaram propostas com níveis tarifários menores: cinco e quatro, respectivamente. Tendo em vista o contexto produtivo assimétrico e com Brasil e Argentina propondo alíquotas mais elevadas, o Paraguai sugeriu, de maneira extraordinária, a negociação da taxa de produto por produto. O quadro divergente estagnou as negociações da TEC do bloco entre outubro de 1992 à março de 1993 (VAZ, 2002).

A decisão sobre a TEC veio por meio político, durante a VIII Reunião do Grupo do Mercado Comum (1992), e em seguida durante a III Reunião do Conselho Mercado Comum (CMC) no mesmo ano, onde foram tratados os critérios e níveis mínimo e máximo sobre a alíquota que seria praticada pelo bloco. Decidiu-se então que, a partir de junho de 1993, os níveis mínimo e máximo da TEC estariam definidos entre 0% e 20%. Também estariam contempladas algumas exceções, em outras palavras, alíquotas diferentes para um número específico de produtos com um teto de 35% e com a obrigação de convergir para 20% em um prazo de seis anos, a partir de janeiro de 1995 (GMC/Ata 004, 1992; CMC/DEC 11, 1992).

Em relação a natureza da TEC, Vaz (2002, p. 231) reitera que

a fixação dos limites de 0% e 20% para a TEC foi uma decisão política próxima das propostas originais da Argentina e do Uruguai, que não implicava, para esses países, modificação significativa quanto aos tetos já vigentes em suas estruturas tarifárias de então.

O mesmo não ocorria para o Paraguai, onde sua estrutura econômica se diferenciava dos demais. Assim, em julho de 1994, durante reunião informal do CMC, onde foram definidos alguns prazos para adoção de uma alíquota unificada para determinados setores e o número de exceções permitidas pela TEC não poderia ultrapassar 300 itens, também foi permitido ao Paraguai que o país dispusesse de um número de itens em estado de exceção relativamente maior, porém com o compromisso de convergir linear e automaticamente até o ano de 2006 (GMC/Ata nº 002, 1994).

Embora o reconhecimento da necessidade de adequar o ritmo do processo aos países menores, as assimetrias estruturais anunciavam dificuldades no avanço do processo de integração mercosulino. Bouzas (2005, p. 86) define que as assimetrias estruturais

são determinados por fatores que moldam a capacidade das economias de se beneficiarem de uma maior integração do mercado: tamanho econômico, dotações de fatores, renda per capita, flexibilidade dos mercados de bens e fatores e nível de desenvolvimento econômico. Se restringirem a capacidade de um membro do processo de integração regional se beneficiar de uma maior integração no mercado, a comunidade pode optar por adotar políticas de discriminação acordadas (Tradução própria).³

Sobre o contexto da ‘onda rosa’ na América do Sul, houve um novo período de convergência na região, permitindo que agendas além das comercial e econômica fizessem parte das negociações regionais (SANAHOJA, 2012). A vista das novas circunstâncias, apenas em 2003 os órgãos diretores do Mercosul começaram a discutir sobre os assuntos relacionados a questões das assimetrias dentro do bloco econômico, reconhecendo, dessa forma, a importância do assunto e propondo-se à formulação de estratégias no objetivo de atender as reclamações vindas de Paraguai e Uruguai. No ano seguinte, o Conselho do Mercado Comum (CMC), através das decisões 28, 29, 32, 33 e 34, resolve atender as reivindicações das economias menores. Ficou decidido, portanto, viabilizar um maior tratamento diferenciado para o Paraguai em negociações com terceiros, também a adoção de um regime de origem menos rigoroso para as importações que são feitas pelo país e nos regimes especiais de importação (matérias primas, *drawback* e contratações temporárias) (CMC/DEC nº 28; nº 32; nº 33; nº 34, 2004).

³ Trecho original: “are determined by factors that shape the economies’ ability to benefit from increased market integration: economic size, factor endowments, per-capita income, flexibility of goods and factors markets, and level of economic development. If they constrain an RIA member’s ability to benefit from increased market integration, the community may choose to adopt agreed on policies of discrimination.”

Ademais, a DEC 29.04 (2004) da CMC prorrogou também a convergência do Paraguai com a Taxa Externa Comum (TEC) de bens de informática, bens de capital e telecomunicações, passo importante para a consolidação de uma União Aduaneira entre os Estados-Partes. Essa decisão correspondeu à expectativa da política externa dos países menores do bloco de evitar possíveis desvios de comércio ao adotarem uma TEC maior do que praticavam de forma imediata (TERRA, 2008).

Ainda que o CMC tenha decidido postergar e ampliar algumas exceções para os países menores, elas pouco representaram um esforço no que diz respeito ao tratamento de assimetrias estruturais do Mercosul. O fortalecimento para a criação de um Fundo ocorreu apenas durante a presidência *Pro Tempore* do Brasil em 2004 onde houve discussões mais assertivas acerca da criação de um Fundo.

Foi o Grupo do Mercado Comum (GMC), por meio da instrução normativa DEC 19.04 (2004), o responsável pela criação de um grupo de alto nível. Contando com a presença de representantes indicados pelos respectivos Ministérios da Economia, Fazenda e Relações Exteriores dos países-membros, o grupo teve como objetivo principal identificar as iniciativas e programas que pudessem promover uma maior competitividade e convergência dos sócios menores e regiões menos desenvolvidas, além de desenvolver mecanismos para o financiamento de iniciativas propostas (TERRA, 2008; COUTO, 2012).

A complexificação dos interesses dos dois menores, sobretudo o Paraguai, trouxe preocupações em relação a seus respectivos comércio, importações de manufaturados de parcerias bilaterais. De maneira destacada, discutia-se que o processo de integração com o Brasil e Argentina poderia resultar em uma fuga de investimentos externos que, por sua vez, seriam fundamentais para a manutenção e construção da infraestrutura do país. Nesse sentido que a CMC determinou por meio da DEC 45.04 a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) (MOTA e VEIGA, 2008; TERRA, 2008; COUTO, 2012).

O Focem, portanto, tem como finalidade “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e das regiões menos desenvolvidas”. O Focem também tem como função colaborar com o fortalecimento e funcionamento institucional do processo de integração (FOCEM, CMC/DEC nº 45, 2004).

Ainda de acordo com a decisão 45.04 da CMC, o Fundo direcionaria sua capacidade financeira em projetos que tenham como intenção a redução das assimetrias

e desequilíbrios regionais e nacionais; melhoramento da competitividade regional e nacional; viabilizar condições de desenvolvimento da área social; financiar as instituições da estrutura organizacional do bloco. Os objetivos citados transformaram-se em quatro áreas que contemplam agendas específicas através da DEC 18.05 (2005) da CMC: Convergência estrutural, Desenvolvimento da Competitividade, Coesão Social e Desenvolvimento Institucional do bloco.

Levando em consideração a primeira experiência de regionalismo do século XX, a estrutura organizacional da União Europeia (UE) (bem como seu trato com as questões das assimetrias) têm servido de referência para a formulação de políticas que consigam dirimir as assimetrias mercosulinas, embora seja de maneira menos ampla e aprofundada em relação ao caso europeu (TERRA, 2008).

Isto posto, considerando o Focem enquanto proposta, Couto (2012, p. 125) chama atenção para dois elementos conceituais que aproximam a experiência brasileira à europeia “no que diz respeito a convergência e desenvolvimento regional: a perspectiva multiescalar (regional e nacional) e a integração de elementos direcionados ao combate das desigualdades com outros focados na melhoria da competitividade”.

O Focem é composto por uma razão anual de US\$100 milhões, as contribuições entre os membros acontecem de acordo com a participação de seus PIBs na região. O Brasil, portanto, custeia 70% do valor, seguido por 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai. De 2006 à 2008, os valores contribuídos foram feitos de maneira progressiva, tendo sido iniciado com 50% do valor no primeiro ano, 75% no ano seguinte e apenas em 2008 o Fundo contou com o valor integral. Para além disso, o Focem também abre espaço para a contribuição de terceiros países e organismos internacionais que tenham o intuito de desenvolver projetos de desenvolvimento na região, assim também permite a entrada de recursos de origem do gerenciamento financeiro das suas reservas (CMC/DEC n. 24, 2005).

Ainda sobre a parte do financiamento, o decreto da CMC 01.10 (2010) trouxe elementos que não foram contemplados no decreto de fundação do Fundo. Além de detalhar como ocorreria o funcionamento institucional, também previu a contribuição voluntária dos Estados-partes sendo somados aos aportes regulares. Ademais, o decreto também anteviu a acumulação dos recursos que não fossem utilizados do Fundo para o ano seguinte, além da possibilidade de ter apoio à projetos plurianuais e pluriestatais, agregando elasticidade aos recursos do Focem.

No que concerne à distribuição dos recursos, o decreto de fundação prevê uma relação inversa ao que acontece na lógica de contribuição. O Paraguai pode pretender 48% dos recursos, o Uruguai 32%, enquanto Brasil e Argentina podem tanger 10% cada um. A utilização dos recursos do Focem é somada a um complemento de pelo menos 15% de recurso nacional. Couto (2012, p. 126) ressalta que “não há, todavia, uma diferenciação regional para a alocação prioritária dos recursos a não ser por uma menção às Zonas de Fronteira, como áreas de preferenciais de atuação do programa do objetivo 3, de desenvolvimento social”.

A lógica inversa da utilização dos recursos do Focem também traz aos países menores, sobretudo o Paraguai, a oportunidade de obter um meio alternativo de financiamento para suas obras desenvolvimento uma vez que, historicamente, esteve associado diretamente a uma relação pendular entre Argentina e Brasil. O meio comercial foi durante muito tempo o principal modo pelo qual o Paraguai obteve recursos para promover algum desenvolvimento interno, portanto, a próxima seção se debruçará sobre o jogo da política externa paraguaia entre os maiores expoentes da sub-região.

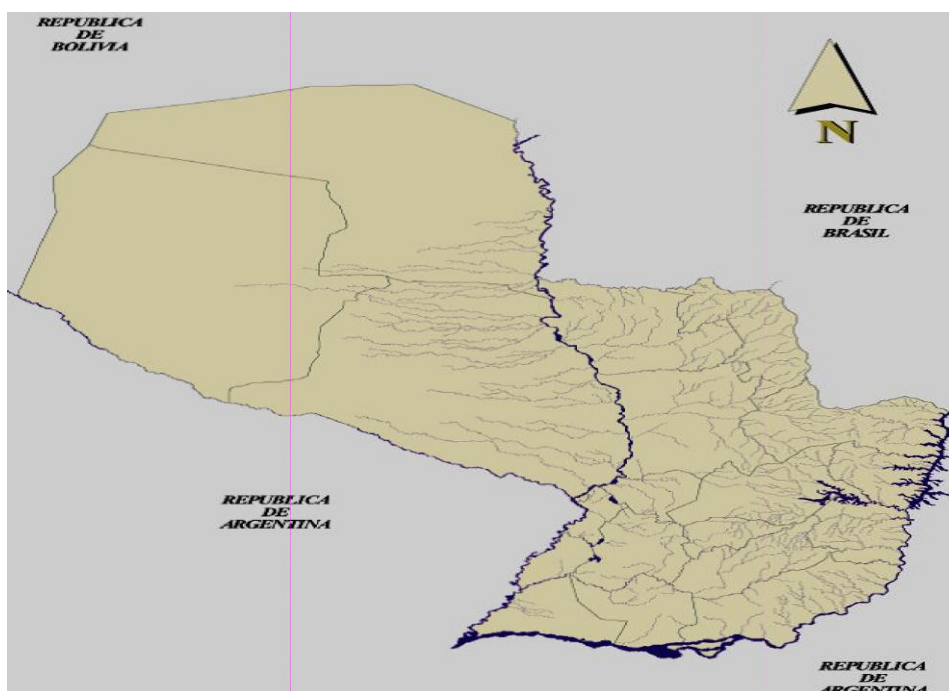
2. A política externa pendular do Paraguai

Para compreender o desenvolvimento da política externa do Paraguai, em primeiro lugar é fundamental manter em vista seus aspectos geográficos que ao mesmo tempo que o impede de situar-se em melhores condições no cenário comercial mundial o confere um importante poder de barganha com seus vizinhos mais influentes: Brasil e Argentina.

Junto com a Bolívia, o Paraguai está localizado no coração da América do Sul. Sem saídas para o mar, a condição mediterrânea configura um problema elementar para a sua história como Estado independente. O país faz fronteira com a Argentina, Bolívia e Brasil, possui uma extensão territorial de 406.575 km², uma população de 7,2 milhões de pessoas e, até 2018, um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$40,4 bilhões (BANCO MUNDIAL, 2020; DGEEC, 2020).

Cortado por três importantes rios (Paraguai, Paraná e Pilcomayo), sua condição mesopotâmica confere um grande potencial agrícola à região oriental do país, região esta que concentra mais de 90% de sua população (DGEEC, 2020). Fazer parte de um dos maiores aquíferos de água doce do mundo, Aquífero Guaraní, reflete o privilégio atual e futuro do país se levado em conta a escassez de água no planeta (mapa 1).

Mapa 1:



Fonte: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2020.

A conjuntura hidrográfica do Paraguai o possibilita buscar meios de desenvolvimento econômico alternativos através dos grandes rios e afluentes que recortam o país. Esse potencial remedia o país da condição mediterrânea e se reflete na natureza de sua estrutura econômica e nos interesses externos.

Por localizar-se entre Brasil e Argentina, as estratégias de política externa do Paraguai sempre estiveram ligadas aos seus vizinhos no intuito de garantir seus interesses, sendo conhecida como uma política externa “pendular”. Inicialmente, a economia do Paraguai dependia das relações com Buenos Aires em função de sua economia, pois grande parte dos investimentos estrangeiros eram oriundos da Argentina. O embaixador brasileiro no Paraguai, Moacir Briggs (1955), comparou o Paraguai a “um ser humano que respira com um só pulmão”, em outras palavras, todas as mercadorias de exportação do Paraguai passavam pelos portos argentinos (MENEZES, 1987).

A influência argentina também se estendia ao campo político, em especial os grupos de poder do Paraguai. A Argentina conseguia intimidar e influenciar os tomadores de decisões paraguaios com o objetivo de que seguissem seus interesses internos. A barganha argentina se concentrava em dois pontos importantes, a primeira de que a não aceitação das orientações vindas de Buenos Aires poderia acarretar na limitação dos fluxos do auxílio econômico que o Paraguai recebia, como também financiar grupos

políticos opositores que estavam exilados e com isso derrubariam os governos correntes (MORA, 1990).

As idas e vindas da influência argentina no Paraguai, a partir de 1904, colocaram o país em uma condição de satélite da Argentina, limitando suas possibilidades de crescimento comercial e político (ROLON, 2012). Durante o século XX, as exportações do Paraguai à Argentina e Estados Unidos correspondiam a 60% do total de suas exportações, e cerca de 50% de tudo o que era importado pelo país tinha origem de ambos os países. É importante evidenciar também o controle que a Argentina possuía sobre a navegação do rio Paraguai, Paraná e La Plata, o que traduzia o controle do único meio de acesso ao mar que Assunção tinha (BIRCH, 1990).

Com a chegada ao poder por meio de um golpe militar (1954-1989), o General Alfredo Stroessner iniciou um processo de mudança no que se refere à dependência econômica com a Argentina. O Paraguai passou a se aproximar do Brasil, visto como um importante ator que ganhara espaço e influência dentro do país, apesar de todas as tensões históricas relativas à Guerra do Paraguai. Na visão brasileira o Paraguai sinalizaria a vontade do país em abrir-se para o mundo hispano-americano, servindo como exemplo de cooperação, decisões geopolíticas regionais, além de um futuro mercado para os manufaturados brasileiros (MENEZES, 1987; ROLON, 2010).

Em reunião com o embaixador brasileiro Moacir Briggs, Stroessner dizia que o único pulmão do país era o rio, e que “toda nação queria outro órgão para respirar, como por exemplo, uma rodovia que ligasse Brasil e Paraguai e que isso seria muito bom para ambos interesses” (STROESSNER, 1955, apud MENEZES, 1987). Além de buscar um novo “pulmão” que ajudasse a economia do país a respirar, do ponto de vista político, Stroessner avaliava Buenos Aires como um perigo uma vez que a Argentina abrigava opositores à seu governo. Embora se objetivasse uma nova lógica geoeconômica para o país, isso não significava que o Paraguai cortaria suas relações com a Argentina, mas teria um segundo parceiro tão importante quanto, dando a possibilidade de movimentação do país no que se refere a formulação de estratégias de sua política externa.

A aproximação com os brasileiros deu sustento político ao governo Stroessner devido as importantes transformações econômicas que ocorreram ao Paraguai. De acordo com Rolón (2010, p.36) a chamada “marcha para o leste”

foi a abertura de novas fronteiras agrícolas em uma região antes inexistente economicamente falando. Nessa época deu-se início a um processo de modernização de sua estrutura econômica. Entretanto essa modernização se

deu num viés totalmente conservador, isto é, sem interferência ou ganho político interno no que se referia às perspectivas mais democráticas.

As conquistas obtidas com a aproximação com o Brasil consistiram na oportunidade de exportar seus produtos por um outro porto (porto de Paranaguá/PR) além do porto de Buenos Aires; a construção da Ponte da Amizade que liga ambos os países; construção da usina hidrelétrica de Itaipu, no qual conferiu ao país uma alta taxa de crescimento entre 1975-1981(a despeito dos problemas socioambientais); construção da Rodovia do Atlântico que conecta Assunção ao porto de Paranaguá que, inclusive, tem sido ampliada por faz parte de um projeto rodoviário de conexão bioceânica que pretende ligar a costa atlântica à pacífica da América do Sul, por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA). Nesse sentido, o Paraguai passou a respirar agora por “dois pulmões” (ROLON, 2010).

Por outro lado, a aproximação de ambos países também gerou problemas graves à política e economia do Paraguai. A “invasão” de brasileiros (brasiguaios) nas regiões fronteiriças pode ser compreendida, de acordo com Rolon (2010, p. 37), “como outra forma, quicá mais sutil, porém de efetiva pressão e de domínio sobre o país”.⁴ Essa problemática é apenas um dos desafios que surgiram da relação Brasil-Paraguai.

A maneira pela qual o processo decisório do governo paraguaio tem ocorrido se mostra vinculada aos seus vizinhos fronteiriços, estabelecendo uma dependência direta, seja ela de caráter comercial, político ou econômico. Dessa forma, embora reticente, a entrada no bloco sul-americano seria eminente visto a sua forte relação com o Brasil e Argentina. A seção seguinte abordará o processo de participação do Paraguai no Mercosul, evidenciando os interesses a favor e contrários à entrada que se instalaram durante o período.

3. O Paraguai no Cone Sul e a política externa de integração

Durante a ditadura de Stroessner (1955-1989) o Paraguai passou pelas principais transformações econômicas de sua história. Embora tenha passado por uma transição democrática em 1991 e por reformas macroeconômicas após o regime autoritário, é de fundamental importância avaliar os interesses que foram cristalizados pelas elites que

⁴ Entende-se a expressão “Brasiguaios” como referência a brasileiros que se alojam em grandes áreas do Paraguai na fronteira com o Brasil, tendo domínio sobre a economia e política de diversas cidades paraguaias. Além das tensões diplomáticas que ocorrem em relação à Itaipu, este problema tem gerado revolta por parte dos nativos e de setores ligados à luta pela terra e reforma agrária do Paraguai.

tiveram favorecimento durante o período Stroessner e os atores que ganham maior espaço durante a transição para a democracia.

Aggarwal e Espach (2004) argumentam que existem fatores e processos que influenciam as preferências comerciais dos países e tendo em vista a diversidade, os resultados são percebidos em diferentes percepções e estratégias comerciais por parte dos *policy makers*. Ainda consideram que é importante questionar quais são esses fatores, o que representam, como se encontram vinculados com interesses subnacionais e com outras instituições e atores do Estado. Em vista disso, também se faz necessário compreender a colisão dos interesses divergentes no início da década de 90 e que fundamentariam as principais demandas do país para inserir-se no processo de integração mercosulino durante a década.

Diferente das economias vizinhas, ao longo da fase autoritária, o Paraguai apresentava uma economia bastante distinta relacionado ao padrão de desenvolvimento dos países que hoje compõem o Mercosul. Brasil e Argentina, assim como o Paraguai, também se especializaram na exportação de *commodities*, porém, diferente de Assunção, os dois maiores apostaram na agroindustrialização e em um grande processo de industrialização por meio da substituição de importações acompanhada de um protecionismo comercial e intervenções constantes do Estado na economia (MASI, 2006).

No que se refere ao cenário paraguaio, Masi (2006, p. 6) descreve que

as exportações concentraram-se em duas ou três *commodities* agrícolas e na venda de eletricidade para países vizinhos. Não havia um processo de industrialização por substituição de importações e, portanto, também não havia níveis de protecionismo comercial elevados (Tradução própria).⁵

A conjuntura externa de altas taxas de importação dos vizinhos paraguaios criou um meio para o incentivo do comércio não registrado com as economias vizinhas, de certa maneira, anulando a política protecionista adotada por eles. A prática ilegal contava com a vista grossa do governo paraguaio e também se configurava como um meio fundamental de sustentação do regime stroessnista (ESTEBAN e MASI, 1989).

Em relação às políticas econômicas adotadas pelos seus vizinhos, a experiência autoritária paraguaia não se preocupou em fazer do Estado um meio para o planejamento de estratégias comerciais de longo prazo, porém de aproveitar os espaços para obter renda em benefício de uma elite aparelhada à estrutura estatal e com poucas perspectivas de um maior desenvolvimento. Esse tipo de caracterização é o que Donald Richard (2005)

⁵ Trecho original: “las exportaciones se concentraban en dos o tres *commodities* agrícolas, y en la venta de energía eléctrica a los países vecinos. Se encontraban ausentes tanto un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, y también, por lo tanto, altos niveles de proteccionismo comercial.”

chama de Estado Depredador, nesse sentido o desenvolvimento produtivo e industrial é limitado em detrimento da manutenção da renda de elites e representantes estatais.

Embora a escolha político-econômica adotada pelo regime autoritário estivesse relacionada a uma estratégia de inserção no cenário internacional, essa não estava associada a uma estratégia de desenvolvimento maior, consequentemente deixando de lado setores de produção de maior valor agregado. Para tanto, a principal vantagem comparativa do Paraguai de ser um intermediário comercial/reexportador de produtos de outras regiões foi legitimada e definida pelo regime. Antes de qualquer outro país da América do Sul adotar uma política tarifária unilateral, o Paraguai o fez sem transparecer que essa prática tenha sido designada por canais oficiais. A redução de tarifas unilaterais, causada pelos altos níveis de importação sub-registradas, tornou o Paraguai a economia mais aberta da sub-região, inclusive revelando um alto nível de integração à região e ao mundo muito antes do Mercosul ter se consolidado (MASI, 2006; ROLON, 2010).

Ao longo do regime autoritário as relações governo-empresários-grupos de poder econômico pouco contribuíram com uma estratégia econômica mais ampla para que o país pudesse obter melhores relações com os seus vizinhos e o resto do mundo. Os principais aliados do regime foram os grandes produtores agrícolas, importadores e empreiteiros. Os primeiros foram beneficiados por largas concessões de terra (a grande maioria de forma ilegal) e também por medidas que favoreciam a obtenção de crédito e isenção de tributos. No que se refere aos importadores, os benefícios alcançados dizem respeito a abertura desregulada da economia, criando condições para se pensar em negócios lucrativos visto que a taxa de câmbio praticada era baixa e favorável à exportação dos produtos importados. A construção da usina hidrelétrica de Itaipu abriu espaço para que os empreiteiros conseguissem o monopólio da renda sobre a construção da usina (MASI, 2006).

Embora o regime tenha criado uma elite político-empresarial rentista que atuava à custa da ilegalidade e de favores arbitrados ao governo, também existiam empresários e grupos econômicos destes setores que operavam a vista de canais formais e sem vinculações com o regime autoritário. Dentre eles estão os importadores e comerciantes que se agrupam na Federação da Produção, Indústria e Comercio (FEPRINCO); a União Industrial da Paraguai (UIP) que agregou os setores industriais menos favorecidos pelas políticas econômicas durante o regime autoritário; por fim, a Associação Rural do Paraguai (ARP) formada pelos fazendeiros (ESTEBAN e MASI, 1989).

O governo investia nas ações pontuais dos grupos empresariais formais, principalmente os industriais, tendo como finalidade manter o controle sobre esses setores. Dessa maneira, as demandas eram atendidas individualmente, separadas pelos sindicatos, afim de evitar qualquer tipo pressão organizada. O sindicato dos fazendeiros, por sua vez, eram fortes aliados do governo e não tinham interesse em estabelecer qualquer ação coletiva que pudesse perturbar essa relação. Os industriais eram sufocados pelo governo, não obtendo qualquer chance de independência ou de influência sobre as decisões relacionadas a estratégia de política comercial e de desenvolvimento do país (ESTEBAN e MASI, 1989).

Com o fim da ditadura em 1989, a abertura política permitiu a livre manifestação dos interesses de grupos econômicos e empresariais. Também surgem nesse momento novas organizações de interesse de exportação de matérias primas e cooperativas de produção. Além disso se revivia organizações empresariais tradicionais de industriais, fazendeiros e exportadores. Como resultado da nova conjuntura política, durante o governo de transição, houve a participação do setor industrial em cargos públicos, setor este que praticamente não teve nenhum protagonismo durante a ditadura (MASI, 2006; ROLLON, 2010)

Durante e após e o período de transição democrática, os grupos empresariais do setor formal puderam formar conselhos com o intento de colaborar com o governo de transição a definir as políticas e ações do Paraguai em assuntos relacionados à crescimento econômico, como também sobre o posicionamento comercial do país na região e no mundo. Embora tenha representado um importante avanço, o que se observava sobre os conselhos empresariais era a tentativa de sobreposição dos interesses de grupos individuais, ao invés de advogarem por proposições que pudessem gerar um rumo melhor definido para a economia e resultados conjuntos aos setores do país (MASI, 2006; LAMAS, 2006; ROLLON 2010).

Analisando o papel governamental nesse momento de transição, Masi (2006, p. 22) revela que

Os governos posteriores à ditadura também contribuíram com sua parcela de responsabilidade para essa falta de coordenação público-privada, ao relutar em combater frontalmente a corrupção e a ilegalidade das práticas associadas principalmente ao comércio de reexportação; Consequentemente, a elite político-empresarial rentista da ditadura continuou a ser fortemente favorecida no cenário democrático (Tradução Própria).⁶

⁶ Trecho original: “los gobiernos posteriores a la dictadura, también aportaban su cuota de responsabilidad a esta falta de coordinación público-privada, al mostrarse reacios a combatir frontalmente la corrupción y

Desde o início da década de 90 o Paraguai iniciou suas negociações para a entrada no Mercosul. Existia uma grande resistência em integrar o bloco por parte da UIP, dos importadores e também do Partido Colorado, que exerceu poder por meio dos governos de Andrés Rodríguez (1989-1993) e Juan Wasmosy (1993-1998). Esses atores, apontavam que o processo de integração perturbaria as condições macroeconômicas do país, portanto, defendia-se uma ‘integração orientada à produção’ alocando melhor o país dentro do bloco, ou até mesmo a sua retirada. Embora existisse preocupações reais com as condições econômicas do país, não se apresentava qualquer proposta concreta que fosse alternativa ao Mercosul (MASI, 2006; ROLLON, 2010).

A baixa competitividade dos setores agropecuários e industriais do Paraguai se revestem de razão em função da concorrência com os setores de Brasil e Argentina. Apesar das resistências, se percebeu que o país perderia mais ainda em não participar, uma vez que poderia enfrentar uma nova fase de isolamento na sub-região (LAMAS, 2006).

Os possíveis resultados negativos ao Paraguai, enxergados durante o processo de negociação, representavam problemas para o seu pequeno setor industrial em função de setores mais competitivos dos demais países, evidenciando seu padrão exportador de *commodities* de baixo valor agregado. Também se entrevia complicações na triangulação comercial⁷, uma vez que a adoção de uma tarifa de exportação maior do que a praticada pelo país, somada a eliminação das tarifas comerciais dos seus pares no bloco significariam perdas substanciais de recursos obtidos por esse meio (LAMAS, 2006; ROLLON, 2010).

Além das perspectivas negativas a respeito da entrada no Mercosul, outro fator importante contribui com as explicações da participação no bloco. A transição política não assegurou a eliminação dos empresários do setor informal e de serviços vinculados e beneficiados das relações comerciais praticadas pelo governo anterior. Esses grupos seguiram constituindo um poder econômico forte, com vinculações partidárias e crescente participação nos escândalos de corrupção. De acordo com Masi (2006, p. 23, tradução própria), esses grupos “não fazem necessariamente parte de associações empresariais,

la ilegalidad de prácticas asociadas principalmente al comercio de reexportación; por lo que, en consecuencia, la élite político-empresarial rentista de la dictadura seguía siendo fuertemente favorecida en la etapa democrática.”

⁷ Reexportação de produtos com origem terceiras aos países vizinhos.

nem agem abertamente para obter concessões dos governos. Os mesmos estão preferencialmente concentrados no setor de serviços e comércio de triangulação”⁸.

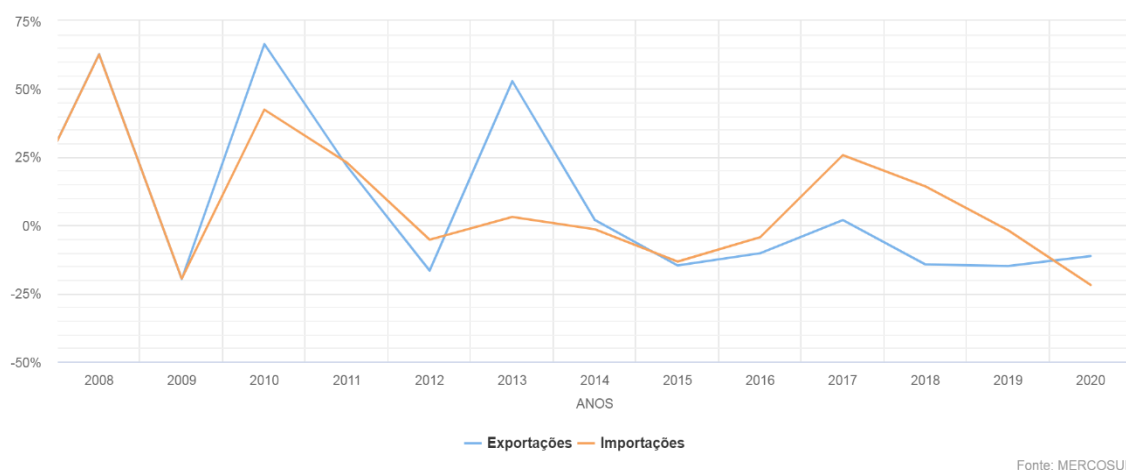
Com a entrada no Mercosul, há um aumento da importância do bloco para as condições econômicas do Paraguai, revelando mudanças no balanço comercial do país. No último balanço (2020), o Paraguai obteve um superávit com o bloco de US\$1,82 milhões, como observado no gráfico abaixo:

Gráfico 1.



Em suma, essas mudanças não traduzem melhorias significativas na economia no que se refere a alterações na taxa de crescimento econômico, na realidade houve um maior relacionamento comercial com os seus pares no bloco e uma relativa diminuição comercial com os parceiros fora da zona do Mercosul:

Gráfico 2.



⁸ Trecho original: “no son necesariamente parte de gremios empresariales, y tampoco actúan abiertamente para obtener concesiones de los gobiernos. Los mismos se encuentran preferentemente concentrados en el sector de servicios y del comercio de triangulación”.

O Paraguai vivenciou dois momentos importantes de abertura econômica no final do século passado, porém com efeitos distintos entre si. O primeiro deles processou-se entre 1975 à 1981, em que se verifica uma média anual de crescimento econômico de 10,08% do PIB, muito embora esses resultados tenham ocorrido por influência da construção da usina hidrelétrica de Itaipu (; MASI, 2006; BANCO MUNDIAL, 2020). Já o que se observa na década de 1980 é o início da estagnação econômica do Paraguai, com um crescimento médio anual de 3,53%, de acordo com dados do Banco Mundial (2020) e Banco Central do Paraguai (2020). A estagnação nos anos 1980 tem suas raízes nas sucessivas crises do petróleo e também por um fator regional que foi a crise econômica vivida pelo Brasil neste período, uma vez que esta era (e ainda é) o principal parceiro comercial do Paraguai.

Nos anos 1990, a desaceleração do país teve suas explicações oriundas tanto das reformas liberalizantes ocorridas desde o final do regime autoritário e das reformas ocorridas pelos governos de transição no início da década de 1990, como também de um contexto externo. A década de 1990 é caracterizada pelo “regionalismo aberto” como sendo uma resposta às demandas e dinâmicas crescentes da globalização manifestadas através de processos de regionalização econômica. Por meio das discussões feitas pelo vice-Presidente do Banco Mundial, Jahid Burki, na Conferência Anual do Banco Mundial sobre o desenvolvimento na América Latina e Caribe (1997), a respeito do “regionalismo aberto”, Sanahuja (2012, p. 25) argumenta que

O "regionalismo aberto" associou a integração econômica regional às políticas liberais do chamado "Consenso de Washington". Baseou-se em acordos comerciais regionais com baixos investimentos externos e barreiras comerciais e uma liberalização intragrupo mais ampla, com o objetivo de conferir aos mercados um papel maior na promoção da eficiência e da competitividade internacional (Tradução própria).⁹

Nesse sentido, o ideário de abertura econômica (seja ela regional ou unilateral) levou os países da América Latina a acordos de liberalização comercial entre países e regiões. Nesse sentido, antes da oportunidade de abertura comercial ou de integração orientada à produção – como se constituía a ideia de integração o Mercosul – a estrutura de especialização comercial do Paraguai não era minimamente compatível com esse tipo de abertura. Ambas as ofertas demandariam do país o aproveitamento de janelas

⁹ Trecho original: “El “Regionalismo abierto” asoció la integración económica regional con las políticas liberales del llamado “Consenso de Washington”. Estuvo basado en acuerdos de comercio regionales con bajos aranceles externos y barreras al comercio y una más amplia liberalización intra-grupo, con el propósito de dar a los mercados un mayor rol en la promoción de la eficiencia y la competitividad internacional.”

comparativas por meio de um aumento significativo das exportações e da diversificação econômica, além de abrir mão da especialização de intermediação comercial (MASI, 2006; LAMAS, 2006).

As diferenças estruturais e dificuldades da economia paraguaia em relação a seus vizinhos forma justificativas para que o país conseguisse exceções dentro do bloco para a implementação da TEC, prevista no Protocolo de Ouro Preto (1995). Como já discutido em sessão anterior, os demais países entenderam a necessidade de adequação da economia paraguaia em um nível equivalente aos demais, permitindo o país manter as taxas de importação dos bens que eram contemplados no seu ‘regime de turismo’¹⁰ até o ano de 2005.

A protelação em adotar a TEC do Mercosul atendia os interesses de setores que buscavam a ‘integração orientada à intermediação comercial’, como também os que defendiam a ‘integração por meio da produção’. Em relação ao segundo grupo, pela primeira vez tiveram a oportunidade de desenvolver a indústria nascente para que então pudesse competir com as dos demais países, sem a ameaça direta das capacidades de indústrias brasileiras e argentinas (ROLLON, 2010).

O que se pode observar é que mesmo com as exceções e mesmo após a elas, o Paraguai manteve seu crescimento desacelerado. Se observado o comportamento do seu PIB, verifica-se que durante o período de exceção a média de crescimento foi de 1,65% a.a., cerca de 10% do crescimento visto durante a primeira ocasião de abertura econômica entre 1975-1981. O alto crescimento do país no período citado é visivelmente atribuído ao Investimento Externo Direto (IED) que foi direcionado à construção de infraestrutura, em especial a construção de Itaipu. Dessa forma, o país passou a reclamar e demandar dentro do Mercosul a criação de mecanismos que tivessem a capacidade de auxiliar o país na resolução das assimetrias estruturais antes do final do período de exceção, e como resultado das pressões do Paraguai, cria-se em 2004 o Focem.

4. A questão da infraestrutura e os projetos do Paraguai no FOCEM

O processo de integração regional tem como finalidade um maior estreitamento entre dois ou mais Estados em função de um projeto comum. Eventualmente, verifica-se

¹⁰ A reforma tributária de 1992 incluiu um regime especial de importação chamado ‘regime de turismo’. Dessa forma, se incluíam todos os bens que eram característicos da triangulação comercial (reexportação) a uma taxa de importação de 7% fixa a todos os produtos. O regime tentava tanto dirimir o comércio ilegal, como também prover um capital fixo ao governo (MASI, 2006).

que a grande maioria dos processos regionais estão pautados por razões econômicas. De acordo com Almeida (2013, p. 24),

ao empreender acordos de integração, eles o fazem, presumivelmente, visando maior prosperidade recíproca, melhores possibilidades de crescimento e ampliação dos negócios conjuntos de suas empresas competitivas e, mais importante, objetivando o bem-estar ampliado de sua população.

Com a complexificação da globalização e das relações entre os Estados, o processo de integração regional tende a caminhar no mesmo sentido. O regionalismo como um fim desse processo presume, de acordo com Fawcett (2005, p. 24, tradução própria), “como uma política e projeto por meio do qual atores estatais e não estatais cooperam e coordenam estratégias dentro de uma determinada região”¹¹. Esse projeto, portanto, é caracterizado de acordo com as partes que o integram, obedecendo sua lógica regional, condicionalidades e limitações de seus pares.

Dentro dessa perspectiva, a garantia de um bloco regional impactar positivamente em sua região depende das capacidades de seus membros. A pouca disposição e recursos são impedimentos à cooperação, sendo estes aspectos cruciais para o sucesso ou fracasso de projetos regionais, sobretudo os de natureza econômica. Dessa maneira, a fragilidade econômica de um ou mais membros pode resultar em um sistema regional instável e de cooperação superficial em alguma medida (FAWCETT, 2005).

Um dos primeiros projetos de integração sub-regional na América do Sul resultou na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O bloco sul-americano nasce por meio de uma perspectiva do “regionalismo aberto” que, segundo Sanahuja (2012, p. 24-25, tradução própria), “esteve focado em uma estratégia abrangente para melhorar a posição internacional da região, ao mesmo tempo que visava fortalecer suas capacidades de governança interna”¹².

Nesse sentido, durante os anos 90 o Mercosul não pressupôs nenhum tipo de medida que pudesse resolver as diferenças econômicas que foram dadas durante o processo de integração entre seus quatro membros. O bloco é configurado por quatro países muito distintos entre si, tanto pela dimensão econômica como pelo grau de desenvolvimento de seus pares. Apenas o Brasil concentra 70% da população, do território e do Produto Interno Bruto (PIB) da região como um todo. Por outro lado, a

¹¹ Trecho original: “as a policy and project whereby states and non-state actors cooperate and coordinate strategy within a given region”.

¹² Trecho original: “estuvo centrado en una estrategia integral para mejorar la posición internacional de la región, mientras al mismo tiempo, estaba dirigido a reforzar sus capacidades internas de gobernabilidad”.

participação somada do Paraguai e Uruguai não alcança 5% em nenhuma dessas três variáveis (TERRA, 2008).

É perceptível que um dos grandes obstáculos para alcançar um aprofundamento maior no Mercosul é a presença das assimetrias. Maria Terra (2008, p.13, tradução própria) argumenta que

Os países menores ou menos desenvolvidos geralmente são menos capazes de se apropriarem dos benefícios de um processo de integração. Este é um problema importante, pois os membros esperam que a integração não contribua, ou pelo o menos não se torne um obstáculo para o seu crescimento econômico. O processo perde o apoio político necessário para consolidar-se e aprofundar-se.¹³

Portanto, é fundamental explicar e diferenciar as assimetrias presentes dentro do Mercosul, sobretudo a que levou o bloco em 2004 a propor um mecanismo que pudesse dirimir a questão estrutural. A literatura econômica explica a Assimetria por uma diferenciação entre “estrutural” e “política”. A primeira consiste nas diferenças das condições econômicas dos países, estruturas de mercado, provisão de fatores, nível de desenvolvimento, grau de pobreza, exclusão social e é caracterizado por uma transformação lenta. A segunda se volta à diferenças de políticas públicas e se tornam importantes quando geram efeitos de *spill-over*, alterando condições macroeconômicas ou direcionando recursos de seus parceiros (BOUZAS, 2008; TERRA, 2008).

Pensando no caso do Mercosul, principalmente nas assimetrias estruturais do bloco, Bouzas e Veigar (2003, p. 138, tradução própria) apontam que “As assimetrias estruturais demandam a implementação de medidas de discriminação negociada, isto é, a aplicação de tratamentos preferenciais a regiões ou países desfavorecidos”¹⁴.

Em decorrência da pressão feita pelos países menos favorecidos do bloco e das discussões acerca das “assimetrias estruturais”, o tema foi levado ao Grupo do Mercado Comum e tomou forma em 2004 através da decisão 45.04 do Conselho do Mercado Comum, criando o Focem com o objetivo de diminuir as disparidades entre os membros do Mercosul (COUTO, 2012; CMC/DEC 45, 2004).

Ficou acordado que nos quatros primeiros anos, os recursos do Fundo estariam comprometidos ao programa de Convergência Estrutural que tem como objetivo a

¹³ Trecho original: “Es frecuente que los países más pequeños o menos desarrollados tengan menor capacidad para apropiarse de los beneficios de un proceso de integración. Este es un problema importante, dado que si los socios esperan que la integración no contribuya, o se convierta en un obstáculo a su crecimiento económico, el proceso pierde el sustento político necesario para consolidarlo y profundizarlo.”

¹⁴ Trecho original: “las asimetrias estructurales demandan la implementación de medidas de discriminación negociada, esto es, la aplicación de tratamientos preferenciales a las regiones o países desaventajados”.

redução das assimetrias e desequilíbrios regionais. Dentro desse programa, estariam os recursos, obrigatoriamente, direcionados em projetos de melhoria da infraestrutura física dos Estados-partes, em especial os projetos que pudessem facilitar o processo de integração.

Sendo o país mais pobre do bloco, o Paraguai é o maior receptor de recursos do Focem. O país possui características naturais e históricas que limitam o seu desenvolvimento. Entre as questões mais gerais estão o tamanho do seu território, sua economia pouco desenvolvida, mercado consumidor de baixo potencial, mão-de-obra pouco qualificada, população pequena e problemas de natureza político institucional (ROLLON, 2010).

Os fatores limitantes do desenvolvimento do Paraguai direcionaram a postura do país nas mesas de negociações do Mercosul. O país buscou por políticas de tratamento especial e diferenciado que atendessem as questões relativas as assimetrias estruturais, além de defender que a base do Plano de Superação de Assimetrias fosse respeitado e o Focem ampliado (TERRA, 2008).

Por ser receptor de 70% dos recursos do Fundo, o Focem tem um efeito muito mais importante para o Paraguai do que o Uruguai. Embora autores como María Terra (2008), Bouzas (2008) e Veiga (2008) questionem a capacidade do Fundo em contribuir no fortalecimento da coesão da região, sendo caracterizado por eles como uma iniciativa mais simbólica do que prática, os autores concordam que existe um efeito positivo sobre o bem-estar dos sócios menores, especialmente no caso do Paraguai.

Em relação aos possíveis impactos do Focem, María Terra (2008, p. 38, tradução própria) argumenta que

[...] Os recursos do FOCES são investidos em infraestrutura de fronteira, o que só afeta os custos de transporte no comércio com parceiros da região. Isso vale para o Uruguai, mas não para o Paraguai, porque para este último o comércio com o resto do mundo também se canaliza por meio de seus parceiros do MERCOSUL, portanto, uma melhoria na infraestrutura reduziria os custos de transporte de todo o seu comércio.¹⁵

Considerando María Terra (2008), embora o Focem se constitua como um instrumento paliativo, até mesmo para o Uruguai, os resultados na infraestrutura do Paraguai podem ser mais profundos devido a sua dimensão econômica e geográfica.

¹⁵ Trecho original: “[...] los fondos del FOCES se invierten en infraestructura fronteriza por lo que solo afecta los costos de transporte en el comercio con los socios de la región. Esto es cierto para Uruguay pero no para Paraguay, porque para este último, el comercio con el resto del mundo también se canaliza a través de sus socios del MERCOSUR, por lo tanto, una mejora en la infraestructura disminuiría los costos de transporte de todo su comercio.

Aumentos relativos no Fundo podem gerar impactos positivos ao país, uma vez que sua estrutura agroexportadora o condiciona ao comércio intra e extrabloco, evidenciando seu desenvolvimento econômico por meio de investimentos em transportes e energia.

As exportações do Paraguai são caracterizadas pela agropecuária, principalmente a produção de soja, algodão e óleos vegetais. O país é o quarto maior exportador de soja do mundo, portanto, por não possuir acesso ao mar, depende dos portos argentinos e brasileiros para a exportação de sua produção (ROLLON, 2010). Evidencia-se, portanto, o papel fundamental que a infraestrutura tem em potencializar a economia do país, principalmente sobre a redução dos custos de transporte.

Albert Hirschman (1958, p.83) emprega o termo de infraestrutura sendo como “serviços básicos sem os quais as atividades produtivas primárias, secundárias e terciárias não podem funcionar”¹⁶, cabendo ao poder público regulamentar e promover. O autor ainda define que os setores de transporte e energia estão dentro do grupo *hard core*, pois possuem questões técnicas indivisíveis e alta taxa de capital investidos.

Tendo em vista as ideias de Hirschman, a condição de exportador de produtos primários do Paraguai revela a importância de investimentos em transporte e energia, de modo que possa atender as grandes regiões produtoras. Os resultados da infraestrutura no crescimento econômico é influenciado diretamente pelas condições iniciais, dessa maneira realçando os impactos imediatos e relativamente grandes em países mais pobres (ROLLON, 2010; CALDERÓN e SERVEN, 2014).

De acordo com o relatório de comércio e desenvolvimento da Unctad (2018), o direcionamento de investimentos para a conectividade de setores produtivos (em especial por meio de rodovias e energia), são mais propensos a maiores impactos econômicos e sociais. Antes mesmo da criação do Mercosul, a aproximação do Paraguai com o Brasil resultou em novas fronteiras agrícolas para o país, novas oportunidades de exportação para outras regiões do mundo por meio dos Portos de Santos e Paranaguá, além da construção da usina hidrelétrica de Itaipu que trouxe autonomia e independência energética para o Paraguai (ROLLON, 2010).

A região oriental do Paraguai é definida pela grande produção agrícola e agropecuária, portanto se faz necessário investimentos em energia e transporte para potencializar a produção. Segundo a Unctad (2018, p. 107, tradução própria), “nas áreas

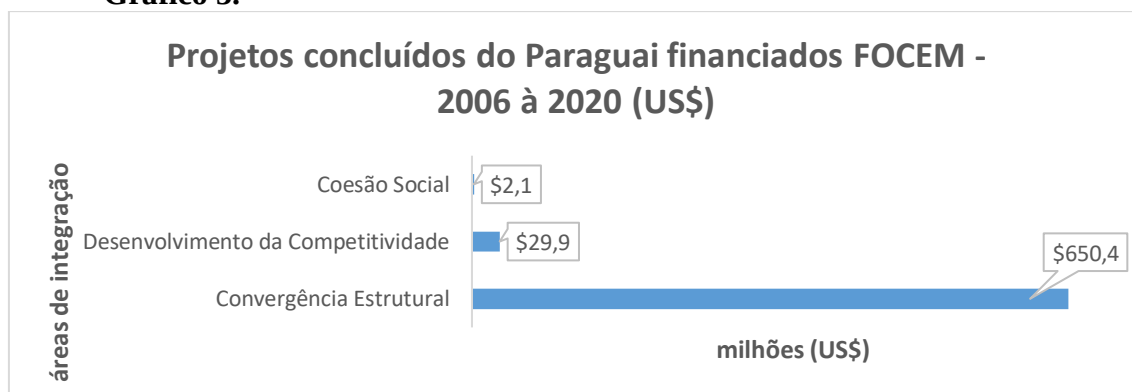
¹⁶ Trecho original: “basic services without which primary, secondary and tertiary productive activities cannot function”

rurais, o acesso à energia acessível pode aumentar a produtividade agrícola por causa de seu uso no bombeamento de água para irrigação, mecanização, processamento agrícola e armazenamento pós-colheita”.¹⁷

“A escolha dos sistemas de transporte, sua escala e extensão, são importantes para a transformação estrutural, bem como outros impactos econômicos e sociais” (UNCTAD, 2018, p. 108, tradução própria)¹⁸. Muitos países em desenvolvimento ainda obedecem a lógica de uma estrutura de transporte de um legado colonial, uma vez que focam seus investimentos no setor de transporte para conectar regiões produtoras de recursos naturais à portos para a exportação (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Considerando os relatórios das organizações supracitadas e os projetos concluídos pelo Paraguai no Focem até 2020, vale analisar a funcionalidade de treze projetos concluídos dos 20 que foram aprovados pelo Fundo os quais o país recebeu e receberá recursos. O Fundo participou com 70% do valor total dos projetos, mais de US\$476 milhões, enquanto os aportes locais corresponderam a US\$206 milhões. Os valores investidos entre 2006 à 2020 correspondem a quase 2% da média do PIB do mesmo período (BANCO MUNDIAL, 2020). Dentre os concluídos, oito deles estão dentro da área de Convergência Estrutural, quatro em Desenvolvimento da Competitividade e apenas um contemplado em Coesão Social (FOCEM, 2020). A diferença de investimentos entre as áreas se mostra acentuada, como pode ser verificado no gráfico a seguir:

Gráfico 3.



Fonte: Focem. Elaboração própria.

¹⁷ Trecho original: “In rural areas, access to affordable energy can boost farm productivity because of its uses in pumping water for irrigation, mechanization, agricultural processing and post-harvest storage”.

¹⁸ Trecho original: “The choice of transport systems, their scale and their spread, matters considerably for structural transformation as well as other economic and social impacts”.

▪ **Convergência Estrutural**

O primeiro dos projetos que obteve aprovação do Fundo foi o “Mercosul-Habitat de Promoção Social, Fortalecimento de Capital Humano e Social em assentamentos em condições de pobreza”, que teve um aporte de US\$ 12,9 milhões. O projeto propôs a construção de 1400 unidades habitacionais em Ciudad del Este, Coronel Oviedo e San Lorenzo para família que vivem abaixo da linha de pobreza, além do melhoramento da infraestrutura do entorno dessas unidades com o abastecimento de água, distribuição de energia elétrica e equipamentos comunitários.

O segundo foi aprovado no mesmo ano e contempla a “reabilitação e melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção”. De acordo com o Focem (2007), o projeto tem como objetivo diminuir o tempo de viagem e custos em operações de veículos, aumentando a frequência no transporte público de passageiros. A proposta inclui a melhoria de quatro estradas que atravessam regiões com alta densidade populacional e também conectar algumas áreas rurais intermediárias à estrada principal.

O projeto seguinte, contemplado pelo Focem, foi a “reabilitação de corredores viários”, que teve um custo de US\$37,2 milhões. De acordo com o Focem, o projeto tem como objetivo a “redução dos tempos de viagem e dos custos de operação de veículos, e aumento do transporte de carga” por meio da construção, modernização e recuperação de vias de transporte terrestre; sistemas logísticos, além do controle de fronteiras que possam otimizar o escoamento da produção e que incentivem a integração física entre os Estados Partes e entre suas sub-regiões. O projeto contempla dois componentes, o primeiro a reabilitação do trecho entre Concepción e Pozo Colorado; o segundo a reabilitação do trecho Naville – Troche. Ambos os trechos fazem parte da região oriental do país, responsável pela grande produção de soja.

Dos projetos concluídos em Convergência Estrutural, quatro estão diretamente ligados a diretriz de integração física dos Estados-partes do Mercosul prevista no Focem. Dois se relacionam à pavimentação do asfalto de estradas: 1. Trecho Presidente Franco – Cedrales e 2. Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernandino Caballero. Ambos os trechos fazem parte de uma estrutura viário maior que conecta o país ao Brasil por meio da Ponte da Amizade, trecho fundamental para a escoação da produção paraguaia por meio dos portos brasileiros.

Os outros dois projetos que se relacionam com a integração física também são do setor de transporte. Esses últimos correspondem ao recapeamento de trechos alimentadores das rotas paraguaias 1, 6 e 8, que por sua vez se conectam a rota 7, sendo

essa última responsável pelo o escoamento da produção paraguaia para o leste (Brasil). Somados os quatro projetos de integração física, o valor investido corresponde à US\$24,04 milhões. Embora o baixo valor, os projetos se tornam fundamentais uma vez que o país é dependente da malha terrestre para transportar suas *commodities* por meio de seus vizinhos.

O último e maior projeto concluído contemplado na Convergência Estrutural, foi a construção da Linha de Transmissão de 500kv de Itaipu à Grande Assunção. A Linha tem como objetivo aumentar a capacidade de consumo energético do país, estabelecendo uma maior estabilidade com a criação de e ampliação de subestações energéticas que cruzam a parte oriental do país tangenciando cerca de 20 municípios. O projeto também reflete a oportunidade de ampliação econômica no Paraguai, uma vez que o aumento da oferta de energia e estabilidade são essenciais para a atração de investimentos produtivos no país (FOCEM, 2020; COUTO, 2012).

▪ **Desenvolvimento da Competitividade**

O primeiro projeto dessa categoria foi o “programa de apoio integral a microempresas”, focado na Grande Assunção, que tem o objetivo de tornar a estrutura de apoio à microempresas mais robusto e consequentemente torna-las mais competitivas. Nesse sentido, o projeto conta com apoio técnico, capacitação e estímulos à associação empresarial em microempresas.

O projeto seguinte é uma ação multilateral na área da saúde pecuária, na qual o Paraguai participa com os demais membros do Mercosul (mais a Bolívia) na iniciativa “Mercosul Livre de Febre Aftosa – PAMA”. É importante ressaltar dois aspectos: o primeiro deles é que este é o primeiro projeto em que os paraguaios participaram conjuntamente com outros membros aportando uma quantia financeira considerável de US\$ 2,9 milhões de um total de 16,8 milhões do projeto; outro ponto a ser levado em consideração: o projeto é fruto da articulação do bloco com a criação do Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa (CMA). Por fim, o projeto tinha como objetivo principal erradicar a febre aftosa no âmbito do Mercosul e garantir um sistema de vacinação sólido e articulado.

O projeto subsequente é o intitulado “desenvolvimento de produtos turísticos competitivos na rota turística integrada Iguazú-Misiones, atração turística do MERCOSUL”. Esse projeto tem como objetivo o melhoramento de equipamentos turísticos paraguaios da Rota Jesuíta, importante atração turística da região de Iguazú.

O último projeto da categoria a ter suas ações finalizadas visava o desenvolvimento tecnológico, inovação e avaliação de conformidade (DeTIEC) dos produtos paraguaios em mercados estrangeiros. Nesse sentido, o projeto orientava o desenvolvimento e coordenação de capacidades institucionais para solucionar as questões de qualidade e inovação tecnológica dos produtos nacionais que seriam exportados.

▪ **Coesão Social**

O primeiro e único projeto da categoria, concluído até o momento, é o “Mercosul – Yporã”. O projeto promoveu o acesso de água potável e saneamento básico em oito comunidades em condições de pobreza e extrema pobreza. Pretendendo reduzir o índice de mobilidade de regiões rurais do país para os centros urbanos, o projeto buscou combater doenças gastrointestinais e parasitárias de origem hídrica melhorando o acesso à água potável, manutenção do sistema existente e fortalecimento do capital social em comunidades pobres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Insuflado pelo contexto do regionalismo aberto e pelo processo de integração europeu, o Mercosul obteve sucesso para uns e insucessos para outros. Tendo em vista que é o bloco é uma iniciativa de Brasil e Argentina, é esperado que ambos obtivessem maiores ganhos relativos com o processo de integração, inclusive pela complexidade de suas economias se comparada aos demais.

Considerando o Paraguai o Estado menos favorecido com o processo, o Mercosul tem tentado garantir um tratamento especial para o país desde a década de 1990, entendendo as limitações de sua infraestrutura, competitividade, social e dessa maneira, formulou-se o Focem. Dentro dessa perspectiva, o Fundo tem funcionando como um importante aliado ao desenvolvimento da infraestrutura do Paraguai, uma vez que os investimentos feitos até o ano de 2020 representam cerca de 2% da média do PIB no mesmo período analisado. As obras concluídas contemplam áreas do setor de transporte e energia, conectando as áreas produtivas do país a uma importante malha de circulação de mercadoria do Cone Sul aos portos vizinhos, além de gerar maior autonomia elétrica à parte oriental do país onde se concentram as regiões produtoras de soja.

Ademais, os projetos concluídos até o presente momento, também revelam fragilidades na governança, uma vez que existe apenas um projeto concluído na categoria de Coesão Social, de baixo valor e alcance limitado. A grande quantidade de projetos concluídos na Convergência Estrutural demonstra o interesse prioritário de utilizar os

recursos do Focem de forma a cobrir a manutenção da estrutura das grandes regiões produtoras no Leste do país, deixando de lado, por exemplo, o desenvolvimento da parte oriental, região mais pobre do Paraguai.

Embora o Focem tenha um escopo financeiro limitado, os recursos não são utilizados em sua totalidade pela insuficiência de um planejamento estratégico dos Estados-partes, sobretudo os menores que recebem a maior parte dos recursos. As análises feitas nesta pesquisa sugerem que existe uma falta de coordenação política por parte do Paraguai, mesmo que o país defenda a ampliação do Fundo nas mesas de negociações do bloco.

Esse contexto contraditório não é inédito e se deve ao limitado de direcionamento da administração pública interna, resultante do aparelhamento das agendas das elites de setores intensivos em detrimento de uma concepção mais ampla de desenvolvimento nacional. Além do contexto interno, deve-se pôr a vista as mudanças ideológicas conjunturais que o bloco tem vivido e a paralização das contribuições financeiras dos Estados-partes no Focem desde 2015, obstáculos que impedem a oportunidade da formulação de projetos que sejam comuns e/ou resultem maiores ganhos às economias menos desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

AGGARWAL, Vinod K. and R. ESPACH (2004). “Diverging Trade Strategies in Latin America: A Framework for Analysis”. In Aggarwal V. and R. Espach (eds) **The Strategic Dynamics of Latin American Trade**. Woodrow Wilson Center Press –Stanford University Press.

ALMEIDA, Paulo. **Integração regional: uma introdução**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BANCO MUNDIAL. **GDP growth (anual %) – Paraguay**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PY>. Acesso em: 04/12/2020.

BIRCH, MELISSA H. La Política pendular: Política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra. in: SIMON G. ,José Luis (org.). **Política Exterior y Relaciones internacionales del Paraguay contemporaneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990. Serie Relaciones Internacionales.

Borda, D., and F. Masi. 2002. “Paraguay: estancamiento económico y desgaste político en los años del Mercosur.” In R. Bouzas, ed., **Realidades nacionales comparadas**. Buenos Aires: Altamira.

BOUZAS, Roberto. Compensating Asymmetries in Regional Integration Agreements: Lessons from Mercosur. In. **Asymmetries in regional integration and local development**. Cap. 4. New York: Inter-American Development Bank, 2005.

BOUZAS, Roberto. VEIGA, Pedro. La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el mercosur. In: **Asimetrías en**

el Mersocur ¿impedimento para el crecimiento?. cap. 4. Montevideo: Zonalibro, 2008.

BURKI, S. J.; G. E. Perry, and S. Calvo (1998). **Trade: Towards Open Regionalism. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997**. Washington, World Bank.

ESTEBAN, Caballero. MASI, Fernando. **Partidos políticos, gobierno y empresarios: Convergencias y divergencias**. Asunción: CIDSEP, 1989. Disponível em: http://catalogo.bacn.gov.py/opac_css/index.php?lvl=section_see&id=4&location=1&page=246&nbr_lignes=3970&dcote=3&lcote=3&nc=0&main=0&ssub=0&plettreaut=. Acesso em: 11/10/2020.

CALDERÓN, C. SERVEN, L. **Infrastructure, growth and inequality: An overview**. Policy Research Working Paper No. 7034. World Bank, 2014.

CONSELHO MERCADO COMUM. **Acta de la III Reunion del Consejo del Mercado Comun**. Montevideo, 1992. Acesso 19.07.2020. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/3>.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTA Y CENSOS. **Microdatos**. Disponível em: <https://www.dgeec.gov.py/microdatos/>. Acesso em: 04/12/2020.

FAWCETT, L. (2005). Regionalism from an Historical Perspective. In: Farrell, M. E Hettne, B and Langenhove, V. L. (eds.), **Global Politics of Regionalism – Theory and Practice**. London: Pluto Press.

FOCEM/MERCOSUL/CMC. **Decisão 45.04**. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/pt/norma/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-1/>. Acesso em: 22.09.2019.

_____. **Decisão 18.05**. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/pt/norma/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-1/>. Acesso em: 15.11.2020.

_____. **Decision nº 11/92**. Montevideo, 1992. Acesso 19.07.2020. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/3>.

GRUPO MERCADO COMUM. VIII Reunion del Grupo Mercado Comun. Montevideo, 1992. Acesso 19.07.2020. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/9352_GMC_1992_ACTA04_ES.PDF.

_____. **IV Reunion extraordinária del Grupo Mercado Comun**. Ata nº 002/94. Acesso em 19.07.2020. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/8898_GMC_1994_ACTA02-Ex_ES.pdf.

HIRSCHMAN, Albert. **The Strategy of Economic Development**. Yale University Press. New Haven, 1958, CT.

KUME, Honório. **A proposta brasileira de tarifa externa comum**. Brasília: Ministério da Indústria do Comércio e Turismo, 1992, mimeo.

LAMAS, Bárbara. **Dilemas da Integração: o Paraguai e as assimetrias no Mercosul**. Disponível em: <http://www.observatorio.iuperj.br>. Acesso em: 23.06.2020

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

MASI, Fernando. TERRA, María. **Asimetrías en el Mersocur ¿impedimento para el crecimiento?**. Montevideo: Zonalibro, 2008.

_____. **Paraguay: los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta.** Asunción: CADEP, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160722054744/11.pdf>. Acesso em: 07/06/2020.

MENEZES, Alfredo da Mota. **A herança de Stroessner: Brasil/ Paraguai 1955-80.** Campinas: Papirus, 1987

MORA, Frank. O. *Política Exterior del Paraguay: la búsqueda de la independencia y el desarrollo.* In: SIMÓN G. José Luis (comp.). **Política Exterior y Relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo.** Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1990, Serie Relaciones Internacionales.

NAÇÕES UNIDAS. **The infrastructure – inequality – resilience nexus.** In: Global Sustainable Development Report. Capítulo 2. United Nations. New York: 2016, 21–40.

RICHARDS, Donald (2005). “Es posible un Estado para el Desarrollo en el Paraguay”. En D. Abente y F. Masi (eds) **Estado, Economía y Sociedad. Una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya.** CADEP. Asunción.

ROLLON, José. **Paraguai: transição democrática e política externa.** Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RUSSELL, R. e J.TOKATLIAN. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003, p.123.

SANAHUJA, José Antonio. (2012). **Regionalismo post-liberal y multilateralismo em Sudamérica: el caso de UNASUR.** Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 8. Disponível em: www.cries.org.

TERRA, Maria. Assimetrias en el Mercosur: un obstáculo para el crecimiento?. In: **Asimetrías en el Mercosur: impedimiento para el crecimiento?.** Org. TERRA, Maria; MASI, Fernando. Uruguay, Montevideo: Zonalibro, 2008.

Tratado de integração. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/tratadointegracao.html>.

UNCTAD. **Trade and development report 2018: power, platforms and the free trade delusion.** New York: United Nations, 2018.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul.** Brasília: IBRI, 2002.