

A conta que fica para depois: as externalidades do renascer paraguaio¹

Por Luiz Eduardo Rielli²

10 Julho 2014



O Paraguai vivencia o maior ciclo de crescimento econômico de sua história recente. Economia com desempenho tradicionalmente vinculado ao da economia brasileira, em 2013 seu produto interno bruto (PIB) cresceu 14,1%, enquanto o brasileiro segue com baixos patamares, em 2,2%. Em grande medida, esse descolamento é associado à facilidade de se fazer negócios no Paraguai e à maior inserção do país no comércio internacional.

O aprofundamento das relações comerciais e a abertura aos investimentos estrangeiros têm alavancado a economia paraguaia. Ao contrário de fluxos financeiros especulativos, a abertura para o capital produtivo e para os investimentos externos diretos, se bem conduzida, incrementam o dinamismo da economia local. Os benefícios derivam da formação de novas cadeias de suprimentos, por meio da capacitação da mão de obra local, da transferência tecnológica e de ganhos de eficiência e escala. Ou seja, o investimento produtivo pode elevar o grau de competitividade de um setor ou indústria, trazendo novas vantagens comparativas.

No entanto, a realidade não nega os importantes desafios que devem ser superados em busca do desenvolvimento local. Os investimentos, muitas vezes, trazem efeitos colaterais, chamados pelos economistas de externalidades negativas. Em países de menor desenvolvimento,

¹ Originalmente publicado em Português no site do ICTSD / Bridges. Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-conta-que-fica-para-depois-as-externalidades-do-renascer-paraguaio>

² Administrador e internacionalista. É mestre em Economia Ecológica pela Universidade de Edimburgo (Reino Unido).

fragilidades institucionais favorecem a ocorrência de anomalias sociais como concentração de patrimônio e renda, degradação ambiental e desrespeito a direitos fundamentais, desencadeando conflitos sociais.

Sob esse enquadramento, estaria o crescimento econômico alavancando o bem-estar e o desenvolvimento sustentável paraguaio? Estariam os investimentos estrangeiros e a maior inserção internacional beneficiando a população local? Como construir uma nova orientação em uma sociedade marcada por velhos problemas estruturais? Esse ensaio parte desses questionamentos para analisar o recente crescimento paraguaio. O caso dos investimentos dos produtores “brasiguaios” de soja serve de base de sustentação para o debate.

O florescer paraguaio

Segundo o Banco Mundial, o Paraguai apresentou o terceiro maior crescimento econômico do mundo em 2013, totalizando US\$ 30,5 bilhões em PIB nominal³. A atividade econômica está distribuída nos serviços (59%), na venda de energia elétrica das binacionais Itaipu e Yacyretá (7%), na agropecuária (16%) e na indústria (18%)⁴. Com a quebra da safra por efeitos climáticos em 2012, o país vivenciou um período de recuperação econômica em 2013. Com isso, tem utilizado os excedentes da exploração de commodities agrícolas e energéticas para alavancar os setores de manufaturas, infraestrutura e de atividades rentistas, como o setor imobiliário. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o PIB paraguaio encerrará 2014 em 4,8%, e em 4,5% em 2015 – as maiores expectativas para o Cone Sul⁵.

A atratividade do país fundamenta-se em seus custos de produção e no pragmatismo do ambiente regulatório. Em relação a Brasil e Argentina, o país apresenta baixo custo da energia elétrica, reduzida carga tributária, flexibilidade do regime trabalhista, menor custo de salários, assim como facilidades na obtenção de licenças e registros. “A carga tributária é 50% mais barata que no Brasil e a energia elétrica, 65%”, enfatiza o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) brasileira⁶. No ranking internacional do IFC/Banco Mundial, o Paraguai ocupa a

³ Ver: <<http://datos.bancomundial.org/pais/paraguay>>.

⁴ MRE. Relatório Paraguai – Comércio Exterior. Publicado em Fevereiro 2014. Divisão de Inteligência Comercial do Ministério de Relações Exteriores. Brasil. Disponível em: <www.mre.gov.br>.

⁵ Estado de São Paulo. Cenário para região é de incertezas à frente. Economia, B8. 04/05/2014.

⁶ Época. Robson Andrade: O Paraguai é uma oportunidade. 01/04/2014. Disponível em: <www.epoca.globo.com.br>.

109ª posição entre os países de maior facilidade para se fazer negócios, à frente de Brasil (116ª) e Argentina (126ª)⁷.

A balança comercial é sustentada pela exportação de produtos primários e pelo artifício das re-exportações. De 2009 a 2013, o fluxo de comércio apresentou incremento em quase 200%, baseado nas exportações de soja (27%), energia elétrica (24%), carnes (11%) e cereais, como milho e trigo (8%)⁸. Com baixas tarifas de importação, o Paraguai é a porta de entrada de produtos manufaturados, com destino a Brasil e Argentina. O Brasil mantém-se como principal parceiro comercial, com 30% das exportações, mas a diversificação de parcerias comerciais com Rússia e Oriente Médio tem beneficiado o país. Ainda assim, o saldo comercial é historicamente negativo, fechando 2013 com um déficit de US\$ 2,17 milhões⁹.

Empossado em 2013, o governo pró-empresariado do presidente Horácio Cartes pretende estimular a economia através do investimento externo. Enquanto o Mercado Comum do Sul (Mercosul) arrasta as negociações com a União Europeia (UE), o governo paraguaio tem avançado os entendimentos com os Estados Unidos, em um acordo que daria vantagens comerciais ao país. A isso, soma-se a recente suspensão, pela UE, das preferências tarifárias concedidas ao Brasil, por considerá-lo uma economia em médio desenvolvimento. Esse novo contexto comercial pode tornar o Paraguai não só uma rota de re-exportação ao Brasil, mas também uma plataforma de produção de itens de maior valor agregado para os mercados estadunidense e europeu. Desse modo, as condições atrativas do Paraguai e a queda de competitividade de Brasil e Argentina colaboram para uma estratégia de integração regional de cadeias produtivas. Esse é o contexto que a equipe de Cartes tem aproveitado para “assediar as indústrias brasileiras”, buscando vender o país a novos investidores e parceiros comerciais¹⁰.

O florescer paraguaio reflete os novos ares da orientação política e econômica do país, bem como sua postura no comércio internacional. A estabilidade consolidada por um governo liberal e pró-investimentos, somada à competitividade dos fatores de produção, tem facilitado um crescente fluxo de investimentos no país. O otimismo é fundamentado, mas deve ser compartilhado por todos.

⁷ International Finance Corporation, 2014. Doing Business Index. Disponível em: <www.doingbusiness.org>.

⁸ MRE, 2014. Idem.

⁹ MRE, 2014. Idem.

¹⁰ Época, 2014. Idem

Novos ares e velhos problemas

A oportunidade de desenvolvimento que o momento de dinamismo e empreendedorismo pode alavancar esbarra em antigos problemas estruturais da sociedade paraguaia. Embora a logística limitada e a mão de obra despreparada constituam fatores restritivos aos investidores, o que realmente gera dúvidas é a capacidade do novo governo em manter a “segurança jurídica dos investimentos” frente às constantes instabilidades sociais e fragilidades institucionais do país. Apesar do bom momento, o país precisa superar questões estruturais, fontes de desigualdade social.

O Paraguai tem sua estrutura social marcada pela prevalência de oligarquias econômicas e políticas tradicionais. Na história recente, a Associação Nacional Republicana (o Partido Colorado) esteve no poder de 1946 a 2008, retomando em 2013, com Cartes. Assim como o Partido Liberal, força política opositora, os Colorados são majoritariamente constituídos por grupos familiares proprietários de terras, com inclinação conservadora. Em um raro momento de ruptura, em 2008, o ex-bispo Fernando Lugo foi levado à presidência pela Aliança Patriótica pela Mudança, com apoio de uma coalizão de movimentos sociais e pequenos partidos e com o tênuo suporte do Partido Liberal. Após ser acusado de estimular a violência contra grandes proprietários de terra e de ser incapaz de solucionar os conflitos no campo, sofreu, em junho de 2012, um “golpe constitucional”, em inédito julgamento político, unindo Colorados e Liberais. A concentração de poder político, com o controle do Estado, e a cessão de benefícios a grupos de interesse criam as condições para a perpetuação das desigualdades.

Sendo a terra o principal capital gerador de riqueza, a concentração fundiária é o principal vetor de exclusão e de conflitos sociais. Ao longo do século XX, pacotes de títulos de propriedade foram entregues pelo Estado a seus grupos de interesse, fossem eles nacionais ou estrangeiros, aprofundando o processo de concentração. Segundo censo de 2008, 2% das propriedades respondiam por 85% das terras. Entre 1991 e 2008, as unidades rurais até 50 hectares apresentaram redução de 28%, enquanto que as maiores de 500 hectares tiveram alta de 57%¹¹. Em grande medida, agricultores familiares (campesinos) e indígenas vêm tendo suas terras incorporadas ao agronegócio, migrando para as cidades, onde têm atuado na economia informal.

¹¹ Censo Agropecuário, 2008. Ministerio da Agricultura y Ganadería. Disponível em: <www.mag.gov.py>.

Com um frágil sistema de cadastro fundiário, muitas das áreas cedidas contam com ocupações irregulares ou com documentações fraudadas. Nesse ambiente de incerteza, a propriedade privada é garantida pelo uso de forças particulares (os matones, seguranças privados dos estancieiros) ou pela cooptação do aparato policial, com resultados muitas vezes desastrosos. A combinação da ausência do acesso a direitos, com o expurgo de populações tradicionais, torna-se o estopim para movimentos de resistência e de luta pelas terras. Entre 1990 e 2006, 980 conflitos de terra foram registrados, com 366 expulsões e 7.346 detenções¹².

A relação patrimônio-poder tem garantido um modelo em que a atividade produtiva perpetua a concentração fundiária e a exclusão social. Considerando as atividades agropecuárias, a entrada de investimentos estrangeiros, com aquisição de grandes propriedades, pode contribuir para o aprofundamento de um processo de exclusão que, no limite, tem originado atos de violência no campo.

Dilemas do desenvolvimento: a soja “brasiguiaia”

Em grande medida, a expansão da produção de soja e sua completa inserção no mercado internacional têm permitido o crescimento da economia paraguaia. Apesar do setor representar um terço do PIB paraguaio e de ter gerado riqueza ao longo dos anos, também deixou marcas com seus impactos sociais e ambientais.

Com 2,7 milhões de hectares cultivados, a soja é o principal produto de exportação do Paraguai. O país é o quarto maior exportador mundial de soja, tendo 60% da produção destinada à Europa para alimentação de gado e produção de biocombustíveis¹³. O Brasil é também importante destino, utilizando o grão paraguaio para regular seu próprio mercado. A internacionalização do setor também ocorreu por meio de grandes conglomerados internacionais fornecedores de insumos como sementes, pesticidas, fertilizantes e maquinários agrícolas. Portanto, a partir de investimentos estrangeiros no setor produtivo da soja, observou-se a formação de cadeias complementares, com novas tecnologias e capacidades sendo incorporadas à economia paraguaia.

¹² BASE. ONG Repórter Brasil. Os impactos socioambientais da soja no Paraguai – 2010. Agosto de 2010. Disponível em: <www.reporterbrasil.org.br>.

¹³ BASE, 2010. Idem

A cultura da soja em grandes propriedades foi estimulada pelo Estado, a partir das terras fronteiriças com o Brasil. Durante as décadas de 1960 a 1980, o governo Stroessner ofereceu “terras livres” a investidores alemães, japoneses e, principalmente, brasileiros, com o objetivo de introduzir a agricultura mecanizada no país. Hoje, 7,7 milhões de hectares (32% das terras aráveis e 19% do território) correspondem a propriedades de estrangeiros. Dessa parcela, os sojeros brasiguaios representam 60%¹⁴. A grande maioria chegou com o espírito empreendedor, ávida por fazer riqueza em uma nova fronteira, muitas vezes gerando impactos socioambientais até então desconhecidos.

Entre os principais impactos sociais da cultura da soja, destaca-se a concentração fundiária e as práticas agrícolas. A formação de grandes propriedades inviabilizou atividades tradicionais, como a caça e a pesca, e o modelo de agricultura familiar, para a produção de alimentos. Além disso, a alta mecanização pouco contribuiu para a geração de postos de trabalho no campo. Os que venderam suas terras migraram para as cidades para sobreviver na exclusão das periferias; os que permaneceram, queixam-se da fragmentação do tecido social local, da perda das manifestações culturais e dos problemas de saúde. O uso intenso de pesticidas é tido como causador de intoxicações humanas nas comunidades e contaminações dos solos e rios, afetando a biodiversidade local.

No processo de expansão da soja, o desequilíbrio ambiental esteve associado ao uso do solo. Na bacia do alto Paraná, dos oito milhões de hectares originais de Mata Atlântica, atualmente apenas 10% da Mata permanece preservada. A cultura da soja contribui também de maneira indireta com o desmatamento, ao pressionar terras de pastagens em direção ao Norte, na região do Chaco. Além de afetar a biodiversidade e a capacidade de oferta de serviços ambientais, o desmatamento contribui para a erosão e a sedimentação de rios, altera significativamente o microclima e contribui com o aquecimento global. De acordo com o inventário de 2000, 98% das emissões de CO₂ estão relacionadas às alterações no uso da terra¹⁵.

Apesar de, em grande medida, ser responsável pelo bom momento vivenciado pela economia paraguaia, a expansão da soja deixou importantes marcas para o país. Em um contexto político da década de 1970 e 1980, em que as liberdades fundamentais foram cerceadas, impactos sociais e ambientais não eram considerados como externalidades, nem mesmo sendo

¹⁴ Censo Agropecuário, 2008. Idem

¹⁵ Ver: <<http://www.dgeec.gov.py/newspaper/index74.php#nogo>>.

considerados no cálculo. Se, por um lado, o capital estrangeiro alavancou a atividade produtiva no campo, viabilizou a indústria e o setor de serviços, por outro, aprofundou um modelo indutor de desigualdades.

A reforma do modelo

O recente crescimento econômico não será suficiente para transformar o Paraguai em uma sociedade mais justa e que garanta bem-estar à sua população. Os novos investimentos certamente virão, atraídos pela competitividade dos fatores de produção na indústria e no campo. Pelo nível de inserção no comércio internacional e de integração no Cone Sul, esse capital terá garantido o nível de retorno esperado. O que essa riqueza não garante é a geração de renda e, principalmente, o acesso a direitos e liberdades, condições para o desenvolvimento.

O modelo de estrutura social excludente, baseado na concentração de patrimônio é, portanto, importante barreira para o desenvolvimento paraguaio. A concentração fundiária e a relação direta entre a posse de terras e o controle econômico e político são origens dos conflitos do campo e das anomalias sociais também nas cidades, comprometendo o bem-estar da sociedade.

Para pensar além, rompendo com o modelo de exclusão, é necessário que o Estado paraguaio adote uma nova postura. Será necessária a coragem e o dinamismo que o presidente Cartes tem levado ao campo econômico e comercial para promover reformas estruturais que façam com que o Paraguai aproveite o momento e coloque o país no caminho do desenvolvimento para todos.

Ao desconsiderar os impactos sociais e ambientais em seu modelo de inserção, os investimentos estrangeiros da monocultura agrícola abriram as cicatrizes de uma sociedade marcada por suas desigualdades. Assim, é de se esperar que o atual florescer paraguaio no campo e na indústria evite os erros do passado, considerando suas externalidades.

A experiência da soja brasileira traz reflexões também sobre a viabilidade de um modelo de cultura de larga escala para exportações em países de menor desenvolvimento. O atual movimento de utilização das savanas moçambicanas muito se assemelha ao ocorrido no Paraguai. Mais uma vez, produtores brasileiros se colocam à frente para a atraente empreitada.

Certamente, as condições e os cuidados para que os investimentos sejam transformadores, em prol do desenvolvimento, serão também válidos nessa nova fronteira.