

# Atores, Dinâmicas e Tendências Atuais da Questão Agrária no Paraguai

*Avance de investigación en curso*

*GT05: Desarrollo rural, globalización y crisis*

Sara María Costa Garay  
*Mestranda em Relações Internacionais,  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).*

## Resumo

Nos últimos vinte anos o modelo agroexportador – que caracteriza a inserção econômica internacional do Paraguai desde o final do século XIX – experimentou um crescimento sem precedentes, especialmente em função do processo de liberalização da economia nos anos 1990. A expansão do modelo, por sua vez, é associada à geração de tendências socioeconômicas adversas, na medida em que impulsiona um processo crescente de concentração de recursos – principalmente da terra. Nesse contexto, o presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise da situação atual da questão agrária no Paraguai, a partir da identificação dos principais atores envolvidos e da análise de suas dinâmicas na constituição – ou contestação – desse modelo de produção no campo, que parece estar se tornando cada vez mais hegemônico.

**Palavras-chave:** Paraguai; Agronegócio; Questão Agrária

## Introdução

Nos últimos vinte anos o modelo agroexportador – que caracteriza a inserção econômica internacional do Paraguai desde o final do século XIX – experimentou um crescimento sem precedentes. Nesse contexto, a organização econômica do campo passou por mudanças significativas, relacionadas à expansão da produção mecanizada e da produção em grande escala de cultivos comerciais, voltados para atender o aumento da demanda externa. Essa expansão implicou, por sua vez, em um processo crescente de concentração no uso e na propriedade da terra, tendência que acirrou os conflitos sociopolíticos e econômicos em torno da questão agrária.

Nesse contexto, as dinâmicas relacionadas à organização socioeconômica do campo, ganham novas características, que se somam a elementos antigos, tornando-se mais complexas. Assim, o presente artigo tem como principal objetivo buscar entender essas dinâmicas, a partir de uma análise dos principais atores envolvidos. A realização de uma reflexão crítica a respeito da situação atual da questão agrária prescinde da identificação desses atores, a fim de distinguir tensões e medir a correlação de forças entre esses grupos.

A pesquisa empírica revelou a existência de uma rede complexa de atores, que vão desde os pequenos produtores – os “*campesinos*” –, empresários, e instituições governamentais, até as corporações transnacionais, instituições financeiras multilaterais, agências de cooperação, meios de prensa local, entre outros. No entanto, o foco do presente artigo recai sobre aqueles atores considerados chave na constituição – ou contestação – do modelo, isto é, aqueles atores com influência mais direta no processo.

Dessa forma, o artigo se encontra dividido em quatro seções, além desta introdução. Na primeira parte, são apontadas as condições gerais da expansão do modelo agroexportador no país, destacando o papel das empresas transnacionais nesse processo. Na segunda parte, o artigo se volta para análise das

dinâmicas recentes no âmbito das manifestações populares em defesa dos direitos e interesses dos pequenos produtores, enfatizando o papel das organizações e movimentos sociais camponeses. Na terceira seção, busca-se analisar o padrão de intervenção do Estado na condução dos assuntos socioeconômicos voltados para o campo. Por fim, na quarta seção, realiza-se uma breve síntese das evidências apontadas ao longo do artigo, refletindo sobre a situação atual e tendências da questão agrária.

## **1. O modelo da agricultura globalizada no século XXI: o agronegócio e as empresas transnacionais no Paraguai**

A década de 1990 representa um período de importantes mudanças para o Paraguai<sup>1</sup>, assim como para outros países da América do Sul. O regime militar – vigente desde 1954 – havia chegado ao seu fim e iniciava-se um processo de transição política, em direção ao modelo democrático. No aspecto econômico, colocou-se também em marcha um processo de liberalização, que se centrou, basicamente, em uma maior abertura comercial, desregulamentação, reforma fiscal, e maior abertura para a entrada de investimentos estrangeiros<sup>2</sup>. Essas reformas tiveram influência direta na dinâmica agroexportadora, reforçando-a e incentivando a sua expansão.

As políticas de liberalização comercial foram das que tiveram maior impacto na economia, e certamente reforçaram a tendência de especialização do país na produção de bens primários para exportação – dado o baixo nível de industrialização da economia paraguaia e a conseqüente impossibilidade de competir com a indústria estrangeira. De acordo com Rojas (2011:23), o período de rápida liberalização aconteceu entre 1989-1995: enquanto em 1989 as exportações equivaliam a um 10% do PIB do país e as importações a 14%, em 1995 passaram a representar 48% e 50%, respectivamente.

O fortalecimento do modelo agroexportador por meio dos incentivos ao comércio, também foi acompanhado por um maior apoio à modernização do campo, principalmente, a partir do aumento do fluxo de investimentos estrangeiros. Nesse contexto, uma nova forma emerge no contexto da produção agropecuária, que passou a ser conhecida sob o nome de “agronegócio”<sup>3</sup>. O agronegócio se caracteriza pela produção em grande escala de produtos comerciais, isto é, voltados para o mercado. O modelo do agronegócio requer esse tipo de produção para garantir a rentabilidade de seus investimentos, da mesma forma que no modelo industrial clássico (Rojas, 2009).

Dessa forma, o modo de produção patrocinado pelo agronegócio implica em processos de padronização da produção, da qualidade dos produtos e do tipo de insumos utilizados. Por outro lado, a expansão do modelo também resulta em implicações de cunho ambiental – aumento do risco à biodiversidade e contaminação dos solos, em função da expansão do monocultivo e da utilização crescente de agrotóxicos – e, principalmente, de cunho social, que advém da crescente substituição ou marginalização da economia camponesa – voltada para a produção de subsistência – pelo novo modelo.

---

<sup>1</sup> A profundidade dessas mudanças é questionada por muitos analistas, na medida em que as reformas adotadas não atacaram diretamente as estruturas políticas e econômicas herdadas do regime militar, a começar pelo fato de que a mudança de regime em 1989 foi comandada por um militar, e o mesmo partido que havia comandado o regime militar se manteve no poder por um bom tempo (até 2008).

<sup>2</sup> Trata-se do pacote conhecido como “Consenso de Washington” que foi recomendado e aplicado nesses países, como medidas para combater a crise de estagnação econômica que se arrastava desde a segunda metade dos anos 1980. As políticas de corte neoclássico passariam a sofrer forte descrédito no final da década quando, em muitos desses países, ainda perdurava a situação de crise, ao mesmo tempo em que se verificava um agravamento das condições sociais (Bandeira, 2002).

<sup>3</sup> No Paraguai, a difusão do agronegócio ganha seu primeiro impulso a partir dos anos 1970, porém, é com a reestruturação econômica dos anos 1990 que o modelo adquire status hegemônico, conforme evidenciam os dados sobre o crescimento da atividade.

O último Censo Agropecuário realizado no país, entre 2007 e 2008, traz evidências do processo de ampliação do agronegócio. Uma das principais se refere à expansão do cultivo da soja – exemplo típico de cultivo comercial produzido sob o modelo agrícola empresarial – que em 2008 ocupava 73% das terras para cultivo<sup>4</sup>. Por sua vez, o aumento da superfície cultivada, entre 1991 e 2008, foi de 346% (MAG, 2008:56). Esse processo de concentração no uso da terra é acompanhado por um processo significativo de concentração na propriedade. De acordo com os dados do censo agropecuário, em 2008, 2,58% dos lotes (propriedades) abarcam 85,48% das terras, enquanto 97,41% das propriedades restantes possuem apenas 14,52%<sup>5</sup>.

É importante ressaltar que o agronegócio não se limita à atividade da produção, mas também se integra a uma cadeia de processos, com diversos intermediários entre produtores e consumidores, que inclui: atividades de fornecimento de insumos para o cultivo, a produção em si, a coleta, a comercialização e a exportação, a industrialização e, inclusive, a distribuição ao consumidor final – processos que, ao mesmo tempo, se estruturam a nível local e global. Assim, em cada uma dessas fases, e em ambas as esferas local e global<sup>6</sup>, também se verificam dinâmicas de concentração.

Conforme Piñeiro (2004:47) e Rojas (2009:35), as grandes protagonistas desse complexo agroindustrial global e de seu processo de expansão são as empresas transnacionais – às quais se associam outras entidades de menor tamanho, de capital nacional ou regional, que complementam e sustentam as atividades das primeiras, aumentando também seu poder econômico e controle sobre os recursos no local onde atuam.

Em seu estudo sobre os principais atores do agronegócio, Rojas (2009) aponta que, no Paraguai, as empresas transnacionais do agronegócio se concentram nas atividades de fornecimento de insumos – maquinarias, sementes, agrotóxicos, etc. – na coleta e comercialização (exportação) dos bens agrícolas, na industrialização de parte de tais produtos, e na importação de produtos finais elaborados<sup>7</sup>. Tratam-se dos processos da cadeia com maior rentabilidade. No setor de distribuição e venda ao consumidor final, o autor não verifica o estabelecimento de empresas transnacionais, embora haja uma concentração crescente impulsionada pelos supermercados locais.

Já o processo de produção de bens agrícolas em si, é relativamente mais descentralizado (Rojas, 2009). Nele participam diversas empresas de menor tamanho, nacionais e estrangeiras – oriundas de regiões vizinhas – e cooperativas de produtores. Trata-se da atividade de menor rentabilidade da cadeia, mas que se torna mais lucrativa quando se orienta para cultivos comerciais que podem ser produzidos em larga escala – como é o caso da soja. Com efeito, apesar do maior número de participantes, a

<sup>4</sup> Em termos dos impactos socioeconômicos da concentração no uso da terra, Galeano (2012:432) afirma que, no âmbito da produção de cultivos alimentícios o impacto negativo da concentração ainda não se concretizou, na medida em que propriedades menores de 50 ha. – que caracterizam as propriedades da agricultura familiar – em 2008 ainda respondiam por mais de 90% dos principais cultivos alimentícios, que são destinados tanto ao consumo das famílias produtoras quanto ao mercado interno. A produção desses alimentos persiste, em parte, uma vez que se concentra em áreas onde a exclusão é menos intensa.

<sup>5</sup> Por sua parte, o índice Gini (desigualdade) calculado para o campo em 2008 apontou 0,93%.

<sup>6</sup> O Grupo ECT – “*Action Group on Erosion, Technology and Concentration*” – traz evidências sobre as tendências de concentração nas atividades do agronegócio em escala mundial. De acordo com as informações coletadas pelo grupo, as dez maiores empresas que atuam no mercado mundial de sementes, fornecendo marcas próprias, detém uma parcela de 67%. As dez maiores empresas que atuam no mercado mundial de agroquímicos detém 89%. Outras participações significativas se verificam no mercado mundial de processadores de alimentos e bebidas, onde as dez maiores empresas controlam uma parcela de 26%; enquanto que na etapa de distribuição mundial de alimentos, as dez maiores empresas concentram 40% do mercado (ETCGROUP, 2008:4). Outro aspecto relevante nessas dinâmicas de concentração, é que nesses grupos predominam empresas de origem estadunidense e europeia.

<sup>7</sup> Entre as empresas transnacionais identificadas pelo autor, destaca-se a americana CARGILL, envolvida no processamento de oleaginosas, grãos e sementes, que se insere em vários estágios da cadeia agroindustrial no Paraguai. De acordo com o Grupo ETC (2011), tanto em 2008 quanto em 2011, essa empresa se colocou no “Top três” mundial (em receita), entre as corporações voltadas para essa atividade.

produção de cultivos comerciais tem ganhado amplo espaço, induzindo as já mencionadas dinâmicas de concentração no uso da terra.

### ***1.1 O elemento brasileiro na expansão do agronegócio no Paraguai***

Frequentemente, as controvérsias em torno do uso e da concentração da terra no Paraguai adquirem um componente étnico, relacionado à presença brasileira no campo paraguaio. Historicamente, a entrada de capital e “colonos” brasileiros se dá com mais força a partir de uma expansão da agricultura mecanizada nos estados do sul do Brasil, por volta de 1970. De acordo com Souchaud (2007), esse movimento derivou tanto de esforços do governo paraguaio por consolidar uma estratégia de desenvolvimento do campo, através da atração de migrantes para a “colonização” – isto é, para o cultivo – do território, como de incentivos por parte do governo brasileiro. Com a reestruturação econômica iniciada nos anos 1990, a tendência de penetração de estrangeiros, em sua maior parte brasileiros, se aprofunda (Galeano, 2012).

Muitos pesquisadores ressaltam a centralidade do empresariado estrangeiro na dinâmica atual de expansão do agronegócio, e conseqüentemente, na indução do processo de concentração das terras. De acordo com Galeano (2012:413), do total de proprietários de lotes de 1000 ou mais hectares – tamanho que caracteriza as grandes empresas – a parcela de proprietários estrangeiros passou de 14% em 1991, para 24% em 2008, entre os quais se destacam os proprietários de origem brasileira, com uma parcela de 14,2%<sup>8</sup>. Ao mesmo tempo, grande parte dos produtores de soja é de nacionalidade brasileira<sup>9</sup> – principal cultivo comercial do país e “estrela do agronegócio” no Paraguai (Rojas, 2009). Galeano (2012) investiga também a dinâmica recente do mercado de terras no Paraguai e afirma que, entre os compradores estrangeiros, os brasileiros predominam em quase todas as regiões.

Percebe-se assim que há uma presença significativa do capital brasileiro na dinâmica do agronegócio paraguaio. É importante notar, no entanto, que em termos dos dados sobre o Investimento Estrangeiro Direto (IED) no país, o Brasil, embora ocupe o segundo lugar nos últimos anos, ainda se encontra longe da principal origem desses recursos: os Estados Unidos<sup>10</sup>. De qualquer forma, a diferença no montante de recursos investidos no Paraguai parece ser compensada pelo fato de que, no caso do Brasil e da atividade do agronegócio mais especificamente, esses investimentos intervêm de forma mais direta, na medida se verifica um crescente envolvimento na compra de terras, colocando proprietários brasileiros e paraguayos em confronto direto na disputa pelo acesso a recursos – diversamente, por exemplo, da atividade das transnacionais de origem estadunidense, que concentram as suas atividades em outras fases da cadeia agroindustrial.

## **2. Organizações, Movimentos Sociais e a Questão Agrária atual**

A dinâmica de correlação de forças dos atores da sociedade paraguaia tem forte ligação com os acontecimentos referentes à constituição e consolidação do modelo econômico do país. Assim, as mudanças que se verificam a partir dos anos 1990 no regime político e socioeconômico no Paraguai – com seus desdobramentos específicos no campo, principalmente, a respeito da expansão do agronegócio e o aprofundamento do processo de concentração no uso e propriedade da terra – se

<sup>8</sup> Essa parcela varia em função da região do país em foco. Assim, nos departamentos que fazem fronteira com o Brasil, essas parcelas são maiores, por exemplo: em *Canindeyú* é de 60,1%; em *Alto Paraná* é de 55,2%; e em *Amambay* é de 34,8%.

<sup>9</sup> Entre os proprietários produtores de soja com lotes acima de 50 hectares, pelo menos 50% são brasileiros (Galeano, 2012:414).

<sup>10</sup> De acordo com Rojas de Cerqueira (2012:7), no ano de 2007, o *stock* de investimentos dos EUA era de US\$ 860 milhões, enquanto o do Brasil era US\$ 340 milhões. Já em 2011, esse montante chegou a US\$ 1.740 milhões no caso dos EUA, e a US\$ 511 milhões no caso do Brasil, isto é, houve um crescimento de 116% e 50% respectivamente.

refletiram na proliferação de atores que demandavam maior apoio do Estado no desenvolvimento de suas atividades socioeconômicas, ou que passavam a denunciar diretamente a estrutura e a lógica do modelo agroexportador em expansão.

Riquelme (2003) chama atenção para a heterogeneidade dos atores envolvidos e, para a consequente variedade de dinâmicas reivindicativas. Nesse contexto, o autor destaca a existência de alguns grupos mais radicais, de caráter “classista” ou “*movimientista*”, que tendem a contestar mais diretamente a estrutura social, buscando modificá-la; ao mesmo tempo, verificam-se grupos mais moderados, de caráter “cidadão”, voltados para atividades de monitoramento das ações do governo e dos demais setores – como as ONGs – ou grupos com finalidade especificamente “econômico-produtiva” – como as cooperativas e comitês de agricultores.

Enquanto as organizações do segundo tipo constituem um palco relevante de participação social – algumas das quais já estão presentes há mais tempo<sup>11</sup> – as organizações do primeiro tipo, de orientação política, são as que ganham destaque no contexto da transição democrática, constituindo-se em verdadeiros atores sociais que ocuparam espaços legítimos no cenário sociopolítico da década de 1990 (Galeano, 2003). Organizações com orientação política *ressurgem*<sup>12</sup> desde a segunda metade dos anos 1980, quando o regime militar começava a evidenciar com mais força seus sinais de esgotamento político e econômico.

Na década de 1990 essas organizações elevam seu potencial político a partir da realização de sucessivos atos – ocupações de terra, fechamento de ruas, e as inovadoras marchas – e ganham notoriedade, principalmente, pelo grau de unificação que conseguiram atingir, com a constituição da “Mesa Coordenadora das Organizações Campesinas (MCNOC)” em 1994, que chegou a aglutinar as organizações mais representativas do país (Riquelme, 2003). No entanto, essa iniciativa não conseguiu manter-se por muito tempo, e em 1998 passou por uma primeira cisão.

Em 2002 a aliança ressurgiu, no contexto de reivindicações em torno dos insucessos das reformas econômicas da década anterior e de denúncias de corrupção do governo, porém, voltou a debilitar-se. Atualmente, muitas dessas organizações e movimentos se mantêm ativos, mas de forma fragmentada, seja na realização de ações políticas pontuais – como as ocupações de terra e marchas – ou acompanhando os debates sobre a situação política atual da questão agrária<sup>13</sup>.

Apesar do amplo protagonismo das organizações e movimentos campesinos na nova dinâmica sociopolítica inaugurada nos anos 1990, esses atores sofrem com fortes limitações – externas, e internas ao próprio movimento. Um dos principais problemas se refere à tendência de dispersão e desmobilização desses grupos. Além das divergências quanto às motivações políticas da ação, muitos analistas destacam a falta de um discurso ou de uma proposta concreta de desenvolvimento alternativo. Nesse sentido, Ferreira e Martínez (2012) destacam que os conflitos envolvendo os grandes proprietários de terra e os *campesinos* não se definem pela disputa de modelos ou propostas de desenvolvimento, mas trata-se, sobretudo, de dinâmicas de resistência e reação, por parte dos grupos campesinos, à expansão do agronegócio e de seus efeitos socioambientais negativos.

Às insuficiências de cunho interno desses movimentos, somam-se outras condições estruturais econômicas e políticas que influenciam no potencial de ação desses grupos. Entre os condicionamentos

<sup>11</sup> De acordo com Riquelme (2003), enquanto movimentos políticos estavam sendo reprimidos no campo, no auge da ditadura militar, surgiam também organizações de cunho “econômico-produtivo”, como as diversas cooperativas de produtores no interior do país, que mais tarde, conduziram à formação de duas importantes centrais cooperativas. O autor menciona também o surgimento de “comitês de agricultores”, criados por meio de projetos intermediados por ONGs, e apoiados por agências externas de cooperação e pastorais sociais associadas à Igreja Católica.

<sup>12</sup> Anteriormente, os movimentos de cunho político atingiram seu auge com a formação das “Ligas Agrárias Campesinas” – movimento de abrangência nacional, que foi reprimido no contexto do regime militar, por volta de 1974.

<sup>13</sup> Entre essas organizações com participação mais ativa na dinâmica política podem citar-se o trabalho da “Mesa Coordenadora Nacional de Organizações Campesinas” (MCNOC); a “Federação Nacional Campesina” (FNC); e a “Coordenadora Nacional de Organizações de Mulheres Trabalhadoras Rurais e Indígenas (CONAMURI)”, entre outras.

de cunho socioeconômico, destaca-se a “atomização social”, fruto do processo histórico de deterioração da economia campestre, provocada pelo avanço da agricultura empresarial e pela falta de uma política de desenvolvimento rural integral. Entre os condicionamentos políticos, aponta-se a constante negação da legitimidade dos esforços campestres pela sua representação e formulação de demandas, e a frequente repressão e deslegitimação de suas manifestações.

Além das organizações e movimentos campestres, se faz relevante destacar outros grupos da sociedade civil com peso na dinâmica da questão agrária. Trata-se das associações de grêmios empresariais, principalmente as que representam empresas e indústrias do setor agropecuário. De acordo com Galeano (2012), existem duas grandes organizações de grêmios no Paraguai: a “Associação Rural do Paraguai (ARP)”, que agrupa os grandes produtores pecuários; e a “União de Grêmios da Produção (UGP)”, que agrupa empresários dedicados à produção de bens mais estritamente agrícolas. Ambas têm forte influência nas políticas econômicas, e em geral, defendem que o modelo representado pelo agronegócio constitui uma oportunidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, e de inserção internacional competitiva para o país.

Finalmente, cabe destacar também o papel de organizações não governamentais, principalmente aquelas dedicadas à atividade de pesquisa sobre os fenômenos sociais do campo. Entre elas citam-se o “Centro de Estudos de Estudos Inter-disciplinares (CERI)”; a organização “BASE Investigações Sociais”; o “Centro de Estudos e Documentação (CDE)”; que se encontram entre os centros mais ativos atualmente, no que diz respeito ao processamento de informações e produção acadêmica sobre o tema. Muitas delas também se destacam no seu papel como ativistas.

### **3. O desenvolvimento econômico do campo e o papel do Estado**

Muitos analistas políticos apontam que, na maior parte de sua história, o Estado paraguaio tem sido incapaz de desenvolver e aplicar um plano de desenvolvimento para o país de longo prazo. Porém, isso não significa que os sucessivos governos não tenham tido um papel central no efetivo desenvolvimento do modelo agroexportador, e mais recentemente, na expansão do agronegócio. Não obstante o pacote de políticas de reajuste econômico disseminado nos 1990 pregasse, como um de seus princípios, o “afastamento” do Estado da esfera econômica, as evidências demonstram que o Estado manteve um papel ativo na promoção da dinâmica econômica.

Nessa linha, Palau (2003:4) afirma que as “políticas” agrárias no Paraguai são “instrumentos de discriminação”. Com efeito, enquanto se verifica que o governo foi ágil na aplicação das medidas do pacote neoliberal, mas continua ausente na promoção de políticas de desenvolvimento voltadas para os pequenos produtores, é possível afirmar que se instala uma espécie de discriminação política. Algumas políticas promovidas nos últimos anos – ou a denúncia sobre a falta das mesmas – servem de exemplo e são mencionadas a seguir.

Conforme exposto na primeira sessão, as medidas econômicas colocadas em prática favoreceram, principalmente, o crescimento do comércio exterior e a entrada de investimentos estrangeiros, incentivando o crescimento do regime produtivo baseado na especialização da produção de bens agrícolas para exportação. Nesse contexto, a reforma fiscal pode ser considerada como um caso exemplar de “política discriminatória”. De uma forma geral, as reformas fiscais levaram a uma redução no imposto de renda sobre as atividades empresariais, ao mesmo tempo em se elevou o imposto sobre a circulação dos produtos, que em última instância, recaem sobre o consumidor. O caso mais polêmico, para muitos analistas, foi a criação do “Imposto sobre a renda de Atividades Agropecuárias” (IMAGRO), que apesar de ser destinado para as atividades com maior rentabilidade no país, representa uma contribuição desprezível na arrecadação<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Para o ano de 2008, segundo Rojas (2011) esses impostos representavam apenas 0,1% do total arrecadado.

Além dos incentivos fiscais sobre a renda, as empresas que atuam na cadeia do agronegócio no Paraguai se beneficiam com outros incentivos, como a isenção do imposto sobre as exportações de matérias primas, que por um lado torna as empresas “mais competitivas”, mas por outro, favorece a tendência de concentração da exportação em produtos de baixo valor agregado, isto é, com pouco ou nenhum processamento. Com efeito, a exportação de sementes de soja representa uma parcela significativa do total das exportações do país.

Outras evidências da atuação do Estado de forma discriminatória se percebem na dinâmica de redistribuição de terras. De acordo com Arditti e Rodríguez (1987 *apud* Riquelme, 2003) o Estado tem sido “muito eficiente” na distribuição de terras públicas a sujeitos não amparados pela reforma agrária – muitas vezes, sob uma lógica clientelista. A distribuição de terras de forma ilegítima aconteceu principalmente durante o regime militar. Porém, pouco tem sido feito desde o início da transição democrática para regularizar a propriedade dessas terras.

De acordo com o relatório final da Comissão de Verdade e Justiça, que investigou as condições em que foram realizadas as adjudicações de propriedades rurais por parte dos organismos estatais entre 1954 e 2003, do total de hectares distribuídos nesse tempo – que representam em torno de 50% das terras cultiváveis do país – 32,7% foram atribuídas com graves irregularidades. Essas terras de propriedade ilegítima, por sua vez, representariam em torno de 19,3% do território nacional. Até agora nenhum governo dedicou maior atenção a esse problema (Glauser, 2009).

Em 2002 foi criado o Instituto de Desenvolvimento Rural e da Terra (INDERT) – entidade que substituiu o Instituto de Bem-estar Rural (IBR), que havia sido encarregado de executar as políticas de redistribuição de terra sob o regime militar – no marco de um novo Estatuto Agrário, e como nova instância do planejamento, execução, administração e avaliação dos processos relacionados à reforma agrária. No entanto, o instituto tem sido criticado frequentemente por continuar a mesma lógica de distribuição de terras, sem um marco de políticas de desenvolvimento rural e de uma reforma agrária integral.

De fato, os serviços institucionais do desenvolvimento rural – como o fornecimento de crédito agrícola, as políticas de acesso à comercialização, o apoio técnico, etc. – enfrentam grandes desafios em termos de eficácia e abrangência. Especialistas em desenvolvimento notam a ausência de uma metodologia mais integral, holística e participativa dessas ações, sob responsabilidade do governo.

#### **4. Considerações finais: Situação atual e tendências**

Os processos e dinâmicas evidenciadas ao longo do presente artigo dizem respeito ao processo mais amplo de inserção do Paraguai na ordem econômica global – que se expande com força a partir dos anos 1990 – na qual mantém seu papel essencial de fornecedor de matérias primas. Esse papel, no entanto, experimentou um “salto de qualidade” nesse período, a partir do crescimento da agricultura mecanizada e da produção em grande escala, estimulando novas dinâmicas sociais que, por sua vez, se associam à manutenção de velhas estruturas políticas.

A forte presença do capital internacional no fortalecimento e promoção do modelo agroexportador é uma das marcas da dinâmica atual. Nesse contexto, destaca-se o papel das empresas transnacionais – a maioria de origem norte-americana ou europeia – que concentram suas atividades nas fases de maior rentabilidade da cadeia agroindustrial, como o fornecimento de insumos, a comercialização e exportação dos bens agrícolas, e a importação de produtos acabados. No caso do Paraguai, verifica-se uma presença significativa do capital brasileiro, que apesar de ser relativamente menor que o dos EUA – em termos do montante de IED – parece ter uma influência mais direta, na medida em que atua na fase de produção dos bens agrícolas, investindo na aquisição de terras – o que, por sua vez, explica o componente étnico que muitas vezes caracteriza os conflitos agrários.

Além das empresas transnacionais, outras de menor tamanho – de origem nacional ou regional – também participam da dinâmica. As primeiras, no entanto, constituem o núcleo a partir do qual se inserem as demais. Neste ponto, o artigo aponta para a necessidade de estudos mais aprofundados sobre a dinâmica desses atores, principalmente, da relação dos atores e do capital nacional com o capital estrangeiro, levando em consideração as diferenças apontadas anteriormente, a respeito da forma e da origem dessa participação estrangeira.

Uma dinâmica que ganha novo sentido a partir das reestruturações econômicas no campo, é a das organizações e movimentos sociais que representam os interesses do pequeno produtor – cada vez mais marginalizado pelo avanço do agronegócio. Esses atores ganham destaque e reconhecimento político no seio do processo de transição democrática, constituindo-se nos principais atores sociais a contestar a estrutura social do campo. No entanto, as manifestações populares e organizações camponesas tem perdido força ao longo dos anos, embora isso não tenha implicado em seu total desaparecimento.

Outras organizações que se destacam no âmbito das reivindicações sociais, são as organizações não governamentais, principalmente aquelas que se dedicam ao processamento de informações e produção de material acadêmico, que em geral, ajudam na divulgação de fatos a respeito das consequências adversas da expansão do agronegócio, diversificando o debate sobre o mesmo. De certa forma, pode-se afirmar que no contexto atual da questão agrária, existe um balanço de forças mais equilibrado, em comparação com tempos anteriores, apesar das dificuldades das organizações e movimentos de orientação política, pois um espaço importante foi conquistado por meio da ação histórica e cotidiana desses atores.

O papel que o Estado adota na promoção do desenvolvimento rural como um todo, segue uma lógica ambígua – no sentido em que parece promover políticas, de forma aleatória e desarticulada – levando muitos analistas a qualificá-lo como um aparelho burocrático ineficiente e, inclusive, como instrumento de “discriminação”. Embora essas denúncias sejam válidas, se faz pertinente a realização de uma pesquisa mais aprofundada, que enfatize a relação do Estado com os grupos de interesse que influenciam as suas decisões, já que, muitas vezes, essa relação é descrita de forma simplificada.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o momento atual do campo se caracteriza por uma mistura de tendências novas e antigas. As novas tendências se referem ao crescimento exponencial do agronegócio, que induz mudanças nas relações de produção no campo. Nesse contexto, as (re) ações de resistência populares e manifestações de repúdio ao avanço desse modelo também ganham novo impulso, apesar dos grandes desafios que enfrentam para o atendimento de suas demandas. Enquanto isso, o papel do governo permanece ambíguo, perante a dificuldade de se distinguir até que ponto suas ações são limitadas por uma falta de capacidade técnica ou pela uma ausência de vontade política. Por fim, todas essas dinâmicas descritas anteriormente, se desenvolvem em um contexto em que o país continua inserido de forma subordinada ao sistema econômico internacional, por meio do modelo agroexportador.

### **Referências bibliográficas**

- BANDEIRA, L. A. M. (2002). As Políticas Neoliberais e a Crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 45 (2): 135-146.
- BRIEGER, P. (2002). De la década perdida a la década Del mito neoliberal. In: GAMBINA, J. *La globalización económico-financiera: su impacto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- ETC GROUP (2008). *Who Owns Nature? Corporate power and the final frontier in the commodification of life*. ETC Group, comunicado n. 100, novembro 2008. Disponível em: <[www.etcgroup.org](http://www.etcgroup.org)>.



- \_\_\_\_\_ (2011). *Who Will control the Green Economy?*. ETC Group, comunicado n. 107, noviembre 2011. Disponible em: <[www.etcgroup.org](http://www.etcgroup.org)>.
- FERREIRA, H; MARTÍNEZ, F. (2012). *Conflictividad y Violencia en Paraguay*. Asunción: Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, *V Taller “Paraguay desde las Ciencias Sociales”*, junio de 2012. Disponible em: <[http://grupoparaguay.org/P\\_Ferreira\\_Martinez\\_2012.pdf](http://grupoparaguay.org/P_Ferreira_Martinez_2012.pdf)>.
- GALEANO, L. A. (2003). *Movimiento Campesino hoy. Conquistas y derrotas en un contexto contradictorio de crisis social y política*. *NOVAPOLIS Revista de Estudios Contemporáneos*, n. 2, febrero de 2003, pp. 32-38.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Los campesinos y la lucha por la tierra*. In: TELESKA, I. (Coord.). *Historia del Paraguay*. Asunción: Santillana S. A., 2011. p. 357-374.
- \_\_\_\_\_ (2012). *El Caso de Paraguay*. In: FAO (2012). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, pp. 407-434.
- GLAUSER, M. (2009). *Extranjerización del Territorio Paraguayo*. Asunción: BASE IS.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG). *Censo Agropecuario Nacional 2008 – Volumen I*. San Lorenzo: MAG, Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias.
- PALAU, T. (2003). “Políticas” Agrarias en el Paraguay. Instrumentos de la discriminación. *NOVAPOLIS Revista de Estudios Contemporáneos*, n. 2, febrero de 2003, pp. 4-23.
- PIÑEIRO, D. E. (2004). *En busca de la identidad: La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- RIQUELME, Q. (2003). *Los sin tierra en Paraguay: Conflictos agrarios y movimiento campesino*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Disponible em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110120072311/riquelme.pdf>>
- ROJAS, L. (2009). *Actores del Agronegocio en Paraguay*. Asunción: BASE IS/ DIAKONIA.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Las Reformas liberales de Primera y Segunda Generación en el Paraguay*. In: ROJAS, L. (Org.). *La Economía Paraguaya Bajo el Orden Neoliberal*. Asunción: BASE IS, SEPPY, RLS, marzo 2011.
- ROJAS DE CERQUEIRA, G. (2012). *La Inversión Brasileña Directa en Paraguay: Características, Motivaciones y Perspectivas*. OBEI-CADEP. Noviembre 2012. Disponible em: <<http://www.cadep.org.py/uploads/2012/12/articulo-GR-full-color.pdf>>
- SERAFINI, V. (2008). *La liberalización Económica en Paraguay y su efecto sobre las mujeres*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- SOUCHAUD, S. (2007). *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. Serie Investigación y Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/ Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO). Asunción, Julio 2007.