

INTEGRAÇÃO PRODUTIVA PARAGUAI-BRASIL: NOVOS PASSOS NO RELACIONAMENTO BILATERAL

Gustavo Rojas de Cerqueira César¹

RESUMO

Nos últimos anos, o Paraguai vem registrando um incipiente processo de industrialização. A participação de empresas de capital brasileiro é uma importante característica deste processo, abrindo um novo capítulo nos históricos vínculos entre o modelo econômico paraguaio e o Brasil. Este artigo tem como objetivo apresentar os antecedentes do modelo econômico paraguaio e suas vinculações com o Brasil, discutir as principais transformações deste modelo e seus reflexos, tanto no plano interno quanto bilateral. Finalmente, busca-se analisar as motivações e as características gerais do emergente processo investidor brasileiro no Paraguai e seus reflexos no fluxo comercial bilateral.

Palavras-chave: política comercial paraguaia; regionalismo; estratégia de desenvolvimento.

PARAGUAY-BRAZIL PRODUCTIVE INTEGRATION: NEW STEPS IN THE BILATERAL RELATIONSHIP

ABSTRACT

In recent years, Paraguay has registered an incipient industrialization process, with important participation of Brazilian capital companies, opening a new chapter of the historical ties of the Paraguayan economic model with Brazil. The text aims to: present the history of the Paraguayan economic model and its links with Brazil, to discuss the main transformations of this model and its consequences, both internally and bilaterally, and analyze the general motivations and characteristics of emerging Brazilian investor process in Paraguay and its effects on bilateral trade flows.

Keywords: Paraguayan trade policy; regionalism; development strategy.

JEL: F59; F55; F63.

1 INTRODUÇÃO

A condição mediterrânea do Paraguai transforma-o em um interessante caso para analisar a integração regional e seus determinantes. A economia paraguaia é notavelmente mais aberta do que a da grande maioria dos demais países da América do Sul. Entretanto, os atores econômicos paraguaios historicamente mostraram-se renuentes com relação ao aprofundamento da integração regional. A ampliação da oferta exportável e o avanço do processo de industrialização foram, tradicionalmente, seus principais obstáculos.

Este trabalho busca discutir o fortalecimento da integração produtiva entre o Paraguai e seu principal parceiro comercial, o Brasil. Este artigo foi dividido em seis seções, além desta introdução.

1. Mestre em relações econômicas internacionais pelo programa conjunto entre a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) e a Universidade de Barcelona. Pesquisador no Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (Cadep). Pesquisador bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte do Ipea. *E-mail:* <grojasc@gmail.com>.

Na seção 2 foi feita uma breve contextualização histórica do modelo econômico paraguaio e suas vinculações com o Brasil. Na seção 3 foram apresentadas as principais transformações institucionais vividas por seu modelo econômico durante o período democrático e a evolução da balança comercial. Na seção 4, o foco da análise recai sobre as principais mudanças registradas no relacionamento bilateral ao longo da última década. A seção 5 situa os fluxos de investimentos brasileiros no contexto dos investimentos estrangeiros diretos (IED) recebidos pelo Paraguai. Na seção 6 são apresentadas algumas considerações sobre a estratégia e o perfil dos investimentos brasileiros no Paraguai e seu impacto sobre o fluxo de comércio bilateral. Finalmente, na seção 7 são expostas as considerações finais e perspectivas.

2 O TRADICIONAL MODELO ECONÔMICO PARAGUAIO E SUAS VINCULAÇÕES COM O BRASIL

Ao longo dos últimos quarenta anos, a economia paraguaia desenvolveu-se em torno de três pilares: *i*) a exportação de *commodities* agrícolas; *ii*) a venda de energia elétrica para os países vizinhos (Brasil e Argentina); e *iii*) o comércio de reexportação ou de triangulação. As bases desse modelo econômico foram construídas durante os anos 1970, concomitantemente ao aprofundamento dos laços do regime ditatorial do general Alfredo Stroessner com a Ditadura Militar no Brasil. A assinatura do Tratado de Itaipu (1973) foi precedida pela construção da Ponte da Amizade (1959-1965), promovendo a abertura de novas vias de comunicação, tanto internas, rumo ao Leste paraguaio, quanto externas, com o Brasil. Esses movimentos reduziram a dependência paraguaia do porto de Buenos Aires, ampliando e diversificando sua conectividade com o mundo.

A histórica aproximação entre ambos os governos teve forte incidência no desenho do modelo de desenvolvimento paraguaio. Em primeiro lugar, a expansão da agricultura empresarial da soja, por meio dos “brasiguaios”, na zona fronteiriça, ampliou a escala e a mecanização da agricultura paraguaia, tradicionalmente de subsistência, promovendo uma maior especialização do perfil agroexportador. A aceleração, a partir da década de 1980, dos fluxos migratórios de brasileiros para o Paraguai iniciou um gradual deslocamento da população rural rumo aos centros urbanos em gestação.

A mais alta concentração fundiária do mundo (Gini 0,93) consolidou-se como principal vetor de exclusão e de conflitos sociais de um modelo que tem na terra sua principal fonte de crescimento e poder político. Entre 1991 e 2008, as unidades rurais camponesas, de até 50 hectares (ha), apresentaram uma redução de 28%, enquanto aquelas maiores de 500 ha registraram uma alta de 57%. Segundo Galeano (2012), em 2008, 2% dos proprietários possuíam 85% da área agrícola. Proprietários estrangeiros detinham 32% da área cultivada e 19% do total do território, 60% dos quais correspondem aos sojeiros “brasiguaios”. Há uma década, a comunidade brasileira residente representava 7% do total da população paraguaia.

Em segundo lugar, o expressivo aumento das exportações agrícolas, primeiramente de algodão, seguido, a partir dos anos 1980, de crescente expansão da soja, teve o Brasil como principal mercado de destino, acompanhado de um significativo aumento das importações paraguayas. Até meados dos anos 1990, a maior parte das importações paraguayas era constituída de bens de consumo, provenientes do Leste da Ásia e dos Estados Unidos, destinados, com alto índice de irregularidades fiscais, a alimentar o comércio de reexportação fronteiriço com o Brasil e, em menor medida, Argentina.

Em terceiro lugar, a construção da usina hidroelétrica binacional de Itaipu significou um ingresso de capitais sem precedentes na história da economia paraguaia, gerando um incipiente processo de

industrialização vinculada ao aumento do gasto público (Arce e Zárate, 2011). Entretanto, o crescimento da triangulação comercial, durante a etapa final da ditadura stronista, inibiu o desenvolvimento das empresas nascentes. A construção da usina tampouco foi acompanhada da ampliação da infraestrutura de distribuição da energia elétrica, desaproveitando a oportunidade de canalizá-la para impulsionar a industrialização (Masi, 2011). Pelo contrário: consolidou-se o paradoxo de o Paraguai ser o principal exportador de energia hidroelétrica do mundo, contando com uma matriz energética muito pouco sustentável: 48% do consumo interno ainda provêm da biomassa, 37% do petróleo importado e apenas 15% da energia elétrica (César e Arce, 2014).

A abertura ao Brasil foi um processo planejado pela ditadura de Stroessner, mas seus resultados não foram orientados por uma estratégia coerente de desenvolvimento econômico. As rendas geradas pela triangulação comercial, a expansão do setor agroexportador e os gastos governamentais foram acumulados pelo sistema clientelista monopolístico imperante no Paraguai autoritário, sustentando a “institucionalização” de um Estado depredador (Richards, 2005; Setrini, 2011). A depredação do Estado, base de sustentação do regime ditatorial, não permitiu a promoção de iniciativas de industrialização por substituição de importações (ISI), como na maior parte dos países da região. Se, por um lado, isso reproduziu o baixo desenvolvimento da estrutura produtiva, por outro lado, levou o país a disfrutar de relativa estabilidade macroeconômica e baixo endividamento externo. Os ajustes mais profundos no mercado de trabalho deram-se primeiro no campo do que nas cidades, com a expulsão dos camponeses e o aprofundamento da concentração da terra.

A concentração fundiária e a relação direta entre a posse da terra e o poder econômico e político é a origem dos conflitos no campo e das anomalias sociais da rápida urbanização precária. O aumento da dualidade entre a agricultura empresarial, intensiva em capital e terra, e a agricultura familiar, demandante de mão de obra, foi acompanhado da aceleração da migração campo-cidade. Há apenas uma década desde que a maioria da população paraguaia passou a residir em zonas urbanas, muitas cidades ainda seguem vinculadas com dinâmicas tipicamente rurais. A intensificação do precário processo de urbanização vem sendo marcada pela expansão dos cinturões de pobreza ao redor das zonas metropolitanas de Assunção e Ciudad del Este, levando centenas de milhares de paraguaios à imigração (UNFPA, 2013). As remessas dos imigrantes paraguaios representam a quarta principal fonte de divisas do país, atrás dos recursos gerados pelas exportações de energia elétrica, soja e carne bovina, contribuindo, em média, com 0,7% de crescimento anual do produto interno bruto (PIB) ao longo da última década (Cresta, 2013).

Em síntese, o modelo econômico havia aberto, em termos práticos, as fronteiras paraguaias aos fluxos (legais e ilegais) de mercadorias, capitais e pessoas provenientes dos demais países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) antes mesmo da criação do bloco. A fundação do Mercosul representava a redução das barreiras para o envio da produção paraguaia aos mercados vizinhos. Não obstante, a baixa densidade e diversificação de sua estrutura produtiva traziam implícito o desafio da integração do Paraguai *para além* de suas fronteiras, apoiada em uma maior industrialização e exportação de bens não tradicionais (Arce, 2010a).

3 ENSAIOS DE TRANSFORMAÇÃO DO MODELO ECONÔMICO

A emergência da democracia foi acompanhada da lenta alteração das características estruturais da economia paraguaia: *i*) um dos mais baixos níveis de capital humano e infraestrutura da América Latina; *ii*) ausência de política industrial; *iii*) uma das cargas tributárias mais baixas (12%/PIB) e regressivas

do mundo, conjugada com alta evasão fiscal (OCDE, 2014); *iv*) baixo nível de formação bruta de capital fixo (FBCF) – em torno de 15% do PIB; *v*) elevada taxa de subemprego e reduzida cobertura de proteção social; e *vi*) concentração do crescimento econômico no segmento agroexportador e na economia informal, demandantes de reduzida mão de obra e com poucas e limitadas interconexões com o resto da estrutura produtiva (Masi e Díaz, 2012).

O Paraguai consolidou-se como quarto e sétimo maior exportador mundial, respectivamente, de soja e carne bovina. Ainda em 2015, 83% do total das exportações de produtos nacionais seguem concentradas em torno dos tradicionais complexos sojeiro-graneleiro e da carne, expondo a economia paraguaia a níveis mais elevados de crescimento, porém, acompanhados de uma volatilidade historicamente inédita.

Entretanto, transformações importantes vêm sendo registradas desde a eleição de Nicanor Duarte Frutos à Presidência, em 2003. Sua eleição deu-se de forma ineditamente limpa, orientada pela busca de um governo de concertação política e compromisso democrático, superando, parcialmente, a elevada instabilidade política, característica, até então, dos anteriores governos democráticos colorados. A maior estabilidade do ambiente político convergiu com o aumento dos termos de intercâmbio do comércio exterior paraguaio, permitindo a recuperação do equilíbrio externo e a sustentabilidade das contas fiscais.

Com relativo atraso em relação aos demais países da região, a chegada de uma equipe econômica com sólidas credenciais técnicas destravou o processo de implementação de reformas estruturais, iniciando, com relativo êxito, uma série de reformas fiscais, tributárias e administrativas. A nova administração buscava construir uma visão de médio prazo, tendo como eixo a promoção do crescimento econômico com maior equidade (Borda, 2006). O *Estudio sobre el Desarrollo Inclusivo del Paraguay: experiencias de una cooperación internacional* (Cepal, 2013), elaborado em cooperação com o governo japonês, estabeleceu as primeiras bases para a identificação do potencial de desenvolvimento de cadeias produtivas agroindustriais e suas necessidades de articulação inter e intrassetorial.

Como detalhado por Arce (2010a), o redirecionamento externo do modelo econômico teve três linhas de ação de ordem institucional. Em primeiro lugar, a melhoria da competitividade internacional. A criação, em 2004, da Rede de Investimentos e Exportações (Rediex) abriu canais para a interação institucionalizada entre o setor público e a iniciativa privada, por meio de fóruns de competitividade setorial, fomentando a formação de cadeias industriais e *clusters*. Essa medida foi acompanhada da implementação da janela única de exportação, simplificando o processo de exportação.

Em segundo lugar, a diversificação das exportações. O uso de incentivos fiscais *ex ante* (Lei nº60/1990, de promoção de investimentos; Lei de Maquila; regime de matérias-primas; regime automotivo nacional; e criação de Zonas Francas) passou a promover o nascimento de empresas exportadoras, por meio da exoneração de impostos internos – Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Valor Agregado – IVA, entre outros – e de tarifas aduaneiras. Não obstante, não foi feita nenhuma avaliação sobre a eficiência dos incentivos fiscais concedidos por meio dos diversos regimes.²

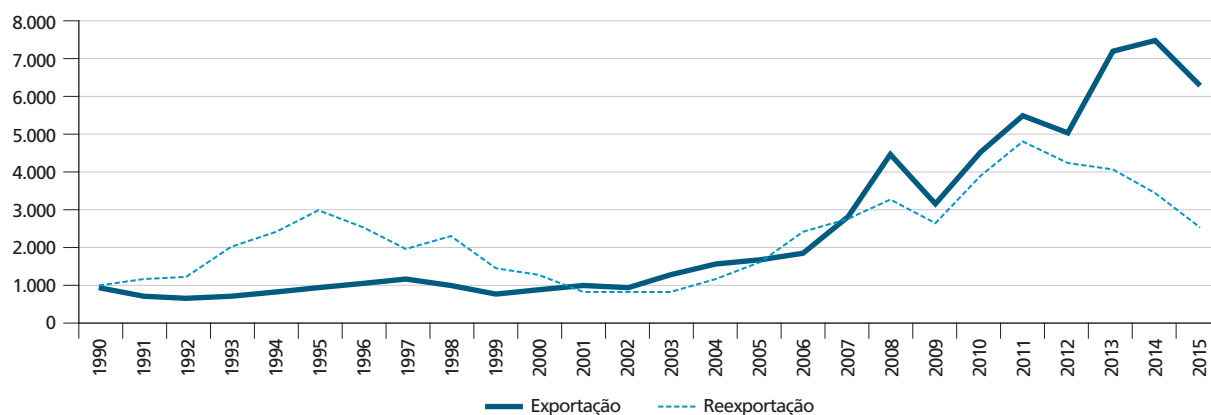
Por fim, as medidas negociadas pelo Paraguai no âmbito do Mercosul, em sua condição de pequena economia, permitiram ao país seguir gozando de uma ampla lista de exceções à tarifa externa comum (TEC), reduzindo o custo de importação de bens de capital, insumos e matérias-primas para o setor produtivo. Mas as exceções à TEC também incluíram parte importante dos bens que integram os fluxos de triangulação comercial mediante o Regime de Turismo (Masi, 2006).

2. A Lei nº 2.421/2004, de adequação fiscal, reduziu a alíquota do imposto cobrado sobre o faturamento das empresas, de 30% para 10%, e manteve o nível máximo do IVA em 10%. Apesar da ampliação da base tributária, registrada a partir da vigência da normativa, a pressão tributária no Paraguai segue sendo das mais baixas na América Latina (12% do PIB).

GRÁFICO 1

Exportações paraguaias (1990-2015)

(Em US\$ milhões)



Fontes: Obei e Cadep.

Elaboração do autor.

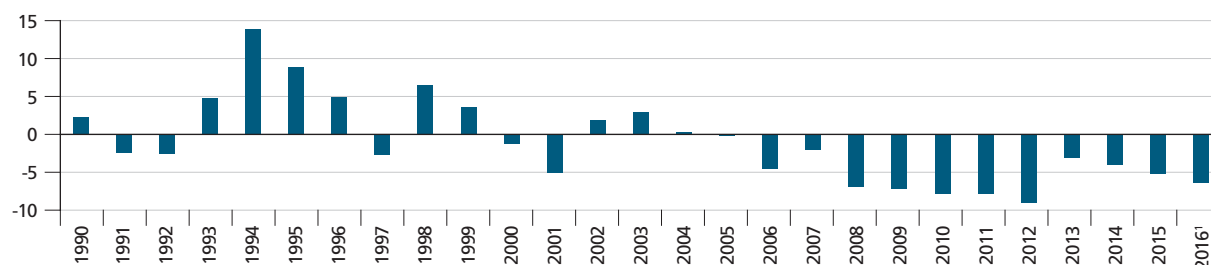
Dessa forma, temos visto a persistência de um elevado peso, ainda que declinante, da triangulação comercial na pauta de exportação paraguaia, em coexistência com o surgimento de um modelo produtivo ainda muito concentrado nos complexos da agroindústria de grãos e de carne bovina. Apesar da persistência, desde 2011, da queda das reexportações, provocada, em grande medida, pela desvalorização do real e a progressiva desaceleração da economia brasileira, os produtos do comércio fronteiriço seguem tendo um peso muito importante na definição das importações paraguaias, respondendo ainda por aproximadamente um terço do total (Cadep, 2016).

As sérias dificuldades estruturais de transformação do modelo econômico paraguaio mostram-se refletidas no peso das reexportações na balança comercial paraguaia. As divisas advindas dessas transações, não vinculadas com a capacidade produtiva local, mostram-se fundamentais para manutenção de reduzidos *deficit*, porém persistentes, da balança comercial. Esses saldos deficitários mostram-se expressivamente inferiores àqueles apontados pela balança comercial quando limitada à oferta exportável de bens estritamente paraguaios.

GRÁFICO 2

Saldo da balança comercial com reexportações (1990-2016)

(Em % do PIB)



Fonte: BCP.

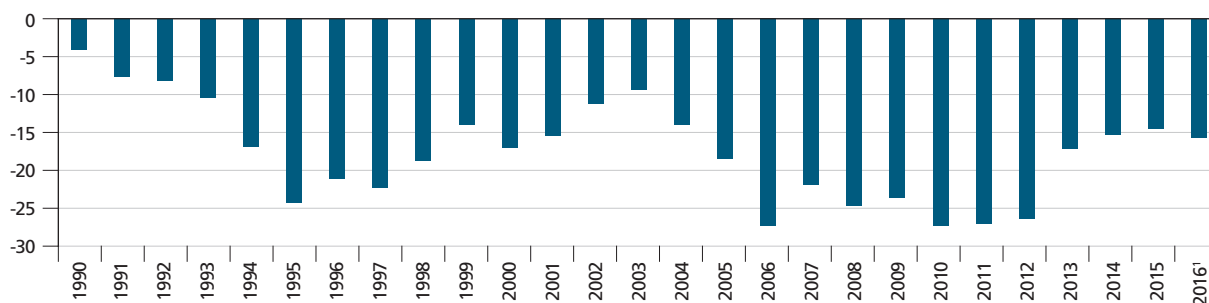
Elaboração do autor.

Nota: ¹ Estimativa.

GRÁFICO 3

Saldo da balança comercial sem reexportações (1990-2016)

(Em % do PIB)



Fontes: BCP, DNA, VUE, Obei e Cadep.

Elaboração do autor.

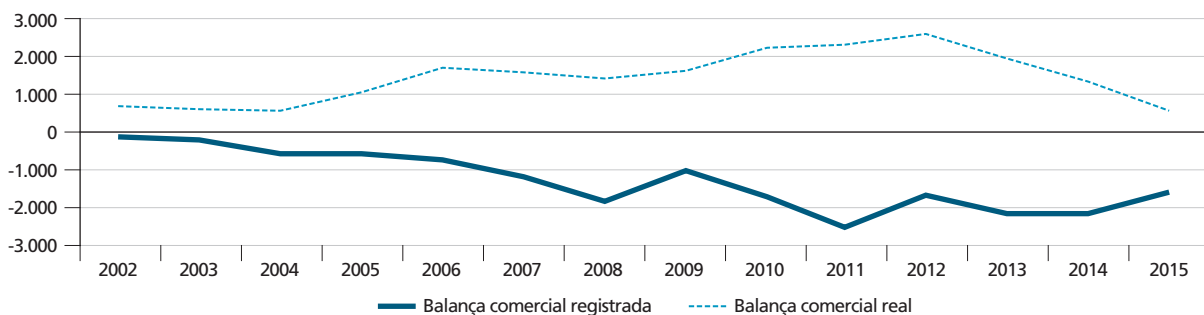
Nota: ¹ Estimativa.

Essas distorções mostram-se particularmente relevantes nas transações comerciais entre o Paraguai e o Brasil, às quais se agregam os envios ao Brasil da maior parte da parcela paraguaia da energia elétrica produzida por Itaipu binacional. O Brasil é o principal comprador da energia elétrica paraguaia e destino final da maior parte das reexportações. Somadas essas operações, a visão que comumente temos da balança comercial bilateral inverte-se, passando a evidenciar um persistente *superavit* real paraguaio.

GRÁFICO 4

Saldo da balança comercial com o Brasil (2002-2015)

(Em US\$ milhões)



Fontes: Obei e Cadep.

Elaboração do autor.

4 MUDANÇAS POLÍTICAS E REDEFINIÇÃO DOS TERMOS DA RELAÇÃO BILATERAL

No Brasil, o governo de Lula buscou a revalorização da América do Sul como espaço de atuação da política exterior brasileira, rechaçando a proposta estado-unidense da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) (Codas, 2013). Esse movimento foi acompanhado do reconhecimento formal da existência de assimetrias entre os países-membros do Mercosul e a constituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), iniciativas propositivas da diplomacia paraguaia respaldadas por Brasília.

Contando com contribuições anuais não reembolsáveis da ordem de US\$ 100 milhões, 70% das quais integralizadas pelo Brasil, os recursos do Focem passaram a financiar obras de infraestrutura de significativo impacto no Paraguai. Ao longo dos últimos anos, os investimentos executados com recursos do fundo responderam, em média, por um terço do total dos investimentos públicos em infraestrutura (Benedetti, 2014), induzindo, igualmente, interessantes melhorias na gestão orçamentária e no processo de licitações públicas (Arce, 2010b). Por meio do Focem, o Brasil tornou-se o principal ofertante de cooperação internacional para o desenvolvimento do Paraguai, compensando a redução da oferta tradicionalmente proveniente de parceiros extrarregionais (Desiderá Neto, 2014; Benedetti, 2014).

Além do Focem, a administração Duarte Frutos contou com outras fontes de cooperação financeira e técnica brasileira para a expansão da economia paraguaia. Em 2004, foi concluída a pavimentação da Ruta 10, estrada unindo o Departamento de Canindeyú, fronteira de expansão sojeira limítrofe com os estados brasileiros de Mato Grosso do Sul e do Paraná, à rede vial paraguaia. Trata-se da única obra financiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no Paraguai, mediante empréstimo de US\$ 77 milhões. No ano seguinte, ambos os governos alcançaram importante entendimento ao elevar, de 4,0 para 5,1, o fator multiplicador do valor pago pelo Brasil pela cessão da energia paraguaia de Itaipu. Também foi estabelecido um novo indexador para a dívida paraguaia, contraída quando da construção da usina junto ao Tesouro brasileiro. Esses entendimentos ampliaram a disponibilidade de recursos do Tesouro paraguaio quando afrontava expressivo *deficit* fiscal.

Espósito Neto e De Paula (2014) detalham o aprofundamento registrado na cooperação bilateral entre 2006 e 2007. Durante esse período, Paraguai e Brasil assinaram dezenas de acordos de cooperação técnica para o desenvolvimento. Os principais projetos concentraram-se no fortalecimento das capacidades paraguaias em agricultura empresarial e familiar – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) –, biocombustíveis, educação técnica – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) –, administração pública – Escola Nacional de Administração Pública (Enap) – e questões fundiárias – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). No campo da educação, foi ampliada a cooperação nos seus variados níveis, desde a educação básica até a pós-graduação. O Paraguai passou a ser o país latino-americano com o maior número de estudantes bolsistas de graduação em universidades brasileiras (Ipea, 2013). A criação de universidades estaduais e federais na região de fronteira integrou uma das partes mais visíveis desse esforço.

Entre os diversos acordos alcançados durante esse período, destaca-se o Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio e dos Investimentos entre Paraguai e Brasil, estabelecendo a vigência bilateral do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI). O entendimento estabelece a difusão de oportunidades de investimentos no Paraguai junto a empresários brasileiros. Foram realizados estudos de correspondência da oferta exportável paraguaia em relação à demanda brasileira, identificando potenciais de expansão em confecções e têxteis, plásticos, químicos, artigos de higiene e limpeza e produtos alimentícios (Brasil, 2007).

Os avanços no relacionamento bilateral foram potencializados, em 2008, com a histórica eleição de Fernando Lugo, interrompendo seis décadas de hegemonia do Partido Colorado na Presidência da República do Paraguai. A renegociação do Tratado de Itaipu havia sido uma das principais bandeiras eleitorais de Lugo, eleito por meio de uma aliança entre movimentos sociais (Alianza Patriótica para el Cambio) e o tradicional Partido Liberal. Apesar do “golpe parlamentar” sofrido em meados de 2012,

desencadeado após o massacre de camponeses ocorrido em Curuguaty, seu governo representa um marco para o processo democrático paraguaio.

A assinatura da declaração conjunta *Construindo uma Nova Etapa no Relacionamento Bilateral*, por Lula e Lugo, em julho de 2009, elevou o nível do relacionamento bilateral, estabelecendo uma série de decisões históricas: *i*) triplicação do valor pago pela cessão da energia paraguaia, de US\$ 2,8 para US\$ 8,4/MWh (aproximadamente), ou seja, o fator multiplicador do valor pago pela cessão de energia elevou-se de 5,1 para 15,3; *ii*) abertura da discussão sobre a possibilidade de o Paraguai negociar com outras empresas brasileiras de energia que não apenas a Eletrobras; *iii*) a partir de 2023, quando se prevê a quitação da totalidade da dívida paraguaia de Itaipu, o Paraguai poderá negociar a venda de seu excedente hidroelétrico a terceiros países (90% das transações internacionais de energia elétrica na América do Sul são ofertadas pelo Paraguai); e *iv*) a construção de uma linha de transmissão de Itaipu a Assunção, custeada por contribuições voluntárias do Brasil ao Focem (Cardoso, 2010; Menezes, 2013; Gamón, 2009). Igualmente, o entendimento reforçou a diretriz de fomentar o crescimento e a diversificação das exportações paraguayas ao Brasil, facilitando, particularmente, o acesso de produtos com maior valor agregado e a atração de investimentos brasileiros dirigidos ao Paraguai (César e Arce, 2009; Codas, 2011).

5 OS INVESTIMENTOS BRASILEIROS DIRETOS NO PARAGUAI

A atratividade do Paraguai encontra-se em seus reduzidos custos de produção e no pragmatismo de seu ambiente regulatório. Apresenta o menor custo de energia elétrica e a menor carga tributária da América do Sul, um sistema tributário claro e simples, ampla disponibilidade de mão de obra, flexibilidade no regime laboral, baixo custo salarial, bem como facilidades para a obtenção de licenças e registros. Sua proximidade geográfica dos principais parques industriais e mercados de consumo do Brasil tende a reduzir o tempo e o custo do transporte. Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a carga tributária no Paraguai seria 50% menor que no Brasil e a energia elétrica, 65% menor (Ramos, 2014). O Paraguai ocupa a 100ª posição entre os países que apresentam maior facilidade para a realização de negócios, à frente do Brasil (116ª posição) e da Argentina (121ª posição) (World Bank, 2016).

Segundo o Banco Central do Paraguai, o Brasil é a segunda principal origem do IED recebido pelo país, somando um estoque de US\$ 856 milhões, correspondente a 15% do estoque total, apenas superado pelos US\$ 2,02 bilhões investidos pelos Estados Unidos. Entre 2008 e 2014, o estoque dos investimentos brasileiros acumulou crescimento de 116%, pouco abaixo da expansão de 134% do estoque total de IED. Apesar do crescimento expressivo visto ao longo dos últimos anos, o estoque total de IED responde por apenas 18% do PIB paraguaio, ainda muito aquém da média na América do Sul, de 33% do PIB.

Para além do volume dos investimentos brasileiros no Paraguai, estes possuem um aspecto qualitativo estratégico. De acordo com a Fundação Dom Cabral (FDC, 2015), o Paraguai é o terceiro mercado externo mais escolhido pelas multinacionais brasileiras para o início de seus processos de internacionalização, apenas atrás da Argentina e dos Estados Unidos.

TABELA 1

Estoque de IED por setor (2008-2014)

(Em US\$ milhões)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Primário | 125 | 143 | 151 | 184 | 292 | 311 | 306 |
| Secundário | 740 | 666 | 847 | 954 | 1.441 | 1.346 | 1.560 |
| Terciário | 1.504 | 1.854 | 2.038 | 2.748 | 3.403 | 3.285 | 3.675 |
| Total | 2.369 | 2.663 | 3.036 | 3.886 | 5.136 | 4.942 | 5.541 |

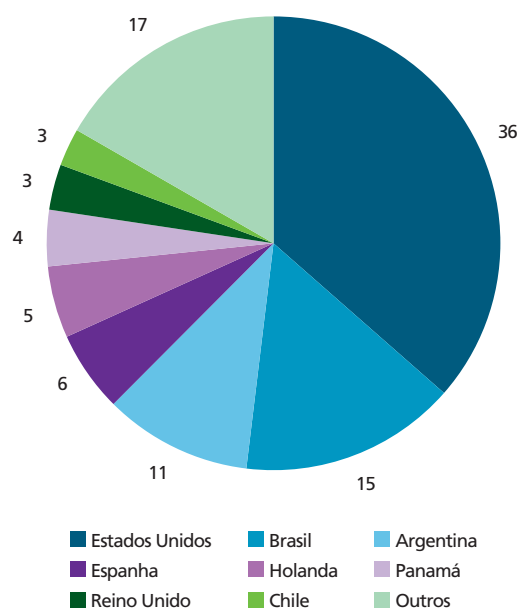
Fonte: BCP.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 5

Estoque de IED por origem (2014)

(Em %)



Fonte: BCP.

Elaboração do autor.

6 IMPACTOS E ESTRATÉGIA DOS INVESTIMENTOS BRASILEIROS DIRETOS

Enquanto os investimentos estado-unidenses concentram-se no setor terciário, os investimentos brasileiros possuem um claro perfil secundário. Um recente estudo de Trepowski, Martínez e Romero (2014) identificou 32 empresas brasileiras com investimentos no setor produtivo paraguaio. Quase todos os investimentos relacionados começaram a ser executados a partir de 2008.

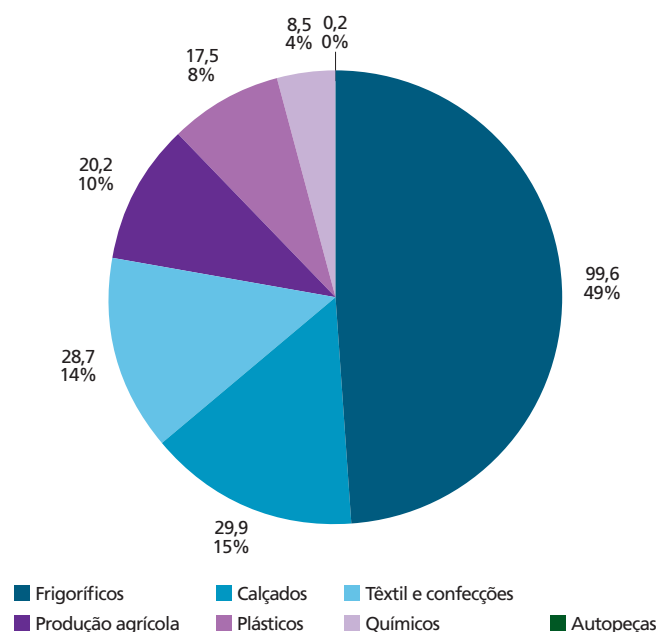
Com exceção da aquisição e da ampliação de frigoríficos locais e empreendimentos pioneiros em curso nos setores de cimento e metalurgia, a grande maioria dos projetos de investimento alcança valores de até US\$ 12 milhões, sendo liderados por pequenas e médias empresas paranaenses, paulistas e catarinenses. Todos os projetos destas pequenas e médias empresas operam sob o regime de maquila. Ao todo, as empresas de capital brasileiro no Paraguai exportaram US\$ 205 milhões ao

Brasil em 2013, valor correspondente a 20% do total das exportações paraguaias de bens nacionais dirigidas naquele ano ao Brasil. Estas exportações encontram-se notadamente concentradas em São Paulo (43% do total), Paraná (14%) e Santa Catarina (14%).

GRÁFICO 6

Empresas de capital brasileiro no Paraguai: exportações ao Brasil por setor (2013)

(Em US\$ milhões e %)



Fonte: Trepowski, Martínez e Romero (2014).

Elaboração do autor.

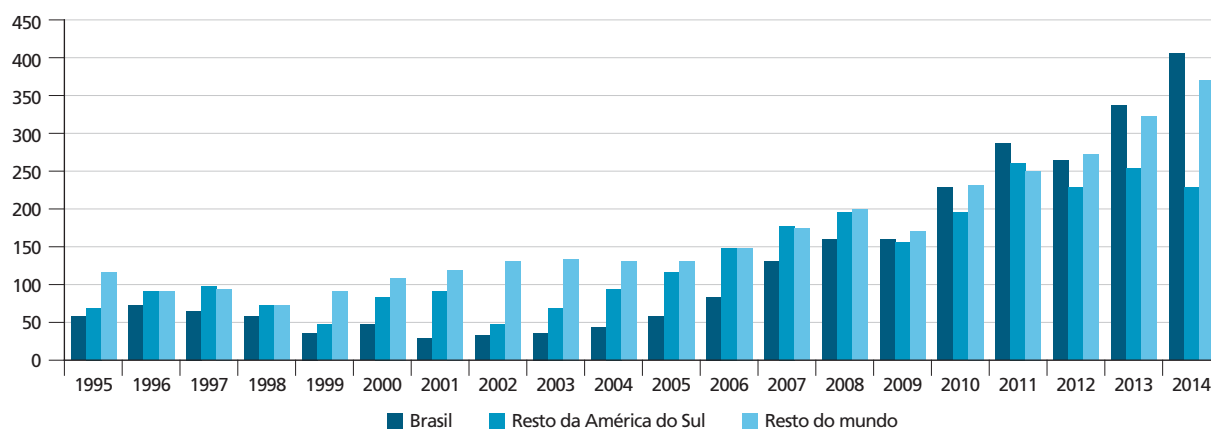
O IED brasileiro vem desempenhando importante papel no impulso das exportações paraguaias. Aproximadamente três quartos do total das exportações paraguaias de carne bovina são realizadas por frigoríficos de capital brasileiro. Essa participação eleva-se a 90% no caso dos envios de carne dirigidos ao Brasil, seu terceiro mercado de destino, atrás, respectivamente, da Rússia e do Chile. Já nos segmentos não tradicionais, os setores de calçados (96%), químicos (36%), têxteis e confecções (33%) e plásticos (30%) foram aqueles em que as empresas brasileiras apresentaram maior peso dentro da oferta setorial exportável destinada ao Brasil.

Para além do impacto direto do IED brasileiro na criação de oferta exportável, o dinamismo da demanda brasileira vem sendo uma variável de primeira ordem na expansão das exportações não tradicionais paraguaias. O dinamismo das exportações de manufaturas não agrícolas, registrado a partir do início da crise econômica internacional, esteve notadamente puxado pela crescente demanda do mercado brasileiro, compensando largamente a forte queda das exportações destinadas à Argentina, historicamente principal mercado das exportações de manufaturados não agrícolas paraguaios (César e Masi, 2013). Os envios ao Brasil não se retraíram durante o período mais grave da crise econômica internacional, em 2009, desempenhando um importante papel contracíclico para os segmentos não tradicionais paraguaios.

GRÁFICO 7

Exportações paraguaias de manufaturados não agrícolas (1995-2014)

(Em US\$ milhões)



Fontes: Obei e Cadep.

Elaboração do autor.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

Apesar de ser a menor economia do Mercosul, as elevadas taxas de crescimento registradas pela economia paraguaia ao longo dos últimos anos estão ampliando seu peso dentro do comércio exterior brasileiro, particularmente do setor industrial. O Paraguai já é o quinto principal destino das exportações industriais brasileiras (apenas atrás dos Estados Unidos, da Argentina, da Holanda e do México), respondendo pelo segundo maior *superavit* comercial bilateral da indústria, atrás da Argentina (Fiesp, 2016). Apesar do crescimento expressivo do comércio bilateral, desde 2008 a China passou a ser a principal origem das importações paraguaias, deslocando o Brasil para o segundo posto.

A pauta das exportações brasileiras ainda se encontra muito vinculada aos agricultores da comunidade brasileira residentes no país. Quase a metade das exportações brasileiras dirigidas ao Paraguai é composta por diesel, adubo, tratores, colheitadeiras e ferramentas agrícolas, destinadas a seguir ampliando a fronteira sojeira (Brasil, 2016). Essas vendas são alentadas pelo Estado brasileiro, que as financia por meio do programa BNDES Exim. Ao desconsiderar seus impactos sociais e ambientais, a expansão da fronteira sojeira vem abrindo cicatrizes em uma sociedade marcada por profundas desigualdades.

Diversificar essa pauta implica negociar uma parceria mais equitativa entre Paraguai e Brasil. Ao longo da última década, o avanço do processo democrático paraguaio somou-se ao reconhecimento formal das assimetrias, à ampliação da agenda de cooperação e à renegociação das condições financeiras e administrativas de Itaipu, possibilitando o nascimento de uma nova etapa no relacionamento bilateral.

O fortalecimento das capacidades produtivas do Paraguai constitui um dos eixos centrais dessa nova etapa. Pressionado pela elevação dos custos de produção, o setor fabril brasileiro passou a ver o Paraguai como um atraente destino de investimento. Estes investimentos estão forjando um incipiente processo de industrialização, na contramão da reprimarização vista na maioria dos países da região, tendo o Brasil como principal mercado. A gradual substituição do comércio de reexportação por

cadeias produtivas transfronteiriças é o objetivo a ser perseguido por ambos os países, devendo ser acompanhado por uma redefinição da relação dos grupos agroempresariais brasileiros com seu entorno nessa nova etapa do relacionamento bilateral. As maiores facilidades para a incorporação de insumos importados e os reduzidos custos de produção no Paraguai podem ser um importante instrumento para a construção de uma plataforma para o enfrentamento conjunto do “desafio chinês”, assentada na sinergia de capacidades genuínas e aprendizado mútuo.

Além do crescente número de maquiladoras, desde 2014 empresas médias dos setores siderúrgico e metalúrgico brasileiro vêm se instalando no Paraguai em busca de um maior aproveitamento do baixo custo da energia elétrica, abrindo possibilidades de desenvolvimento e complementaridade com setores industriais de maior complexidade, como naval e autopeças, que concentram grande parte da presença dos capitais coreanos e japoneses no Paraguai. A possibilidade da ampliação da produção de autopeças, principal setor do comércio intraindustrial regional, encontra-se vinculada com a conclusão da negociação de acordo automotivo com o Brasil, em curso. Em contrapartida, o país deverá proibir a importação de automóveis usados, reduzindo a concorrência enfrentada pelas montadoras brasileiras no mercado paraguaio. Por sua vez, o gradual levantamento das restrições impostas pelo governo argentino à livre navegação do rio Paraná, em curso, reabre as possibilidades da promoção de um maior desenvolvimento da Hidrovia Paraguai – Paraná.

Não há dúvidas de que os investimentos estão chamados a desempenhar papel fundamental na estratégia de cooperação e promoção comercial. Além do acordo automotivo, o Brasil acaba de apresentar proposta de acordo de cooperação e facilitação de investimentos no âmbito do Mercosul (Perrone e César, 2015), iniciativas que poderiam produzir inovações no processo de construção de uma política industrial paraguaia. A agenda de promoção de investimentos deve ser complementada com o aprofundamento da cooperação bilateral em áreas como facilitação do comércio, reconhecimento mútuo de normas técnicas, obras de infraestrutura e cooperação técnica e científica.

Nesse contexto, a agenda de reformas do Estado paraguaio deve ser acelerada, fortalecendo suas capacidades e a progressividade de suas políticas. No plano da política industrial, esses primeiros passos deveriam concentrar-se em sustentados investimentos em infraestrutura e maior focalização em torno de setores com maior capacidade de geração de empregos e constituição de fornecedores locais, o que requereria uma maior diferenciação dos regimes de incentivo fiscal e um verdadeiro monitoramento das contrapartidas exigidas às empresas beneficiadas.

As complexas e intensas relações entre Brasil e Paraguai convivem, paradoxalmente, com preconceitos, estereótipos e amplo desconhecimento mútuo. Aprofundar o debate sobre as relações bilaterais confronta-nos, inevitavelmente, com a necessidade de uma profunda *compreensão* das dinâmicas que reproduzem históricas desigualdades em ambas as sociedades, bem como com os efeitos e as contradições da liderança brasileira na América do Sul.

REFERÊNCIAS

- ARCE, L. Tendiendo costosos puentes: Paraguay en el Mercosur. **Civitas**, v. 10, n. 1, p. 118-133, 2010a.
_____. Focem: ¿instrumento olvidado? Recuento de las acciones y proyectos en marcha a través de la ayuda mercosureña. **Observatorio Económico de la Red Mercosur**, 11 junio 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/KnmpWV>>. Acesso em: 10 set. 2015.

ARCE, L.; ZÁRATE, W. **Auge económico, estancamiento y caída de Stroessner: 1973-1989.** In: BORDA, D.; MASI, F. (Coords.). Estado y Economía en Paraguay (1870-2010). Asunción: Cadep, 2011.

BENEDETTI, E. C. B. **Cooperação internacional e a agenda de desenvolvimento social no Mercosul: novas perspectivas para a integração.** 2014. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

BORDA, D. **Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas.** Santiago: Cepal, 2006. (Serie Informes y Estudios Especiales, n. 18).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Elementos para um programa de substituição de importações brasileiras oriundas de países da América do Sul.** Brasília: MRE; Funcex, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Exportação brasileira para o Paraguai: principais produtos.** Brasília: MDIC, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/Y6Nkj8>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

CADEP – CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMIA PARAGUAYA. **Informe de Comercio Exterior 2015-2016.** Asunción: Cadep, 2016.

CARDOSO, G. R. **A energia dos vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu.** 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay: experiencias de una cooperación internacional.** Santiago: Cepal, 2013.

CÉSAR, G. R. C.; ARCE, L. La renegociación de Itaipu: una nueva oportunidad para el Paraguay. **Meridiano**, Brasília, v. 47, n. 110, p. 19-21, 2009.

_____; _____. **Paraguay: un exportador de energía con poca luz.** Caracas: Petroguía, 2014. (Directorio Energético Latinoamericano). p. 214-215.

CÉSAR, G. R. C.; MASI, F. **Mercosur: los pequeños se inclinan hacia Brasil.** Asunción: Obei; Cadep, 2013.

CODAS, G. El Acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil. In: CURSO PARA DIPLOMATAS SUL-AMERICANOS, 9., 2011, Brasília. **Anales...** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

_____. **O Brasil nas relações Sul-Sul e na integração regional da América do Sul: uma agenda de estudo e debate.** São Paulo: FES, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/VuAasb>>. Acesso em: 20 set. 2014.

CRESTA, J. **Las remesas y su contribución al crecimiento económico: el canal de la inversión.** Asunción: Obei; Cadep, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/7rrWdo>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

DESIDERÁ NETO, W. A. **O lugar do Mercosul na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula.** 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ESPÓSITO NETO, T.; DE PAULA, O. F. Um balanço das relações brasileiro-paraguaias nos governos Lula/Dilma (2003-2012). In: TALLER PARAGUAY DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES, 7., 2014, Ciudad del Este. **Anales...** Ciudad del Este: Universidad Nacional del Este, 2014.

FDC – FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras: a capacidade de adaptação cultural das empresas brasileiras no mundo.** Belo Horizonte: FDC, 2015.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Raio X do comércio exterior brasileiro 2015.** São Paulo: Fiesp, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/5gzmbc>>. Acesso em: 20 set. 2015.

GALEANO, L. A. Paraguay and the expansion of the Brazilian and Argentinian agribusiness frontiers. **Canadian Journal of Development Studies**, v. 33, n. 4, p. 458-470, 2012.

GAMÓN, E. E. **En una nueva dimensión histórica**: breve resumen de una gestión patriótica. Asunción: Arandurá Editorial, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010**. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

MASI, F. Ups and downs of Paraguayan trade policy in the 90s. *In*: BOUZAS, R. (Org.). **Domestic determinants of national trade strategies**: a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile. Paris: Obreal/Eularo, 2006.

_____. Paraguay: cuando la energía no es igual a desarrollo. **Observatorio Económico de la Red Mercosur**, 29 nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/6HKQ0C>>. Acesso em: 20 out. 2014.

MASI, F.; DÍAZ, F. R. **Lineamientos para una estrategia de crecimiento económico inclusivo**. Asunción: Cadep, 2012. (Nota de Política, n. 3).

MENEZES, R. G. Crise na integração sul-americana: o governo Lula da Silva e os casos de Itaipu e do gás boliviano. *In*: SALATINI, R.; PRADO, H. (Orgs.). **Pacifismo e cooperação nas relações internacionais**: teoria e prática. 1. ed. Dourados: UFGD, 2013.

OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. **Estadísticas tributarias en América Latina**: 1990-2012. Paris: OCDE, 2014.

PERRONE, N.; CÉSAR, G. R. C. Brazil's bilateral investment treaties: more than a new investment treaty model? **Columbia FDI Perspectives**, New York, n. 159, p. 1-3, 2015.

RAMOS, M. Robson Andrade: “o Paraguai é uma oportunidade”. **Época**, 1º abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/7b3Zt5>>. Acesso em: 20 out. 2014.

RICHARDS, D. G. ¿Es posible un estado para el desarrollo en el Paraguay? *In*: ABENTE, D.; MASI, F. (Coords.). **Estado, economía y sociedad**: una mirada internacional a la democracia paraguaya. Asunción: Cadep, 2005.

SETRINI, G. Veinte años de democracia electoral en Paraguay: del clientelismo monopólico al clientelismo plural. *In*: BORDA, D.; MASI, F. (Coords.). **Estado y economía en Paraguay (1870-2010)**. Asunción: Cadep, 2011.

TREPOWSKY, L. O.; MARTÍNEZ, C. R.; ROMERO, J. B. **Cadenas productivas brasileñas**: invirtiendo en Paraguay. Asunción: Ipie, 2014.

UNFPA – FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **El Paraguay exporta soja, carne y jóvenes**. Asunción: UNFPA, 2013. (Documento de Trabajo, n. 11).

WORLD BANK. **Doing Business 2016**: measuring regulatory quality and efficiency. Washington: World Bank Group, 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CÉSAR, G. R. C.; ARCE, L. Paraguay y su suspensión del Mercosur. **Cronista**, 6 jul. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/GkJfZO>>. Acesso em: 20 set. 2014.

VAZQUEZ, F. Diferencias regionales y dinamismo productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio. *In*: MASI, F. (Coord.). **Asimetrías internas y política comercial externa**. Asunción: Cadep, 2011.