

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RÔMULO ARBO MARTINS DA SILVA MENNA

**O PARAGUAI CONTEMPORÂNEO:
A TRANSIÇÃO QUE PERSISTE**

PORTO ALEGRE

2012

RÔMULO ARBO MARTINS DA SILVA MENNA

**O PARAGUAI CONTEMPORÂNEO:
A TRANSIÇÃO QUE PERSISTE**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências
Econômicas como requisito parcial para a obtenção do
título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Professor orientador: Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

PORTO ALEGRE

2012

Del paraguay exterminado, sobrevivió lo primero: entre tanta muerte el nacimiento.

*Sobrevivió la lengua original, la lengua guaraní, y con ella la certeza de que la palabra es
sagrada.*

*La más antigua de las tradiciones cuenta que en esta tierra cantó la cigarra colorada y cantó
el saltamontes verde y cantó la perdiz y entonces cantó el cedro: desde el alma del cedro
resonó el canto que en lengua guaraní llamó a los primeros paraguayos.*

Ellos no existían.

Nacieron de la palabra que los nombró.

Eduardo Galeano

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e aos professores e funcionários da Faculdade de Ciências Econômicas.

Um muito obrigado, de forma especial, ao meu orientador.

Um grande abraço aos meus amigos.

A todos meus familiares e à minha esposa, Bianca: *através de vocês cheguei aqui.*

Gracias por el contexto.

RESUMO

Este estudo busca analisar a trajetória de desenvolvimento do Paraguai contemporâneo, concentrando-se nas modificações no nível das instituições. A hipótese é de que o permanente atraso da economia paraguaia guarda relação com a evolução morosa do ambiente institucional do país. O trabalho considera tanto o tecido interno de sua economia, como também sua forma de adesão ao sistema econômico internacional. A literatura examinada aponta focos essenciais para gerar a mudança no padrão de desenvolvimento e a consequente superação de obstáculos históricos, entre os quais a própria configuração do Estado Paraguaio tem se destacado.

Palavras-chave: Paraguai. Formas institucionais. Transição.

ABSTRACT

The aim of the present study is to analyze the trajectory of the contemporary development of Paraguay, focusing on the modifications that occur on the level of the institutions. The hypothesis is that the permanent delay of the Paraguayan economy is closely related to the slow evolution of the institutional environment of the country. This work considers the internal tissue of their economy and the way it adheres to the international economy. The examined literature accentuates the importance on changing the pattern of the development, to consequently overcome the historical obstacles, above all, the own configuration of the Paraguayan State.

Keywords: Paraguay. Institutional forms. Transition.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Figura 1 – Mercadorias fictícias e formas institucionais	17
Quadro 1 – Distribuição de terras	50
Quadro 2 – Pressão tributária no Paraguai	51
Quadro 3 - Pressão tributária no mundo	52

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 A TEORIA DA REGULAÇÃO, O INSTITUCIONALISMO E UMA CONTRIBUIÇÃO DE CELSO FURTADO	12
2.1 A ESCOLA REGULACIONISTA	12
2.2 ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES DO INSTITUCIONALISMO	24
2.3 UMA CONTRIBUIÇÃO DE CELSO FURTADO	32
3 O AMBIENTE INSTITUCIONAL NO PARAGUAI	39
3.1 Histórico	39
3.2 Os atores sociais e a sociedade deslocada	41
3.3 Formas institucionais no Paraguai	44
3.3.1 Estado	44
3.3.2 Restrição monetária	53
3.3.3 Concorrência ,.....	57
3.3.4 Relação salarial	59
3.3.5 Adesão ao regime internacional	63
3.4 A transição que persiste	65
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

1. INTRODUÇÃO

Empreender um estudo sobre um país alheio é, sem dúvida, um desafio. No caso do Paraguai, uma provocação, talvez. A literatura que versa sobre a América Latina, de forma ampla, muitas vezes tem concedido aos paraguaios pouco mais do que notas de rodapé, e seguidamente incorrem em generalizações.

Este trabalho é um esforço de aproximar o contexto da contemporânea economia paraguaia de nosso entendimento. O objetivo geral é interpretar a realidade socioeconômica desse país a partir de noções concebidas pela Teoria da Regulação, por alguns estudos institucionalistas e pela lente particular e insuspeita de Celso Furtado. De forma específica, os objetivos demarcam-se no estudo da trajetória de desenvolvimento socioeconômico do Paraguai; na análise de suas formas institucionais; e na potencialidade de suas estruturas perceberem uma evolução.

Parte-se do juízo, geral, de que a teoria econômica deve estar servida de outras perspectivas, ou mesmo as suas, mas que dialoguem com visões que estendam a exposição por diversos terrenos. Daí que nosso estudo compreende conceitos da sociologia, bem como faz uso de teorias que transitam pela biologia, como ocorre com os evolucionários.

De início, supõe-se que a relativa fragilidade da economia paraguaia liga-se muito estreitamente à evolução do seu ambiente institucional, sob todos os seus aspectos. Buscam-se na história os traços significativos da sua constituição, para então relacioná-los aos diversos contextos em que podem ser pensados.

Algumas especificidades emergem nesse processo e auxiliam a entender certos funcionamentos e a apontar determinadas direções. É certo que nos afastamos de reducionismos que podem comprometer horizontes para a criatividade, convencidos que nos tornamos de que os dados nunca se bastam, pois, nem todos são obtidos, nem todos bastariam – já que a dinâmica deve prever o imprevisto.

Isso é particularmente aderente à análise da economia paraguaia, na medida em que se trata de um país de ambiente político historicamente turbulento, de racionalidades conflitantes, de uma sociedade que, como tentamos demonstrar, encaminhou-se para um alto nível de dispersão, de desigualdade, de debilidade.

Sua condição mediterrânea impeliu o Paraguai a relações com os países vizinhos, que comumente tiveram caráter de subordinação a estes. Mesmo a robustez das economias de Argentina (primeiro parceiro de marca maior) e Brasil (atual sócio por diversas vias) produziu esta dependência, que teve sentido econômico, mas também político e institucional.

As decisões internas do Estado e da sociedade também intercambiaram-se durante todo o processo histórico e geraram algumas características particulares que aqui são estudadas. É corrente, senão emblemática, a noção de que o Estado paraguaio cresceu por relações clientelistas, subsidiárias das classes dominantes, que, em um círculo de degeneração, sustentava um aparato estatal que quase se resumia à sua burocracia.

A corrupção, herdada desse mecanismo, foi uma tendência que se disseminou pela sociedade. Dentro da lógica que colocou o interesse particular sobre o público, não é surpreendente que a economia do país não tenha avançado para uma industrialização relevante, não obstante aceitássemos ser essa uma tarefa complexa.

Sendo um país relativamente pequeno, e de diminuta população, tem uma economia notadamente aberta, que tem feito uso da reexportação, do comércio informal e da exportação de produtos primários, cada vez mais intensivamente. A distribuição das terras, como da renda, tem sido um problema, e a nova expansão da cultura da soja tem excluído boa parte da população do crescimento econômico atualmente experimentado.

No âmbito político, entende-se que desde 1989, quando da queda do General Stroessner, o Paraguai entrou num período de transição à democracia que tem passado a soluções por essas duas décadas. Tentamos captar na literatura os bastidores do jogo político, as relações entre os diversos atores sociais e entre estes e as instituições.

O segundo capítulo dispõe o arcabouço teórico deste trabalho, que parte da perspectiva regulacionista e suas ricas noções de regime de acumulação, modo de regulação e formas institucionais. Esta teoria tem muito contato com a segunda abordagem a que fazemos referência, a dos institucionalistas, cujo foco, é claro, está nas instituições, mas também nas ideias de evolução, inovação e crescimento econômico.

Ainda no capítulo segundo, reunimos a essa reflexão uma contribuição singular de Celso Furtado, retirada de uma de suas últimas obras, datada de 1998. Acreditamos que ela representa bem um refinamento de antigas ideias que, durante boa parte do século passado, pensaram o desenvolvimento desde um ponto de vista particular, já que originado fora do

centro – na chamada “periferia”. Apesar de recente, o texto ainda preserva expressões de menos uso na atualidade, como “subdesenvolvimento”. Acharmos apropriado referi-las tal e qual Furtado as invoca (e não pelas suas modernas adaptações), não apenas para sermos honestos com o autor (o que bastaria como motivo), mas também porque elas estão semanticamente justificadas e corroboradas em sua teoria.

No terceiro capítulo, tentamos caracterizar o ambiente institucional do Paraguai. Iniciamos recorrendo à sua história, de maneira breve mas adjetiva, e fazendo referência particularmente às duas últimas décadas, até o período mais recente possível. Adiante, há uma qualificação da sociedade paraguaia, a formação de seus atores e sua dinâmica. Em seguida esboçamos uma análise de cada uma das cinco formas institucionais estudadas nos regulacionistas: a restrição monetária, a relação salarial, o padrão de concorrência, o modo de adesão ao sistema internacional e o Estado. Esse capítulo encerra com uma discussão mais detida sobre o processo (e mesmo o conceito) de transição, o que tem representado de mudanças e permanências tanto em nível econômico, como político e social – o que serve também como um exame das escolhas em termos de crescimento e desenvolvimento econômicos.

Por fim, no quarto e último capítulo, arriscamos uma conexão mais profunda entre a teoria aprendida e os dados da realidade que buscamos na literatura.

2. A TEORIA DA REGULAÇÃO, O INSTITUCIONALISMO E UMA CONTRIBUIÇÃO DE CELSO FURTADO

As páginas seguintes constituem o marco teórico deste trabalho. Terão importância na compreensão que se quer atingir sobre o ambiente institucional do Paraguai, seus determinantes, determinações e sua dinâmica. Além disso, visam provocar uma ideia de desenvolvimento econômico que posteriormente será submetida à análise específica do país.

2.1 A ESCOLA REGULACIONISTA

A Teoria da Regulação (TR) nasce no início dos anos 70 com o trabalho pioneiro de Michael Aglietta, na tentativa de constituir uma base teórica que possibilitasse a compreensão do desenvolvimento histórico dos sistemas econômicos capitalistas.

Na origem da TR, percebemos a reanimação e o aprofundamento da ciência econômica de inspiração marxista. Já o alcance de seus estudos se estende por outros domínios, entre os quais destacaremos a análise das instituições e uma consideração mais ampla do processo de desenvolvimento.

Sobre a vinculação da TR à Economia Política de Marx, Faria (2004) cita como fundamental para sua metodologia a seguinte sentença daquele pensador: “o capital é uma relação social”. Daí depreende-se uma abordagem em que as relações entre os homens e as mulheres que formam a sociedade são a unidade última e irreduzível do estudo. A ênfase nas relações sociais representa uma alternativa ao individualismo metodológico. Para Faria (2007), os sistemas sociais devem considerar a determinação original de suas estruturas, que não pode ser reduzida ao plano individual, pois que compreende circunstâncias históricas e certas definições circunscritas ao plano macro.

A relação com a Economia Política prossegue com a incorporação da historicidade dos fenômenos sociais à teoria. Para Faria (1992), os fenômenos sociais são irreversíveis e a trajetória histórica de uma sociedade se dá a partir de condições herdadas de ações e escolhas humanas no passado. É nesse sentido que o determinismo não se aplica como método. Tal trajetória é definida assim pelo autor:

é resultado de opções que os grupos dominantes das sociedades humanas foram adotando, mais ou menos constrangidos pelos grupos subalternos e circunscritos às possibilidades dadas pelas circunstâncias. Em outras palavras, o sentido da história é resultado da correlação de forças entre as classes e as frações de classes sociais que se opõem na luta pela definição da forma que vai assumir o futuro da sociedade. A concepção de mundo de cada grupo dominante, em cada momento histórico, aponta a direção perseguida pelas ações empreendidas no acabamento do projeto social desejado. (FARIA, 1992: 296 -297).

Recorrendo à Aglietta, Faria (2004) explica que a principal falha de uma tese para qual bastam os microfundamentos é considerar o sistema econômico como homogêneo, quando “os avanços do pensamento econômico são feitos contra o postulado da homogeneidade” (Aglietta, 1997, apud Faria, 2004: 29).

No entanto, Faria (2004) observa que a heterogeneidade do sistema não deve servir para rechaçar toda e qualquer interpretação que se apoie no sujeito. Esse é um erro em que, segundo o autor, incorrem alguns estruturalistas, para os quais as ações dos indivíduos são sempre efeitos, nunca determinantes dos fenômenos sociais. A posição adotada por Faria é diversa e supõe:

um horizonte um tanto mais alargado para a construção da explicação nas ciências sociais, no qual os percursos possíveis englobam tanto determinações individuais quanto sociais ou estruturais para os fenômenos que são estudados. (FARIA, 2004: 31).

Em Boyer (1990), esta ideia aparece como uma “concepção holística” dos fenômenos sociais, que guarda espaço para a investigação das mediações que distinguem os comportamentos individuais e coletivos.

A tarefa de uma teoria que se presta a tais zelos é encontrar as ferramentas úteis para desvendar as leis gerais dessa dinâmica. A Teoria da Regulação empreendeu o desafio,

habitual nas ciências sociais, de identificar e tentar compreender as regularidades que emergem das relações sociais. E, partindo da noção marxiana de “regime de acumulação”, veio a defini-lo como:

o conjunto das regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, ou seja, que permitam absorver ou repartir no tempo as distorções e desequilíbrios que surgem permanentemente ao longo do próprio processo. (BOYER, 1990: 71-72).

Para Boyer (1990) está claro o caráter potencialmente desequilibrado da acumulação, sujeita a crises mais ou menos cíclicas, isto é, de estabilidade não garantida no longo prazo. É por esse motivo que se faz referência a diferentes regimes de acumulação, e para cada um é necessária uma análise sobre as mudanças qualitativas e quantitativas que serviram para estabilizar as relações capitalistas em geral.

A definição de Faria nos encaminha para o entendimento da formação de tais regimes:

O regime de acumulação é definido pela alocação do produto entre o consumo e o investimento pela configuração, portanto, de uma determinada rede de relações intersetoriais, de um espectro de proporções desta, configurando o conjunto da estrutura produtiva. Isso requer uma determinada articulação entre as transformações das condições de produção e as de reprodução do trabalho e do capital. Isto é, as modificações do padrão de consumo dos assalariados têm de corresponder às modificações da produção de bens-salário. (FARIA, 1997: 246).

Boyer (1990: 71) sugere que, no estudo das regularidades socioeconômicas, devem ser examinadas algumas características a elas relacionadas, como o tipo de evolução da organização produtiva e a relação de assalariados com os meios de produção; o horizonte temporal de valorização do capital; a dinâmica da divisão do valor, em termos de classes sociais; e a composição da demanda social. Esta análise consiste, portanto, em retroceder às origens das regularidades.

Boyer observa que este movimento tem sucesso quando se considera as formas estruturais (institucionais) que regulam a reprodução econômica ao longo de certo período. O autor define essas formas como “toda codificação de uma ou várias relações sociais fundamentais” (Boyer, 1990: 73). Tendo em vista que para Boyer existem três formas sociais fundamentais, serão sobre elas que irão se manifestar os tipos de formas institucionais, a saber, a moeda (e sua restrição), a relação salarial (e sua configuração) e a concorrência (e sua organização). A essas formas fundamentais, Boyer adicionará outras duas, desenvolvidas pela TR: o Estado (e sua formatação) e o modo de adesão ao regime internacional.

A primeira forma institucional é a restrição à moeda, que define um modo de conexão entre unidades econômicas. A gestão monetária institui os atores das relações mercantis, o caráter dessas relações. Suas modalidades são várias na medida em que as funções da moeda vinculam-se ao seu nível de materialização (ou abstração) e podem ser ordenadas por uma lógica privada ou pública, nacional ou internacional. Para Boyer (1990: 74), “a moeda constitui um dos atributos centrais dos estados-nações e tende a homogeneizar um espaço de circulação das mercadorias no interior de fronteiras essencialmente políticas”. Isso contraria a noção de sua neutralidade – sua dinâmica age não apenas sobre o nível geral de preços, como também sobre os processos de acumulação, sobre a produção e o emprego, o que denota sua importância. Para Faria (2004), além de regular os preços, a restrição monetária orienta a distribuição dos rendimentos entre os agentes.

A segunda forma institucional é a relação salarial, que compreende os tipos de organização do trabalho, da reprodução dos assalariados e seu modo de vida. Ela é determinada na relação capital-trabalho, portanto está implicada na divisão técnica e social do trabalho, nas relações de poder entre os donos dos meios de produção e os assalariados, e a ligação destes com o mercado e serviços públicos. Boyer (1990: 75) tipifica algumas variantes da relação salarial, relacionadas a diferentes regimes de acumulação:

- concorrencial, de fraca inserção do consumo dos trabalhadores na própria produção capitalista;
- taylorista, que reorganiza o trabalho enquanto, de forma geral, mantém o nível de vida do assalariado;
- fordista, em que ocorrem, geralmente em paralelo, a progressão das normas de produção e a difusão de novas normas de consumo.

Para Faria (2004: 42), é a taxa de salário que está no centro da regulação das relações mercantis, circunscrevendo-se em uma norma social de exploração, isto é, “de apropriação do excedente na forma de mais-valia, possibilitada pela compra da força de trabalho por um valor menor do que o valor por ela criado na produção”.

A terceira forma ou estrutura institucional, o padrão de concorrência, é constituído pelos fenômenos da concentração e centralização que caracterizam as estruturas produtivas, desde os casos de maior livre concorrência até aqueles onde predomina o monopólio. Enquanto relação de apropriação, conforme Faria (2004), fundamenta-se no direito de propriedade e dá conta das relações entre as unidades de capital – uma rede de articulações entre empresas que constitui o sistema econômico.

O tipo de adesão ao regime internacional também ganha o estatuto de forma institucional já que é representado por um conjunto de regras que organizam as relações entre os estados nacionais e o resto do mundo. Boyer (1990: 76-77) pondera que as célebres noções de economia aberta e fechada não servem nem pra expressar as diferentes alternativas possíveis entre esses polos, tampouco para atender o fato de que configurações semelhantes podem suscitar crescimento em um país e o inibir em outro. De todo modo, Faria (2004) lembra que, mais do que uma forma institucional específica, o modo de adesão ao regime internacional corresponde à dimensão espacial da regulação.

O Estado aparece como a quinta forma institucional, tendo origem no desenho do poder político e de sua relação com a vida econômica (Faria, 2004). Como é frequente na Teoria da Regulação, a abordagem é pragmática à medida que estuda as diversas formas de Estado e seus efeitos sobre a economia real (Boyer, 1990).

Além dessas formas, Faria (2001) coloca em destaque o paradigma tecnológico que se materializa no processo de produção e valorização de modo a definir como alguns dos problemas econômicos serão resolvidos. Assim, as formas institucionais condicionam o comportamento dos agentes na direção de padrões sistêmicos e na determinação do paradigma tecnológico que define quais e de que maneira serão produzidos os bens e serviços.

O autor destaca que a existência e estabilidade no tempo de uma determinada formação econômico-social é fruto da articulação positiva entre um regime de acumulação e um modo de regulação que conformam um padrão de desenvolvimento da estrutura social.

É preciso referir que o modo de regulação é dado pelo conjunto das formas institucionais, bem compreendidas suas especificidades e sublinhado o fato notório de que são diretamente interdependentes (Boyer, 1990).

Para Faria (2001), um regime de acumulação se materializa através de normas, hábitos e leis que, através da rotina do comportamento dos agentes, concedem unidade ao modo de regulação. Em Faria (2004: 41), lemos que “a gênese das formas institucionais que formam o modo de regulação são as relações fundamentais do modo de produção”.

Nesse ponto, parece interessante mencionar a figura das três mercadorias fictícias a que Faria (2004) faz referência, valendo-se de um trabalho de Polanyi. Terra, dinheiro e trabalho (ver figura 1) ganham essa adjetivação na medida em que, apesar de criados pelo desenvolvimento das relações sociais, não se originam do trabalho produtivo como as outras mercadorias, mas da apropriação de recursos naturais (humanos ou simbólicos) pela classe dominante. Faria assinala que o Estado teve papel decisivo na concepção dessas relações:

Foi a ação regulatória do poder público que tornou possível essa apropriação, ocorrida durante a fase de transição ao capitalismo, quando as amarras feudais que as prendiam a relações pré-capitalistas foram desfeitas: a apropriação da terra pela regulamentação de sua compra e venda; a apropriação do trabalho pelo fim da servidão e a instituição de um mercado onde sua livre contratação ficou possível; e a apropriação do dinheiro pela instituição do curso forçado. (FARIA, 2004: 40).

FIGURA 1: Mercadorias fictícias e formas institucionais.

Relação fundamental		Norma		Mercadoria fictícia		Forma institucional
Apropriação	→	Propriedade	→	Terra	→	Forma da concorrência
Relação mercantil	→	Equivalência	→	Dinheiro	→	Restrição monetária
Assalariamento	→	Exploração	→	Trabalho	→	Relação salarial

Fonte: Faria (2004: 41).

Sobre o modo em que o processo social dá origem às formas institucionais, Faria (2001) diferencia dois níveis definidores: o nível político e jurídico, que dita regras e convenções, e o nível econômico, onde se define a distribuição de renda e riqueza a partir da interação dos agentes segundo aquelas regras e convenções. Assim, trata-se de um jogo de conflitos políticos entre classes e grupos sociais pela sobrevivência de seus interesses específicos.

À diferença do pressuposto, fixado pelo que se denomina *mainstream*, de que o processo de acumulação capitalista teria caráter homogêneo (tendendo ao equilíbrio), a escola regulacionista considera que a lógica desse sistema é permeada de conflitos de interesses, incertezas e instabilidades, impregnados nas instituições. Para Faria (1992), entender isso remete ao exame das especificidades históricas e sociais engendradas em cada país. Dito de outra forma, a tentativa da TR é também compreender a história do capitalismo através da evolução de suas regularidades e de suas crises. Faria (2004: 43) adverte que crise e regularidade não são pensados de maneira divergente, pelo contrário: a crise é “um momento da existência do sistema, [onde] a articulação regulação/acumulação, embora em crise, permanece existindo”.

Faria (1997) considera que os regulacionistas têm transportado o aparato teórico e empírico da Economia Política para níveis mais concretos, quando inserem os conceitos que dão conta de desenvolvimento, ciclos e crises, na análise da história do capitalismo. Para isso, não consideram apenas variáveis econômicas, mas também aspectos políticos e sociológicos que dão ao projeto um caráter multidimensional e menos generalista. As crises, por exemplo, ganham em singularidade, fatos na existência de um sistema complexo, que funciona por adaptação e evolução. Para o autor:

A perenidade de um sistema está baseada em sua capacidade de continuar existindo enquanto tal, isto é, de reproduzir-se à sua imagem e semelhança. Consideramos, então, crise aquelas situações em que a reprodutibilidade está comprometida. Em outras palavras, quando o sistema só pode sobreviver modificando-se. (FARIA, 1997: 242).

Conceição (1987) também refletiu sobre o conceito de crise no ambiente da regulação, valorizando os conceitos marxistas que concorrem na explicação dos movimentos de retração e prosperidade do modo de produção capitalista. É a reiterada transformação do capitalismo que garante alguma regularidade e anima a reprodutibilidade na acumulação capitalista. Nesse sentido, a crise pode ser entendida como uma ruptura na estrutura social, institucional e política que até então operava pela acumulação. Em todo o caso, o autor considera haver uma regularidade na reprodução e expansão do modo de produção. A referida ruptura, manifestação da crise, dá-se entre o regime de acumulação que antes se reproduzia vinculado a um modo de regulação específico. Este último deixa de garantir a estabilidade do regime, que passa a exigir um rearranjo da economia – o desenvolvimento de um novo modo de regulação. Em outros termos:

crise e regulação são dois momentos que se sucedem desde a ruptura em um dado padrão de reprodução e acumulação do capital, que passa a exigir o restabelecimento de novos mecanismos de regulação para que o sistema volte a se expandir. (CONCEIÇÃO, 1987: 157).

Conceição (1987) recupera o conceito de crise de Elmar Altvater, para o qual as crises ou depressões são inerentes ao capitalismo e representam o rompimento estrutural das formas de desenvolvimento social. Isso porque as crises econômicas estão articuladas com as formas sociais e políticas vigentes, causando, na crise, um rompimento estrutural que nunca é apenas econômico, tendo efeitos sobre o nível de renda e de emprego. Para Conceição, alterações no processo de trabalho definem regimes de acumulação distintos. Historicamente, a industrialização teria transformado em objetivas as condições subjetivas deste processo, com a tendência de subordinação do trabalho ao capital e o afastamento entre ciência e trabalho. Aqui fica bem caracterizada a vinculação:

O desenvolvimento capitalista, enquanto movimento de acumulação de capital, tem no ritmo e na intensidade desse processo sua principal possibilidade concreta de realização. Como seu desenvolvimento se dá pela subsunção real do trabalho ao capital, tem-se que é o ritmo da intensidade do

trabalho que, em última instância, determina o ritmo de acumulação de capital. (CONCEIÇÃO, 1987: 169).

Lipietz (1988) coloca tais definições dentro de um esquema em que tipos específicos de regimes de acumulação se sucedem e perdem ou ganham força com a dinâmica, paralela, dos modos de regulação. Segundo este autor, cada regime significa um modo de realocação sistemática do produto que rege, no longo prazo, um ajustamento entre as transformações das condições de produção e consumo. O que retira esse conceito do plano etéreo e o traz para a realidade são as “forças institucionais, procedimentos, hábitos, que agem como forças coercitivas ou incentivadoras que levam os agentes privados a se conformarem com tais esquemas” (Lipietz, 1988: 49).

De acordo com o autor, a partir da primeira revolução industrial até a Primeira Guerra Mundial, prevaleceu um regime de acumulação de caráter extensivo atrelado a um modo de regulação concorrencial, centrado na expansão da capacidade produtiva. Esse modo de regulação previa um ajuste *ex post* das quantidades produzidas em função do movimento dos preços, que eram bastante sensíveis em relação à demanda. A estabilidade resultava do acerto dos salários ao movimento desses preços.

O período entre as guerras é tido como um período de transição, em que o taylorismo impõe uma primeira onda de acumulação intensiva, com o aumento da produtividade proporcionado pelo modo revolucionário de organização do trabalho. Já nesse período, segundo Lipietz, percebe-se um determinado nível de qualificação da força de trabalho funcionando como fator *ex ante* indispensável para a produção. Seguiu-se um acréscimo rápido da produtividade do trabalho e, com a mecanização, um aumento do volume de capital fixo *per capita*. Como consequência, adveio a crise de superprodução de 1930 que, segundo o autor, seria vencida com um “achado”, um novo modo de regulação que “permitiu o pleno desenvolvimento do fordismo com a adaptação contínua do consumo de massa aos ganhos de produtividade”. (Lipietz, 1988: 51).

Aqui o autor se refere ao modo de regulação monopolista, que havia incorporado, *a priori*, um crescimento do consumo popular proporcional aos ganhos de produtividade, para determinar, assim, salários e lucros nominais. Esse processo se fortaleceu após a Segunda

Guerra Mundial, quando a forma institucional da relação salarial ganha algumas marcas gerais (Lipietz, 1988: 52):

- acordos coletivos constringentes para empregadores, inibindo a concorrência por salários baixos;
- salário mínimo fixado pelo Estado, com poder aquisitivo crescente;
- sistema de previdência social, garantindo uma renda permanente aos assalariados.

Isto foi acompanhado de modificações nas relações entre bancos e empresas industriais, da elevação da “moeda de crédito”, bem como de um aumento do poder do Estado sobre a economia, consubstanciada em políticas keynesianas. “Foi o funcionamento deste modo de regulação, superposto à generalização do fordismo no processo de trabalho, que permitiu o [...] ‘esquema da fase áurea’ da acumulação intensiva” (Lipietz, 1988: 54).

Sobre a queda deste modelo, Lipietz aponta, entre outras causas, que a imposição de uma taxa de margem sobre os custos (*mark up*) pelas empresas para compensar a queda da rentabilidade do capital repercutiu em um aumento geral dos preços e salários. Seguiu-se uma tendência de endividamento das empresas e daí a um aumento do preço relativo dos investimentos. A desaceleração do investimento gerou desemprego e aumento dos gastos do Estado de Bem Estar Social.

Lipietz observa que sua análise refere-se às crises dos países capitalistas centrais. Para entender a situação periférica através desse instrumental teórico cabe muita atenção, já que muitos aspectos generalizáveis dos países centrais não correspondem à realidade periférica. Por outro lado, o autor é bastante crítico às teorias da dependência e do imperialismo que, de um modo geral, estiveram excessivamente imersas na ideia de subjugação periférica.

Compondo uma visão alternativa, Lipietz cita Lenin (1899, apud Lipietz, 1988: 68), para quem, “o capitalismo desenvolve-se em profundidade” no centro, enquanto na periferia “ele se desenvolve na superfície”. Isto é:

o que caracteriza o centro é a interconexão crescente dos processos de produção num esquema de reprodução cada vez mais nitidamente definido (trata-se da “autocentragem”), enquanto as unidades de produção capitalista

só se desenvolvem na periferia no seio de uma coerência que permanece exterior a ela: “a extroversão”. (LIPIETZ, 1988: 68).

O autor localiza na periferia um embate clássico que se dá entre a “burguesia nacional”, demandando um desenvolvimento autônomo, e a “burguesia compradora”, ligada ao setor primário-exportador e importador. Lipietz também refuta a difundida ideia de que o problema se encontra na divisão internacional do trabalho, com o centro produzindo bens manufaturados e a periferia exportando matérias-primas:

Se pudesse, o centro produziria tudo e não importaria nada. A “especialização da periferia” nas matérias-primas, no século XIX, é fruto de uma **exclusão**: a exclusão do setor manufatureiro capitalista. Que tenha sido vantajoso desenvolver a produção de bens primários na periferia, para os capitais do centro, aliados a uma fração das classes dominantes locais, em busca de renda de monopólio e de superexploração da mão-de-obra indígena, segundo uma relação, aliás, pouco salarial, isto consiste em mais um desses “achados”. (LIPIETZ, 1988: 69, grifo do autor).

Sobre o processo de substituição de importações colocado em prática por muitos países periféricos, o autor considera que, após algumas vitórias, tal estratégia esbarrou em dificuldades, devido a uma adoção parcial, “frequentemente ilusória”, do modelo central de produção e consumo, já que sem as relações sociais correspondentes. Lipietz (1988: 77-78) cita três razões principais para esses países não terem entrado, em grande maioria, no “círculo virtuoso” do fordismo central:

- “a tecnologia não é um recurso transferível que cresce nas florestas do Norte.” As relações sociais do trabalho *importam* tanto quanto as máquinas importadas. Naqueles países, conforme mencionado, já existia um *know-how* do operariado. Isso se torna mais problemático para as fases mais avançadas da substituição de importações;

- os mercados permaneceram limitados às classes dominantes e médias, sem a geração de um consumo de massa; em relação ao mercado mundial, a limitação era dada pela baixa competitividade;

- especificamente em relação ao comércio exterior, os termos de troca implicavam que, para a ampliação dos investimentos, fossem elevadas as importações, sem que isso pudesse ser acompanhado pelo crescimento das exportações, o que representa o obstáculo do déficit e do conseqüente endividamento.

Assim, a aplicação na periferia do fordismo como ele foi desenvolvido nos países centrais não é direta, pois os países devem satisfazer certas condições internas que não estão reunidas em qualquer lugar da periferia. Por exemplo, cita Lipietz, a existência de uma mão-de-obra recentemente excluída da agricultura não significa, de maneira certa, que há uma oferta de trabalhadores para o serviço taylorizado.

Nesse contexto, Lipietz, partindo de lógicas mais atinentes aos países da periferia, cria os conceitos de “taylorização primitiva” e “fordismo periférico”. A primeira noção responde a um deslocamento de determinados segmentos de setores para Estados que convivem com altas taxas de exploração (baixos salários, elevada duração e intensidade do trabalho). Os produtos, então, são reexportados para os países centrais, principalmente. Exemplos disso ocorrem mais comumente com as indústrias têxtil e eletrônica. Quanto ao “fordismo periférico”, ele ocorre onde há uma conjunção de capital local autônomo, classe média urbana abundante e um operariado relativamente experiente. Citando Brasil e México como exemplares desse modelo, Lipietz assinala que se trata de um fordismo autêntico, na medida em que depreende um processo de mecanização vinculado a uma acumulação intensiva, criadora de mercado interno para bens de consumo duráveis. No entanto, dada sua inserção no mercado internacional, persiste a conotação de periférico, tendo em vista que a demanda social não está institucionalmente regulada em uma base nacional, em função dos ganhos de produtividade dos setores fordistas locais. Além disso, “as estações de trabalho e as produções correspondentes aos níveis da fabricação qualificada e, principalmente, da engenharia, permanecem em ampla medida exteriores a esses países” (Lipietz, 1988: 97).

Voltamos, desse modo, à proposição de Lenin sobre a superficialidade da aplicação das relações sociais do centro na periferia. Lipietz conclui enfatizando sua oposição a certo determinismo e recomendando um enfrentamento mais ativo dessas questões:

[...] não cabe aos do Sul atribuir todas as dificuldades do seu país aos danos da “dependência” (tecnológica, financeira ou cultural). [...] nenhum “destino

exterior, nenhuma lei geral do capitalismo vem ditar seu lugar a tal nação no seio de uma implacável divisão do trabalho. A menos que se chame “destino superior” à integração das normas de um modelo de desenvolvimento que parece ter dado resultados excelentes em outras regiões, porém, que entrou em crise enquanto ainda havia de pagar seu custo ecológico. A menos que chame lei coercitiva à aceitação deliberada das regras do livre comércio, do “livre jogo das forças do mercado”... Pois, mesmo “na base das condições dadas, herdadas do passado”, os homens e as nações constroem sua própria História. (LIPIETZ, 1988: 216).

Para não esquecermos o plano que esta construção deve procurar alcançar na tentativa de empreender o desenvolvimento, citamos Faria:

O estudo do desenvolvimento econômico de uma sociedade é, de maneira geral, empreendido como o estudo de suas mudanças estruturais. O que faz o Desenvolvimento são essas mudanças, pois o próprio processo, que é histórico, pode ser entendido como o processo de evolução das estruturas econômicas. (FARIA, 2007: 342).

2.2 ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES DO INSTITUCIONALISMO

O objetivo aqui é apresentar algumas ideias das abordagens institucionalistas, concentrando-se naquelas que pensamos se aproximarem da Teoria da Regulação ou que representam avanços em relação a este projeto, isto é, que o complementam.

Para Faria (2004), o conceito de instituição conserva grande semelhança com as formas institucionais da TR, pois abrange “o conjunto de mecanismos que condiciona e dirige o comportamento dos indivíduos, na forma de normas, regras e convenções, sejam formalizadas como leis ou regulamentos, sejam informalmente como hábitos e valores de conduta.” (Faria, 2004: 46).

Prosseguindo no diálogo entre as abordagens, Hodgson (1996: 12) entende que as instituições devem ser as unidades últimas de análise, já que a instituição é uma “invariante construída socialmente”. Para Hodgson (1994), esse caráter social demanda um entendimento multidisciplinar da economia, que abarque um leque mais amplo de variáveis relevantes.

Quando nos dirigimos ao conceito central dessas reflexões, percebemos que o grupo heterogêneo de pesquisadores que o estudam corresponde também a uma rica variedade de concepções. Conceição (2002) exhibe algumas dessas aproximações ao termo basilar da “instituição”. Nosso trabalho concentra-se em apenas um par delas.

Para a corrente de Thorstein Veblen, um dos teóricos pioneiros nestes estudos, a instituição liga-se à ideia de evolução e é regida “pela forma como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista.” (Conceição, 2002: 609). Um dado momento presente, com suas regras e hábitos, direciona-se ao futuro imprimindo nele sua marca, correspondente àquele padrão de comportamento, através de um processo em que funcionam seleção e coerção.

A vertente denominada Neo-institucionalista, cujos nomes de destaque são John Kenneth Galbraith e Geoffrey Hodgson, utiliza-se do conceito de instituição na análise das diferentes trajetórias de desenvolvimento dos países, que estariam associadas a instituições desiguais.

Para Hodgson (1994), são as instituições que criam padrões de comportamento duradouros e rotinizados, respondendo a efeitos da tradição, dos costumes e das leis. O autor completa o raciocínio ponderando que há influências externas agindo sobre esses padrões, como a dinâmica da cultura pressupõe. Abre-se um ambiente de imprevisibilidade denotará uma incerteza indissociável do futuro econômico.

Em Nelson e Winter (2005), em uma abordagem paralela (neoschumpeteriana), as instituições são consequências de um processo evolucionário, ou seja, resultados de adaptações ao longo do tempo, depreendidas as condições do contexto temporal e regional e suas especificidades.

Para os institucionalistas, então, a alocação dos recursos escassos é dada pela estrutura organizacional de cada sociedade, que é representada por suas instituições e influenciada pela cultura.

Para Conceição (2002), o ponto de partida para entender a escola institucionalista está inserido no processo de crescimento econômico, resultado de mudanças tecnológicas e institucionais, que pressupõem perspectivas histórica, processual e cumulativa. Isto implica que o crescimento econômico só é compreendido quando consideradas as mudanças a ele subjacentes, no nível das instituições. Para o autor, é necessário reconhecer que:

o crescimento não é reduzível apenas a aumentos no produto per capita, mas decorre da manifestação de um processo dinâmico, com fases sucessivas de início, meio e fim, intermediadas por mudanças, transformações ou mutações no nível da atividade produtiva. Tais mudanças são de natureza tecnológica ou econômica, que repercutem não só nas esferas micro e macroeconômica, mas também nas esferas social, política e institucional. (CONCEIÇÃO, 2002: 604).

Em um trabalho anterior, Conceição (2000) aborda a relação entre desenvolvimento econômico e inovação tecnológica. A inovação é potencialmente transformadora, capaz de provocar a transposição dos limites da tecnologia. É difundida em novos processos e produtos que atingem hábitos e costumes sociais institucionalizados de forma generalizada na sociedade. Compreendida como uma etapa entre a invenção e a difusão, é aquela que exerce maior impacto na conformação de novos paradigmas tecnoeconômicos, os quais sustentam os ciclos longos de acumulação de capital.

A abrangência do conceito de inovação deve sua expansão a sua relação com as instituições e certa política tecnológica a elas associadas. Se a procura, a experimentação, a imitação e adoção de novos produtos e processos de produção caracterizam as inovações, também sinalizam a concepção de novas formas de organização.

As variadas modalidades de desenvolvimento econômico das nações resultam de condições sociais e institucionais que configuram o paradigma tecnoeconômico: o ambiente institucional, a política macroeconômica, as políticas governamentais de ciência e tecnologia. Remetendo à contribuição dos neo-schumpeterianos e evolucionários, são as inovações tecnológicas desencadeiam as mudanças estruturais no desenvolvimento econômico.

Hodgson (1996) aponta que as alterações são percebidas no plano macro:

O conceito de instituição conecta o mundo microeconômico da ação individual, dos costumes e escolhas, com a esfera macroeconômica das estruturas impessoais e aparentemente originais. Enquanto a análise de cada um dos níveis deve permanecer consistente com o mesmo, o nível macroeconômico tem propriedades emergentes e singulares. (HODGSON, 1996: 12).

Em um trabalho anterior, Hodgson (1994) expõe algumas contribuições da corrente evolucionária e neo-schumpeteriana.

O ambiente organizacional refere-se não somente à produção e às características do trabalho, mas também aos hábitos das pessoas. A origem dos hábitos e rotinas deve ser buscada na análise das instituições sociais. São relevantes, nesse sentido, o modo de obtenção e assimilação da informação e do conhecimento e sua relação com normas, convenções e hábitos da cultura social e das instituições. Por fim, o conhecimento, também pensado em termos de “consciência prática”, serve para transmitir a técnica produtiva da sociedade.

O processo de aprendizagem vai além da simples aquisição de informações brutas, pois a cognição, à medida que reflete cultura, normas e regras sociais herdadas, produz uma realidade entendida como construção social. O conhecimento sobre o mundo é também um ato social (mesmo enquanto individual) e incorpora valores discordantes, daí que é comum as pessoas alterarem seu comportamento em virtude do contexto institucional. Sem dúvida aqui fica marcada a refutação dos pressupostos da escolha racional maximizadora.

Mais do que estruturas organizacionais, as instituições são padrões normativos de uma sociedade sobre ações e relações sociais. Sendo assim, à maneira da cultura, as instituições têm caráter ativo na formação de preferências, regulando o grau de conhecimento com base no qual as escolhas são realizadas.

Padrões de comportamento que não se submetem a cálculos racionais são típicos dos hábitos, que tratam da complexidade da vida diária. Os hábitos estão relacionados ao trabalho à medida que este depreende um grau de conhecimento prático obtido e rotinizado ao longo do tempo. A decorrência aparentemente trivial disso, porém com implicações consideráveis, é que grande parte da capacidade industrial de um país – e aqui o autor faz alusão a uma ideia

de Veblen - consiste num conjunto de hábitos relevantes, adquiridos ao longo do tempo. Pois nem todo conhecimento se dilui na força de trabalho, mas é incorporado também às práticas cotidianas.

Deste raciocínio deriva uma teoria da evolução econômica que é baseada nos hábitos e expectativas conflitivas da força de trabalho e dos empresários. Dentro desta perspectiva, as rotinas são cruciais na economia e na sociedade enquanto transmissoras de competências de gestão e de trabalho no interior das empresas.

A diversidade nas aptidões e capacidades de aprendizagem da força de trabalho pode ser entendida, deste modo, como variável endógena a funcionar sobre a organização produtiva. Estatutos culturais materializados na prática laboral e em sindicatos restam imbricados às preferências e à tecnologia; e sua variabilidade traz consigo uma variedade de custos e de níveis de produtividade.

Para Hodgson, o conceito de mercado extrapola a mera definição de lugar de trocas. Os costumes e as práticas conformam e definem os mercados desde o momento da decisão dos contratos até as opções de transportes escolhidas. As trocas dependem das instituições legais e envolvem o câmbio do direito de propriedade e a transferência de bens ou serviços. O mercado, assim, reúne o consenso em torno de preços, o que é facilitado por regras legais, mas também por costumes e práticas que estão incorporadas às instituições do mercado. Em outras palavras, o mercado é uma conjunção de instituições sociais na qual se verifica um grande número de trocas de mercadorias que são facilitadas e estruturadas por aquelas instituições.

O autor também faz referência ao destacado papel que a incerteza aufere dentro da teoria. Contra ela, as normas, as regras e as instituições funcionam como uma base para a tomada de decisão, para formar expectativas e mesmo crenças. A abordagem evolucionista entende que as rotinas desempenham um papel (a transmissão de competências e informações que reforçarão a rotina futura) de dupla significação, positiva e negativa, dentro de sua lógica de reproduzir, de certa forma, o passado.

A teoria evolucionária neo-schumpeteriana, nesses termos de Hodgson, preconiza uma atenta leitura da evolução histórica para a compreensão dos contextos social, econômico, tecnológico, institucional e, por fim, para o entendimento da trajetória de um sistema econômico. Trata-se de um projeto que focaliza as instituições, considerando o regime de

acumulação, o padrão tecnológico em conformação com o ambiente social, político, tecnológico e institucional num dado período histórico. A complexidade histórica e institucional é percebida como o vetor das características de uma estrutura socioeconômica.

São as instituições que concedem ao sistema alguma estabilidade, uma vez que conferem um padrão de comportamento com perceptível grau de regularidade, mesmo diante da complexidade e do desequilíbrio. Ao conceito de instituições soma-se a ideia de *path dependence*, segundo a qual as especificidades históricas e o produto das escolhas atuais coadunam-se na estrutura do sistema de modo a condicionarem sua evolução ulterior. Daí não segue um determinismo simplista que vislumbrasse um destino certo, de antemão. Pelo contrário, a realidade segue apresentando rupturas e incertezas, cuja superação, ou adaptação, deve levar em conta o caminho até então percorrido.

Expressaremos brevemente a proposição formal da teoria evolucionária da mudança econômica, de Nelson e Winter (2005), para oferecermos conceitos complementares ao trabalho. Seus modelos visam tratar diferentes instâncias das alterações na economia, como a resposta das firmas e dos setores de atividades às condições de mercado, o crescimento econômico e a concorrência via inovação.

O termo evolucionário pode ser entendido enquanto preocupação com processos progressivos de mudança de longo prazo. As regularidades observadas no presente são resultantes de processos dinâmicos compreensíveis a partir de condições conhecidas ou previstas no passado, do mesmo modo que serão de processos dinâmicos que emergirá um futuro distinto.

Para a estrutura dos modelos evolucionários o conceito de rotina é importante no entendimento do padrão comportamental regular e previsível das firmas. É a rotina que incorpora características das firmas concernentes a contratações e demissões, aumento da produção, política de Pesquisa e Desenvolvimento, publicidade, estratégias empresariais, etc. De outra parte, os autores destacam o papel do comportamento individual, sobre o qual funcionam as habilidades, em analogia ao que cumprem as rotinas no âmbito das firmas. A habilidade é a capacidade de ter uma sequência regular de comportamento coordenado, que em geral é eficiente em relação a seus objetivos:

Em primeiro lugar, as habilidades são programáticas, pois envolvem uma sequência de etapas em que cada uma delas é engatilhada sucessivamente pela conclusão da etapa anterior, seguindo-a de perto. Em segundo lugar, o conhecimento subjacente a um desempenho habilidoso constitui, em grande medida, conhecimento tácito, no sentido de que o ator não está totalmente consciente dos detalhes de seu desempenho, e considera difícil ou impossível articular um relato completo desses detalhes. E em terceiro, o exercício de uma habilidade frequentemente envolve fazer numerosas “escolhas” – mas em grande parte as opções são selecionadas automaticamente e sem a consciência de que se está fazendo uma escolha. (NELSON; WINTER, 2005: 116-117).

Os atores econômicos perseguem seus objetivos, entre os quais se encontra o lucro - o único objetivo empresarial explicitamente reconhecido, guardando distância, no entanto, do pressuposto de maximização de lucro: em um contexto de mudança significativa, a distinção entre objetivar o lucro e maximizar o lucro ganha importância. Nas economias de mercado ocidentais, grande parte do avanço técnico resulta de investimentos orientados pelo lucro das empresas; os lucros de inovações bem-sucedidas são fenômenos de desequilíbrio e o sucesso da inovação não é facilmente antecipado.

Para a construção de um modelo evolucionário de crescimento econômico, intenta-se a previsão e a elucidação dos padrões macroeconômicos de crescimento, através da concepção de instrumentos fortes para análise dos processos envolvidos na mudança técnica. Procede-se de maneira a integrar a compreensão do que ocorre nos níveis micro e macro.

Para a abordagem evolucionária, o crescimento econômico é um processo de desequilíbrio que envolve uma combinação de firmas. Estas, por sua vez, dispõem de condições tecnológicas, mais ou menos avançadas, cujas disposições se alteram ao longo do tempo. Nos países mais desenvolvidos, as novas tecnologias participam desse arranjo na medida em que acontecem as invenções; naqueles menos desenvolvidos, as tecnologias só entram em seus arranjos quando as tecnologias dos países de alta renda passam a ser adotadas. Isso ocorre por dois motivos, segundo os autores:

a) a nova tecnologia precisa ser incorporada em novos equipamentos e o estoque de capital dos países menos desenvolvidos é mais antigo que o estoque de capital dos países mais avançados;

b) em um país menos desenvolvido, os trabalhadores levam tempo para adquirir as habilidades requeridas pela tecnologia moderna, sendo assim, seu uso é restringido pela escassez de habilidades e limitações do investimento físico.

Ademais, para uma firma aprender a utilizar uma tecnologia significativamente diferente com a qual está familiarizada demanda-se tempo e se aplicam custos. Os autores também citam o grau de acesso à informação, determinante para competência e avaliação na escolha entre adotar ou não novas técnicas.

No curso do progresso econômico, coloca-se a questão da distribuição de renda:

Os ventos da destruição criadora derrubam as rendas não apenas dos capitalistas e dos administradores, mas também dos trabalhadores cujas habilidades se tornaram obsoletas e das pessoas que foram suficientemente infelizes para viver em lugares onde a produção se tornou obsoleta. Isso, por sua vez, implica que a compensação e a reabilitação devem ser vistas como aspectos rotineiros da política social em um mundo de rápida mudança econômica. (NELSON; WINTER, 2005: 523).

As externalidades de caráter público, nesse ambiente, passam a requerer regulamentação e a instrumentação da escolha coletiva que dê conta da tensão entre equidade distributiva e eficiência. No que diz respeito à evolução das políticas públicas, dizem os autores:

As leis, as políticas e as organizações públicas são uma parte importante do ambiente que molda as atividades do setor privado. As leis e as políticas relativas ao que é e ao que não é, e sobre os acordos de licenciamento aceitáveis ou necessários, influenciam as vantagens relativas da inovação ou imitação. A lei antitruste e sua interpretação administrativa e judicial definem o comportamento competitivo aceitável. Os regimes de regulação

restringem e ordenam certos atos privados. Os sistemas educacionais públicos e os programas de apoio educacional influenciam o fluxo de pessoal treinado na atividade de pesquisa e desenvolvimento. (NELSON; WINTER, 2005: 525).

A evolução das aptidões e do comportamento econômico é determinada de forma significativa por organizações públicas. Mas nem sempre o papel governamental na inovação produtiva é proveitoso, já que as políticas públicas evoluem em parte como respostas às mudanças nas demandas e nas oportunidades percebidas. As lógicas de elaboração de políticas públicas e privadas são distintas. Dada a natureza multipartidária da tomada de decisões públicas, o público interessado em escolhas e resultados políticos tem interesses conflitantes. Devido a essa complexidade, é o instrumental que define como as várias partes interagem e como dessa interação emergem as políticas e a mudança. O arcabouço interpretativo é amplamente orientado pela herança cultural da sociedade, por crenças sedimentadas e preferências ideológicas.

Nesse ponto, as diretrizes para uma boa política devem pressupor que a análise deve visar uma boa compreensão do problema e não o encontro de um ótimo. Além disso, é preciso reconhecer que ela influencia o discurso e a barganha da política democrática. A elaboração de políticas é um processo evolucionário contínuo, no qual deve ser traçada uma estrutura organizacional capaz de aprender e de ajustar seu comportamento em resposta ao que é aprendido. “A execução de uma política tanto gera informações novas sobre o que funciona e o que não funciona, quanto envolve a resolução dos conflitos de interesses entre os beneficiários e perdedores potenciais.” (Nelson; Winter, 2005: 544).

Nesses termos, a verdadeira análise política requer detalhada compreensão das instituições, dos mecanismos, interesses e valores em jogo, o que deve incutir - como mostramos ser a inclinação geral dessa abordagem - um exame minucioso das especificidades relativamente únicas do contexto em estudo.

2.3 UMA CONTRIBUIÇÃO RECENTE DE CELSO FURTADO

Furtado (1998) traz à discussão a chamada teoria do subdesenvolvimento, reposicionando-a em um mundo de novos contextos, mas também de mecanismos perenes, que concorrem no processo de mundialização.

De maneira introdutória, o autor tenta delinear a ideia de desenvolvimento, bem como suas manifestações concretas. Segundo ele, o desenvolvimento tem origem no momento em que “a capacidade criativa do homem volta-se para a descoberta de suas potencialidades e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou”. No entanto, sua concretização se dá quando a acumulação produz valores que se difundem na coletividade.

Para Furtado, a ciência do desenvolvimento está preocupada com os dois processos de criatividade, que seguem:

O primeiro diz respeito à *técnica*, ao empenho do homem de dotar-se de instrumentos, de aumentar sua capacidade de ação. O segundo refere-se ao significado de sua atividade, aos *valores* que o homem enriquece seu patrimônio existencial. (FURTADO, 1998: 47).

A civilização industrial voltou a capacidade inventiva humana para a criação de técnicas, isto é, “para abrir novos caminhos ao processo de acumulação”, de onde surgiu a força de sua expansão. Por outro lado, induziu um foco excessivo, no estudo do desenvolvimento, na lógica da acumulação. A teoria do subdesenvolvimento, para Furtado, vem denunciar o falso neutralismo das técnicas e a visão simplista do processo de difusão geográfica desta civilização. Tal teoria contempla as malformações sociais engendradas durante essa difusão e revisita a face relegada do desenvolvimento, qual seja, a criação de valores substantivos, particularmente limitada dentro do “mundo periférico”, por obra da divisão internacional do trabalho.

A teoria do subdesenvolvimento, deste modo, reconhece na esfera social os obstáculos à passagem “mimética” ao desenvolvimento. De acordo com Furtado, o processo de acumulação não é propriamente uniforme em seus efeitos:

A acumulação, que nas economias cêntricas havia levado à escassez de mão-de-obra, criando as condições para que emergissem pressões sociais que conduziram à elevação dos salários reais e à homogeneização social, produziu nas regiões periféricas [...] a marginalização social e reforçou as estruturas tradicionais de dominação ou as substituiu por outras similares. Em verdade, a acumulação periférica esteve de preferência a serviço da internacionalização dos mercados que acompanhou a difusão da civilização industrial. (FURTADO, 1998: 48).

Por consequência, tal processo não implica, naturalmente, alterações nas estruturas sociais, por exemplo, sobre a destinação do novo excedente ou a condição de distribuição de renda. Para uma compreensão desse problema, Furtado refere-se ao conceito de “dependência tecnológica”. Segundo o autor, tal dependência manifesta-se na adoção impositiva de padrões de consumo que estão em descompasso com seu grau de acumulação e de sofisticação técnica, vindo a caracterizar uma economia de enclave.

Furtado circunscreve essas questões nas exigências do processo de mundialização, dentro da “lógica dos mercados”, na tendência histórica da tecnologia em limitar a criação de empregos e, por fim, nas especificidades das formas sociais que operam tal tecnologia. Nesse ponto, o autor faz alusão às formas de organização da produção e de incitação ao trabalho e vê necessária a compatibilidade entre o uso da tecnologia moderna e a preservação da autonomia na definição dos valores substantivos. O desafio trata-se, então, em desenvolver-se a partir de “um nível relativamente baixo de acumulação, tomados em conta as malformações sociais incentivadas pela divisão internacional do trabalho e os constrangimentos impostos pela mundialização dos mercados”. Ademais, proceder de tal maneira a encaminhar uma homogeneização social.

Furtado cita três significativas tentativas de superação do subdesenvolvimento, na segunda metade do século XX: a coletivização dos meios de produção, a prioridade à satisfação das necessidades básicas e o ganho de autonomia externa – cada alternativa com seus proveitos, dificuldades e distorções.

O projeto de coletivização tem raízes na doutrina marxista e dá como evidente que as formas de organização social prevalecentes nos países periféricos conduzem à aculturação das minorias dominantes e excluem as maiorias dos benefícios do esforço acumulativo. O

crescimento econômico, assim, não conduz por si só ao desenvolvimento. Tampouco o mercado induz às transformações estruturais que subvertessem essa realidade, mas reforça a lógica inercial através da especialização internacional com base nos critérios de vantagens comparativas estáticas:

Ora, o excedente produzido por essa especialização e retido localmente estimula a modernização dependente, a qual passa a condicionar o subsequente processo de transformação das estruturas produtivas. A industrialização que emerge da especialização internacional dependente reforça as estruturas sociais preexistentes. (FURTADO, 1998: 50).

As experiências de coletivização dos meios de produção, segundo Furtado, enfrentaram dificuldades atinentes à organização social, ao sistema de incentivos e à inserção na economia internacional. Isso em função de problemas na definição de prioridades na alocação de recursos escassos, na conciliação do melhor desempenho das atividades produtivas com a desejada distribuição da renda e no acesso à tecnologia e aos recursos financeiros que não implicassem dependência.

O diagnóstico de que uma tardia inserção na civilização industrial produz formas de organização social excludente é o ponto de partida da opção que focaliza a satisfação de necessidades prioritárias. A definição caberia à população, de uma forma geral, e, portanto, está relacionada a um tratamento político da questão. As soluções viriam com reformas, como a reorganização do setor agrário para uma efetiva elevação do salário básico, ou a introdução de medidas fiscais que reduzissem gastos de grupos de altas rendas, sem prejuízo da poupança coletiva. Para Furtado:

A dificuldade maior está em gerar uma vontade política capaz de pôr em marcha tal projeto, pois a estrutura do sistema produtivo e o perfil de distribuição da renda se condicionam mutuamente. Modificar essa interdependência implica um custo social que pode ser considerável, não somente em termos de obsolescência de equipamento, mas também de desemprego imediato. (FURTADO, 1998: 52).

O autor aponta outra circunstância relevante. Economias subdesenvolvidas industrializam-se contando com empresas transnacionais que fazem uso de técnicas e equipamentos já amortizados nos países mais avançados de que procedem. Uma vez que surja a necessidade de um rearranjo produtivo para atender a demanda de uma população de menor nível de renda, o custo de oportunidade da tecnologia deixará de ser nulo e exigirá novos investimentos, implicando altos custos.

A terceira alternativa para vencer o subdesenvolvimento, indica Furtado, é o ganho de autonomia externa, via uma postura ativa em relação ao mercado internacional. A estratégia consiste em viabilizar setores com capacidade competitiva externa potencial e que tenham um efeito indutor do mercado interno. As exportações, tipicamente, apoiam-se em economia de escala ou avanço tecnológico, algo que lhes concedam posição de vanguarda e, assim, boas margens de flexibilidade e adaptabilidade. É daí que provem a autonomia nas relações externas.

No entanto, Furtado salienta que tal modelo demanda um planejamento seletivo rigoroso e uma elevada taxa de poupança. Ademais:

o problema que se coloca de imediato é o da identificação das bases sociais de uma estrutura de poder apta a levá-lo [o modelo] à prática. Não serão as elites tradicionais voltadas para a modernização dependente, e tampouco as maiorias preocupadas em ter acesso imediato a melhoras nas condições de vida. Compreende-se, portanto, que tal estratégia conduza com frequência a um reforço das estruturas estatais de vocação autoritária. (FURTADO, 1998: 53).

Tomadas em conjunto, as experiências mencionadas parecem esboçar caminhos para a aproximação do desenvolvimento. Entre eles, Furtado cita um sistema de incentivos que alcance o pleno aproveitamento do potencial produtivo, baseado em decisões empresariais descentralizadas; uma estrutura social que esteja apta a prevenir ou corrigir tendências de concentração de poder; estruturas de poder, por sua vez, que conservem o potencial de

investimentos no âmbito da economia nacional, especialmente no que concerne ao fator humano, no sentido da homogeneização social.

Para Furtado, tais objetivos devem se apoiar em uma vontade política expressiva, que derive de um amplo consenso social. Não se trata de algo de simples resolução.

Feitas tais proposições e ressalvas, o autor retorna ao cerne de sua análise, a saber, a ideia de que a forma particular da difusão do progresso tecnológico nos países subdesenvolvidos dita sua conformação social.

Quando a expansão do comércio internacional, desde o século XIX, gera importantes aumentos de renda e propaga novos padrões de consumo, o que se universaliza não é a nova tecnologia industrial, mas os mencionados padrões de consumo, aqueles provenientes dos países que lideraram o processo de industrialização. De pronto, diz Furtado, isso diferencia qualitativamente as estruturas econômicas e sociais dos países em que a acumulação e o progresso nas técnicas produtivas avançavam conjuntamente daqueles países em que a acumulação orientou-se para obras improdutivas e bens duráveis de consumo, em geral importados. “O subdesenvolvimento, por conseguinte, é uma conformação estrutural produzida pela forma como se propagou o progresso técnico no plano internacional.” (Furtado, 1998).

O autor exprime inquietação com o fluxo de inovações nos padrões de consumo precisamente pelo que eles trazem de efeitos sobre a cultura das sociedades. Ele sublinha que a prática de um simples mimetismo cultural, sobretudo pela elite dos países subdesenvolvidos, explica a concentração da renda, a manutenção da desigualdade social e o escasso protagonismo no cenário internacional.

Para Furtado, a receita para escapar aos danos desse “imperativo cultural perverso” não pode comprometer o espírito de iniciativa e inovação que assegura a economia de mercado, sendo necessária uma harmônica conjugação de planejamento e iniciativa privada. Daí a exigência de um projeto político, amparado em um amplo consenso social, voltado para a mobilização de recursos sociais para a reconstrução de certas estruturas – aquelas bloqueadoras da dinâmica socioeconômica, tais como “o latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior.” (Furtado, 1998).

A reconstrução, o autor assinala, não se trata de um trabalho de engenharia social em que tudo é previamente concebido, mas um processo liberador de energias criativas que, nas condições de subdesenvolvimento, são tolhidas por “anacronismos institucionais” e pela dependência externa. É uma ação, portanto, que visa reconhecer e assumir a própria identidade.

É preciso notar que a imposição da lógica da acumulação sobre a cultura produz descompassos entre o presente e o passado que podem conduzir à destruição de um importante patrimônio cultural. Celso Furtado destaca, assim, a dimensão cultural do desenvolvimento:

Somente uma clara percepção da identidade pode instilar sentido e direção a nosso esforço permanente de renovação do presente e construção do futuro. Sem isso, estaremos submetidos à lógica dos instrumentos que se torna tanto mais peremptória quanto tende nela prevalecer a dimensão tecnológica. (FURTADO, 1998: 69).

3. O AMBIENTE INSTITUCIONAL NO PARAGUAI

3.1 HISTÓRICO

Segundo Lamberti (2011), a população paraguaia constitui-se em uma das mais homogêneas do território sul-americano, com mais de 90% dela sendo formada pela miscigenação entre índios guaranis e espanhóis. A economia e a sociedade do país levam também outras marcas significativas ao longo de sua história, como a presença recorrente de regimes ditatoriais e a sua participação em conflitos bélicos bastante comprometedores.

As atividades econômicas tipicamente se desenvolvem quase exclusivamente na porção oriental do país, onde se localizam as maiores cidades, entre elas a capital Assunção, as poucas indústrias e as atividades comerciais. Essa divisão geográfica coincide com a separação de regiões distintas em suas possibilidades de sobrevivência. Na parte oriental vive 97,5% da população. Os demais 2,5% estão distribuídos na porção ocidental, onde se destaca presença de grupos indígenas, pecuaristas, camponeses e os menonitas, grupo protestante de origem suíça.

Para a autora, a economia de enclave foi o selo da organização produtiva desde o pós-guerra (1870) até o início da modernização do setor agropecuário na década de 1970, que se baseou sobre a expansão do cultivo de algodão e introdução da soja. O Estado cumpriu nessa época o papel de mobilizar a infraestrutura viária para baixar os custos de transporte - quando não para viabilizar as trocas - dos produtos de exportação.

Essa inflexão caracterizou a base econômica atual, bem concentrada no setor agropecuário no comércio. Por decorrência disso, um eventual processo industrializante e a dependência da economia da exportação de produtos agropecuários não propiciou o desenvolvimento de centros urbanos. Soares (2007) sublinha essa ideia e aponta que o país perdeu uma grande oportunidade de desenvolver-se nas décadas de 60 e 70, quando a economia atingiu elevadas taxas de crescimento. Mesmo com as exportações crescendo com a expansão da fronteira agrícola, e ainda a construção das hidrelétricas de Itaipu e Yaciretá, não se desencadeou um processo de modernização econômica e social que se pudesse dizer consolidado.

Nas palavras de Borda:

A expansão agrícola não significou [...] uma utilização plena das terras nem uma diminuição da concentração da propriedade das terras, nem a consolidação da agricultura familiar. A disponibilidade de terras para cultivos destinadas à agricultura familiar não foi acompanhada de uma política agrícola de desenvolvimento empresarial das pequenas unidades econômicas e acabou reproduzindo o mesmo processo de minifúndio dos assentamentos antigos. (BORDA, 2007: 3).

O autor considera que a ausência de políticas que fomentassem crédito, transferência de tecnologia e economias de escala eficientes provocou, na verdade, a destruição dessas pequenas propriedades, absorvidas pelos empresários da soja e pela pecuária. Mesmo no caso das grandes represas, a contribuição maior destinou-se ao setor de construção, não à criação de setores paralelos. E mesmo a nova capacidade energética não se traduziu na emergência de indústrias ou em um comércio exterior mais vultoso.

Para Lamberti (2011), da ausência dessas políticas decorre o elevado número de pessoas ocupadas na triangulação comercial e o alto grau de subemprego urbano. Para a autora, compõe também esse cenário a falta de instituições educacionais, culturais e sindicais com relevante representatividade política, mesmo depois da queda do regime militar. Em decorrência, o avanço da modernização capitalista resultou em exclusão social.

A abertura política e econômica intensificou-se na década de 90 e resignou a economia paraguaia à forte dependência da demanda do mercado externo por seus produtos. A exposição ao ambiente externo tornou sua economia ainda mais vulnerável também pela situação de desigualdade na distribuição dos recursos. (Borda, 1994).

São interessantes os diagnósticos que seguem para as duas últimas décadas. Segundo Borda e Masi (2003, apud Lamberti, 2011), a crise econômica da década de 90 resultava da erosão das instituições que sustentaram o modelo de crescimento passado, de extração intensiva de recursos naturais, apropriação de renda pelo Estado e reexportação. Como o país não teve a experiência de industrialização via substituição de importações, a alternativa foi proceder a reexportação de produtos importados, legal como ilegalmente.

Brítez e Caballero (2010) escrevem algo parecido, embora sobre um período posterior, de certa recuperação econômica:

Se bem que nos últimos anos, período que vai de 2003 a 2007, houve um crescimento importante, este se baseou na mesma estrutura ou modelo econômico concentrador dos benefícios, sem efeitos distributivos significativos [...] para melhorar a qualidade de vida da população. (BRÍTEZ E CABALLERO, 2010: 89).

3.2 OS ATORES SOCIAIS E A SOCIEDADE DESLOCADA

A população paraguaia tem características distintas segundo a região em que habita. De uma maneira instrutiva, costuma-se diferenciar a região oriental, centro do poder político e dos centros urbanos, da região ocidental – o Chaco paraguaio, espaço de pouco dinamismo e despovoado.

Segundo Soares (2007), os grupos de imigrantes mais numerosos no país são os brasileiros, seguidos por menonitas, alemães, japoneses, coreanos e os provenientes do Oriente Médio. No Chaco, indígenas e pecuaristas, camponeses, entre os quais se destacam os menonitas, considerados os fundadores dos centros urbanos mais dinâmicos da região. Em suas colônias, produzem principalmente produtos lácteos e carne. A respeito de sua organização, Soares observa:

os menonitas viveram isolados durante cinquenta anos, o que os obrigou a criar um Estado dentro de um Estado. Eles recolhiam seus próprios impostos e construía escolas, hospitais, infraestrutura e garantiam a segurança dos habitantes. A estrada Transchaco [...] conectou-os ao exterior e impulsionou sua atividade econômica, transformando-os em proprietários de um quarto da indústria de laticínios e exportadores de carne de rês para Angola, Israel, Rússia, Brasil, Chile e Peru. (SOARES, 2007: 53).

Na região oriental, predomina uma maior diversidade de atores sociais. Na extrema fronteira oriental, com o Brasil, há um predomínio de colonos – e descendentes destes – que migraram para o Paraguai nos anos 60 e 70. Muitos anos depois, em 2006, os chamados “brasiguaios” possuíam 1,2 milhões de hectares de terras, correspondendo a 40% dos departamentos limítrofes ao Brasil, onde plantam basicamente soja – que é exportada para o Brasil e daí para China e Europa, sem benefício do Paraguai.

Nickson (2005) entende que o acelerado processo de crescimento econômico dessa região pouco se relaciona à economia paraguaia, embora nela esteja inserida nominalmente. A colonização brasileira depreende um vínculo forte com a economia do Brasil.

Por consequência, desde os anos 90 se acelerou um processo a que Soares (2007) chama de “descampesinização”: o desaparecimento de colônias e assentamentos inteiros de pequenos produtores – sobretudo produtores de algodão, produto de cultivo declinante -, cujas terras são absorvidas pelos médios e grandes empresários da soja. Para Galeano (2002), embora represente a classe social mais numerosa, os pequenos produtores perderam a antiga homogeneidade socioeconômica e cultural e foram destinados a uma exclusão social pelo avanço da modernização. Por seu turno, a oligarquia latifundiária entrou em obsolescência enquanto via abalar-se o autoritarismo paternalista, seu legado político.

Afora essas classes sociais mais destacadas, tecemos alguns comentários sobre a classe média e o trabalhador urbano.

Historicamente ausente devido ao seu baixo protagonismo, a classe média paraguaia dispõe, para Galeano (2002), de setores cada vez mais numerosos que também experimentam situações de vulnerabilidade e exclusão social, no que tange a emprego, educação e saúde. A pequena burguesia vincula-se mais ao capital financeiro e seu caráter especulador, que propriamente à atividade industrial ou empresarial produtiva, geradora de emprego. Para o autor, tal categoria social não tem conseguido construir um perfil sociocultural próprio, tampouco promover uma liderança social ou política autônoma. Seus membros não escaparam do sistema clientelista impregnado nos partidos tradicionais ou nos agentes estatais.

Para Borda e Masi (1998), a escassa industrialização do país e o legado autoritário do regime ditatorial explicam a pouca presença do setor sindical na sociedade civil paraguaia e sua nula estruturação enquanto movimento sindical independente. Uma participação constante

de 14 a 16% do Produto Interno Bruto do setor industrial e o baixo grau de urbanização que concentrou a mão-de-obra no setor rural ajudam a entender esse cenário.

Abente (2010) aprofunda um pouco essa análise:

Desde o ponto de vista social, a densidade das relações sociais é baixa e, conseqüentemente, é baixo também o potencial de associação, a confiança mútua e a capacidade de formular demandas universais; a sociedade se torna cada vez mais uma sociedade “invertebrada”. (ABENTE, 2010: 60).

Tal diagnóstico converge bastante para o conceito de “sociedade deslocada”, que Galeano (2002) insere na análise, em uma contribuição de natureza sociológica. Para o pensador, haveria no país uma desconexão fundamental entre as estruturas e instituições sociais modernas e as tradicionais, engendradora nas contradições entre os atores políticos e sociais que integram o período crítico da transição à democracia.

De acordo com o autor, a sociedade paraguaia vive um tempo histórico sem espaço para a consolidação de processos de mudança social dos quais emergissem instituições que garantissem uma saída para a crise social. É um período de defasagens, quando aparecem processos sociais que destroem valores e signos culturais, perfazendo um conjunto social frágil e desamparado, mergulhado em uma fase de perturbação e incertezas crescentes. Processos sociais de permanência ou de ruptura com o passado se sobrepõem, onde, em meio a tais contradições, brotam pobreza e exclusão. É na esfera das instituições sociais onde se encontra mais nítida tal desarmonia.

Os hiatos revelam-se entre os discursos e as práticas sociais ou políticas, no afastamento entre elites e bases sociais. Os interesses difundem-se pelos hábitos, ou seja, há uma carência de planejamento. Cria-se uma lei tácita de ajustes que são passivos em relação aos condicionamentos da conjuntura.

Galeano chama a atenção para a crise cultural que aflige o Paraguai em decorrência da natureza da inserção de sua sociedade no mundo globalizado, segundo uma modernização atípica, pois que ocorre em uma dinâmica onde persiste a debilidade industrial e o predomínio

da informalidade. Para o autor, tal clima cultural converte-se em práticas disseminadas de desonestidade, do que decorrem baixa autoestima e crise de identidade pessoal e coletiva.

Lamberti (2011) é particularmente esclarecedora sobre o conceito de Galeano:

Um cenário social ou político deslocado não implica um cenário totalmente fraturado onde imperaria a lei do mais forte. Os principais campos de ação da sociedade e do Estado possuem suas regras próprias. O que acontece é que estas regras não são atendidas e cumpridas dentro das margens da legitimidade que as mesmas exigem. [...] são respeitadas até certo ponto, mas também são transgredidas de acordo com a capacidade e os interesses que modelam os valores e as práticas dos agentes. Ainda que a corrupção pública e privada seja um de seus traços notórios, são as **contradições** das relações sociais imperantes os fatores que impulsionam aos atores a recorrer a comportamentos incoerentes. (LAMBERTI, 2011: 166, grifo nosso).

Parece exemplar, para a autora, que uma expressão da referida crise cultural seja o padrão de consumismo utilitarista sem freios e transgressor (de normas fiscais e outras) que decorre da baixa efetividade das leis sobre a economia real, bem como de outras normas jurídicas, ou mesmo de instituições que poderiam conservá-las.

3.3 FORMAS INSTITUCIONAIS NO PARAGUAI

3.3.1 O ESTADO

Para entender a conformação contemporânea do Estado paraguaio, fazemos aqui uma breve síntese de sua formação histórica, através dos governos desde a Independência em 1811. Cardozo (2007) e Creydt (2007) contribuem na construção deste painel.

O governo ditatorial de Gaspar Rodriguez Francia tem a marca do isolamento no contexto internacional, de que foi exemplo a proibição tanto da emigração como da imigração.

A economia baseou-se na agricultura e na pecuária, que concorreram para o aumento do poder do Estado, já que grande parte das maiores propriedades rurais foram confiscadas – as chamadas “estâncias da pátria”. Seguiu-se o governo de Carlos Antonio López, sobrinho de Francia, quando se promulgou a primeira Constituição do país, a de 1844, que consagra o regime do tipo presidencialista. Há uma abertura político-econômica com a assinatura de tratados de livre comércio e navegação, que será intensificada no governo subsequente, de Francisco Solano López (filho de Carlos Antonio López).

Para Cardozo (2007), “iniciou-se uma era de grandes progressos materiais. Arsenais, estaleiros, fundições, telégrafos, ferrovias, foram construídos sob a direção de técnicos contratados na Europa”; modernizou-se o exército, que se tornou “o maior e mais disciplinado da América Hispânica”. Por outro lado, há um forte impulso à educação básica e superior e à formação de jovens no exterior.”(Cardozo, 2007: 77-80).

Já Creydt considera a Carlos Antonio López como o continuador da obra de Francia. López teria reforçado o controle estatal da economia e criado as condições para o desenvolvimento capitalista (Creydt, 2007: 98-100).

Assim, o pesquisador percebe uma continuidade no processo de acumulação de capital:

O Estado continuou sendo a principal fonte de acumulação de capital e sua função econômica consistiu em colocar o Paraguai em um posto de vanguarda entre os países latino-americanos, no que se refere à aplicação dos progressos técnicos europeus (ferrovia, telégrafo) e à fundação das primeiras bases para uma indústria siderúrgica e metalúrgica. (CREYDT, 2007: 100).

A derrota na Guerra contra a Tríplice Aliança (1864-1870) pôs fim a um grande período de relativa estabilidade política e trouxe como consequência, no que concerne ao Estado, o fim da experiência de autonomia do país. Neste período, implantou-se um sistema econômico e social dependente (latifúndio pecuarista orientado para a exportação) e uma contra-reforma agrária que despojou o Estado e os camponeses de suas terras, em benefício dos grandes proprietários do capital estrangeiro. (Creydt, 2007: 104).

A decantada soberania paraguaia via ruir sua força:

O imperialismo britânico, primeiro e, mais tarde, o imperialismo norte-americano apoderaram-se de todos os principais postos de controle da produção nacional. O Paraguai deixou de ser uma nação soberana para converter-se em um país dependente com características semicoloniais. (CREYDT, 2007: 105).

A grande demanda interna por terras foi respondida com leis agrárias, amparadas na Constituição de 1870, que abriram a fronteira agrícola e impulsionaram um processo de colonização. No entanto, prescindiram-se medidas adicionais que motivassem um desenvolvimento socioeconômico:

Essa política pública possibilitou aliviar a pressão sobre a terra, mas não resolveu o problema de rentabilidade da economia campesina reflexo das limitações da economia nacional. Sobre essas bases resultam compreensíveis os obstáculos que enfrentaram tanto a incipiente indústria como as formas produtivas agropecuárias em especial as que dependiam do reduzido tamanho do mercado interno. (LAMBERTI, 2011: 184).

É nesse contexto que nascem os dois grandes partidos que dominarão a cena política paraguaia por mais de um século, (ambos partidos foram fundados em 1887) até a atualidade: o Partido Colorado ou Associação Nacional Republicana (ANR) e o Partido Liberal, ambos representantes das classes dominantes. Entre o pós-guerra e a ditadura de Stroessner, em 1954, o bipartidarismo de colorados e liberais elegeu, em média, um presidente a cada dois anos – golpes de estado foram frequentes.

O panorama político entre 1870 e 1940 é apresentado assim por Abente:

[...] incorporava as características essenciais da política oligárquica semicompetitiva. Uma elite pequena de políticos e empresários que controlavam as máquinas políticas conforme tradições clientelistas dominavam o sistema político [...] Os limites da luta política se faziam mais

evidentes com a carência de um sistema para transferência pacífica do poder entre os partidos. (ABENTE, 1996).

Esse período de instabilidade política ainda contou com a Guerra do Chaco (1932-1935), que aumentou a influência dos militares de forma dramática. Abente lembra que as “únicas ditaduras desde 1870 – a ditadura militar de Morínigo (entre 1940 e 1946) e a militar-partidária de Stroessner (entre 1954 e 1989) – surgiram a essa época.” (Abente, 1996).

O Partido Colorado passou a controlar o exército, monopolizar empregos públicos e interferir de forma intensa na economia, algo que se difundiu sob a licença da Constituição de 1940. O rígido aparato estatal, dentro de um ambiente de guerra civil de fins dos anos 40, fez com que cerca de um terço da população do país fugisse para a Argentina e muitos entre os que ficaram fossem presos.

Em 1954, Stroessner sobe ao poder. A base de seu governo é caracterizada assim por Pozas:

o regime ditatorial de Stroessner se estabelece na fusão de três instituições: o Partido Colorado, as Forças Armadas e o Estado. O Partido, graças ao seu controle absoluto do Estado, teceu uma ampla rede clientelista para ter subjugada a maioria da população paraguaia. O acesso a cargos burocráticos, à polícia e às Forças Armadas, e a permanência neles, dependia diretamente de ser membro do partido colorado. (POZAS, 2010: 1998).

No plano econômico, o ditador aplicou medidas de estabilização econômica segundo ditames do FMI. A partir daí, conseguiu empréstimos do capital estrangeiro, particularmente norte-americano. As associações de empresários, por sua vez, “aderiram sem dissimulação à ditadura” (Caballero, 2008: 95).

O ambiente internacional de Guerra Fria e pujança de capitais deu oportunidade para o Estado recuperar o poder de outrora. Lamberti (2011: 184) coloca que empresas de capital estrangeiro cederam ao Estado suas grandes propriedades a preços módicos, dentro de um contexto de contração das exportações de erva-mate e madeira e do reduzido nível da renda da terra. Nas décadas de 50 e 60, o governo sedimentou um modelo particular de

“desenvolvimentismo”, que não se deu pela forma consagrada na América Latina - de substituição de importações, mas pela abertura da fronteira agrícola e a lógica agroexportadora a ela relacionada.

Os anos de 1970 são de prosperidade econômica, principalmente puxada pelas crescentes safras de algodão e soja, que tinham preços favoráveis no mercado mundial, e pelo setor da construção civil, com o aumento da urbanização e, principalmente, as obras da hidrelétrica binacional de Itaipu.

Há, nesse período, uma reconfiguração institucional do Estado, que, fortalecido, estimula um sistema clientelista de distribuição de poder que, por sua vez, outorga-lhe sustentação. É, portanto, sob as mais altas taxas de crescimento do país que o Paraguai apartará, de forma bastante trágica, Estado e sociedade. Enquanto esta última era excluída, em sua maioria, do processo de modernização do país, o Estado era engrandecido através da criação de órgãos de planejamento, instituições financeiras e várias empresas estatais.

A burocracia estatal, como era de se esperar, não produziu qualquer tipo de defesa contra a crise mundial que penetrou os anos 80 minimizando o movimento de capitais, que passaram a evitar o terceiro mundo. As grandes obras de Itaipu estavam terminadas e os preços das *commodities* viam-se diminuídos.

Para Lezcano (2008: 18), “a reprodução do modelo [da economia paraguaia] estava relacionada diretamente à capacidade do governo-partido distribuir regalias e privilégios.” A crise mundial, portanto, infiltra-se nos meandros políticos de sustentação do Partido Colorado, que passa então por um processo de recomposição.

Pozas insere mais uma particularidade de âmbito internacional para entendermos o enfraquecimento da ditadura de Stroessner. Segundo o autor, nos anos 80:

se produz uma mudança no contexto internacional, com os processos de democratização na América do Sul e o ocaso do modelo da Guerra Fria, que obriga os Estados Unidos a modificar sua estratégia. A partir deste momento, torna-se cada vez mais penoso para os interesses geopolíticos dos Estados Unidos a permanência da ditadura paraguaia. (POZAS, 2010: 2000).

A queda de Stroessner, em 1989, não representaria mudanças muito significativas, ou pelo menos alterações instantâneas no âmbito do Estado. Em relação a esse período de transição, teceremos comentários mais adiante.

Sobre a Constituição de 1992, Abente (2010: 28) lembra que as eleições para a Convenção Nacional Constituinte resultaram em quase 90% das cadeiras para colorados e liberais, sendo que o Partido Colorado conseguiu 55,1% dos votos, a maioria absoluta. No entanto, coloca Abente, os próprios colorados, fragmentados em grupos distintos, “preferiram adotar a figura de um Executivo fraco e um Congresso forte, com o fim de garantir que, estando na oposição interna, não passassem à ‘planície’ a que Stroessner lhes havia condenado.”

Galeano (2008) aponta para uma subordinação da democracia ao Partido Colorado e às Forças Armadas. Assim, caracteriza o processo de abertura política como “outorgada” (Galeano, 2008: 54). Para Rivarola (2009, apud Pozas, 2010: 2001), “mantem-se intacta a estrutura”, o que coloca em cheque a ideia de mudança de caráter político.

Por outro lado, Rivarola (2009, apud Pozas, 2010: 2001) registra claras alterações no plano econômico. Para o autor, o “modelo globalizante” neoliberal foi implantado com força a partir do governo Rodríguez, o que trouxe uma série de efeitos negativos em termos sociais. Herken (2008: 149) indica que são as demandas do setor empresarial que serão atendidas, apontando entre elas “o mercado de câmbio único, livre e flutuante, tetos para o crédito público, racionalização dos gastos estatais, tentativa de privatizações de algumas empresas do Estado e uma atrativa lei de incentivo aos investimentos”.

No que concerne às privatizações, elas ocorreram de forma reduzida no país, em comparação aos seus vizinhos – muito em virtude do fato de que o poder dos colorados estar ligado ao acesso às empresas estatais. No entanto, Abente escreve sobre um caso interessante:

A privatização da empresa aérea LAP realizou-se em escuras negociações e através de uma aparente triangulação com a empresa equatoriana SAETA, que em pouco tempo terminou vendendo suas ações para a TAM do Brasil. O resultado foi que o país mais mediterrâneo do continente acabou total e completamente ilhado do mundo, pois a TAM dedicou-se a fechar as escassas rotas diretas do Paraguai ao mundo. [...] Certamente pessoas de negócios

passaram a achar mais fácil viajar a qualquer destino da América do que Assunção, o que também lesa a competitividade do país. (ABENTE, 2010: 65).

Para Pozas (2010: 2002), cria-se, durante quase as duas décadas de governo colorado pós-ditadura, uma “mudança profunda na estrutura econômica do país” proporcionada pela “exorbitante expansão do modelo do agronegócio da soja”. Como consequência:

Uma sociedade – ao contrário dos países do entorno – profundamente rural no econômico e no cultural, sustentada na tradicional produção campesina, sofrerá de maneira dramática um processo de mudança descontrolada do meio rural. (POZAS, 2010: 2002)

Abente (2010: 55) mostra o crescimento exponencial da produção de grãos, especialmente a soja e o seu caráter concentrador, que “produziu um processo de expulsão campesina que explica o aguçamento da problemática social no campo”.

O quadro abaixo nos ajuda a compreender essa questão:

Quadro 1: distribuição de terras.

Tamanho Hectares	Quantidade de Propriedades 1991	Quantidade de Propriedades 2008	Aumento/ Diminuição Percentual	Superfície Hectares 1991	Superfície Hectares 2008	Aumento/ Diminuição Percentual
até 50	285.265	263.225	- 7.73	2.307.678	1.944.199	- 15.75
51 e mais	15.258	18.251	+ 19.62	9.121.072	11.838.264	+ 29.90

Fonte: Abente, (2010: 55).

Enquanto as pequenas propriedades, lugar da agricultura familiar, diminuíram em quantidade e tamanho, aquelas de maior extensão se multiplicaram e tiveram um aumento de quase um terço em sua superfície conjunta. Particularmente, a soja teve quintuplicada sua superfície de cultivo entre 1991 e 2008, enquanto o acréscimo no número de produtores restringiu-se a 3,8%, conforme Abente (2010: 55). Ainda segundo o autor, o algodão, principal

fonte de renda da pequena propriedade, “sofreu uma queda maiúscula, de aproximadamente 500 mil hectares em 1990 para menos de 200 mil hectares no ano 2000.”

Essa tendência, que se intensificou na última década, poderia acarretar em grande afluxo de divisas para os cofres públicos e daí um enfrentamento dos altos custos sociais implicados nesse contexto. Não é o que ocorre segundo verifica Abente (2010), em uma análise dos ingressos tributários e das políticas públicas.

Abente (2010: 71) estima a capacidade de o Estado gerar recursos a partir dos índices de pressão tributária e pressão burocrática, definidos assim:

Por pressão tributária entende-se o percentual do PIB representado pela arrecadação tributária. Por pressão burocrática, entende-se o percentual da arrecadação tributária destinado ao pagamento de remunerações e salários e, portanto, o quanto de recursos que restam disponíveis para a execução de programas e projetos. (ABENTE, 2010: 71).

O índice de pressão tributária mostra, desta maneira, a capacidade de o Estado extrair recursos da economia, enquanto o índice de pressão burocrática exprime a viabilidade de preservar recursos suficientes para o desenvolvimento de políticas de ação e investimento. Abente (2010: 72) nos apresenta os dados:

Quadro 2: Pressão tributária no Paraguai.

	1980-1988	1989-1999	2000-2005
Pressão Tributária	7,7%	10,5%	10,9%
Pressão Burocrática	42,4%	61,3%	75,9%

Fonte: Abente, (2010: 72).

Apesar de um aumento significativo no início processo de transição, a tendência a partir dos anos 2000 e até 2005 é de estabilização na arrecadação tributária em torno dos 10%. Já a pressão burocrática só fez crescer desde o início da série apresentada. Em conjunto, os dados

sintetizam uma situação alarmante: diminuiu severamente a possibilidade de o Estado investir nas necessárias políticas sociais, no período. Ou seja, tem-se um Estado grande, porém ineficaz. Abente (2010: 97) salienta que há um excesso de pessoas de baixa qualificação no aparato estatal, que não conta com um verdadeiro sistema de meritocracia. Além disso, convive com “altos níveis de corrupção, duplicação de funções e altíssimos custos administrativos”.

Ainda sobre a receita tributária do Estado, cabe apresentar o seguinte quadro comparativo:

Quadro 3: Pressão Tributária no mundo.

Pressão	1991-1999	2000-2002
Tributária		
América Latina	13,5%	14,6%
Argentina	13,2%	14,6%
Brasil	17,9%	24,2%
Uruguai	23,6%	23,3%
UE 15	40,5%	41,0%
OECD	36,2%	36,8%

Fonte: Abente, (2010: 74).

Os números denotam que a receita paraguaia com tributos, que vimos encontrarem-se estancados no período, é historicamente baixa em relação aos outros países, mesmo aos vizinhos e à própria média latino-americana. Isto, segundo Abente, caracteriza uma “fraqueza” do Estado paraguaio.

As políticas públicas ficam muito prejudicadas nesse cenário. Nickson (2007: 31) afirma também haver uma falta de visão estratégica para a formulação dessas políticas, devido principalmente “ao legado de um Estado predador”. O autor considera que essa falha se coloca ao nível da presidência e condiciona uma coordenação interministerial deficiente. Está enraizada no Estado, portanto, uma cultura de improvisação. Em suas palavras:

cada ministério guarda invejosamente sua autonomia e opera como um feudo à parte. [...] não existe uma “cultura de avaliação” acerca do impacto do gasto

público. [...] Devido a essas características institucionais, há uma virtual ausência de análises de políticas e de planejamento estratégico em médio prazo. (NICKSON, 2007: 31).

Assim, ficam mais evidentes as condições políticas, sociais e econômicas que, combinadas, distinguem a presente instituição do Estado paraguaio, marcada pela ineficiência crônica, historicamente concebida e reiteradamente consagrada.

3.3.2 RESTRIÇÃO MONETÁRIA

A unidade monetária da República do Paraguai foi instituída em 1943, pelo decreto-lei 655/43. O guarani é a moeda nacional, e tem livre conversão ao dólar norte-americano. O Banco Central do Paraguai foi criado em 1952, é ao poder executivo através do Ministério da Fazenda e tem por funções fundamentais a emissão de moeda, o redesconto, compra e venda de divisas e moedas estrangeiras e a orientação da política cambial e creditícia. Sua vinculação com o poder executivo é através do Ministério da Fazenda. É um organismo técnico, mas “seu grau de autonomia tem sido motivo de controversas.” (Lamberti, 2011: 188).

É competência do Banco Central administrar os meios de pagamento e implementar os mecanismos de crédito de acordo com o desenvolvimento das atividades produtivas, além de prevenir todo excesso inflacionário e especulativo. Deve também promover a liquidez e solvência do sistema bancário, atuar como banqueiro, conselheiro e agente financeiro do governo. Atribui-se a essa instituição, além disso, acumular reservas monetárias internacionais, vigiar o regime de câmbio, manter ou restabelecer o equilíbrio econômico externo do país e intervir na regulação dos movimentos de capitais.

Para Lamberti (2011), as políticas promovidas pelo Banco Central sempre se submeteram a pressões dos setores público e privado, tipicamente buscando elevação do gasto público e uma política de redesconto que subsidiasse o setor produtivo. Isso resultou em um “processo de relativa estabilidade econômica, mas que gerou profundas distorções estruturais no sistema financeiro.” (Lamberti, 2011: 188).

A correção dessas instabilidades se fez via controle da taxa de juros, o que cerceou a disponibilidade de créditos. Para Borda, a política monetária, até a crise bancária de 1995, foi essencialmente passiva, estando o interesse do governo “concentrado, nesses anos, em conter a inflação ocasionada pelo importante fluxo de capitais estrangeiros que ingressavam no país.” (Borda, 2007: 59).

Segundo Borda:

O fluxo de capitais se manteve alto no período devido às altas taxas de juros e também, muito provavelmente, ao fluxo de divisas provenientes do comércio de triangulação que se acelerou com o processo de abertura comercial. (BORDA, 2007: 60).

Ainda sobre o início da década de 90, Abente (2010: 65) destaca a aprovação algumas leis que se mostraram úteis, como a reforma da carta do Banco Central, a nova Lei de Bancos, a Lei do Mercado de Capitais, a lei da Administração Financeira do Estado e uma Lei de Propriedade Intelectual. No entanto, o autor pondera que essas reformas, inseridas em um plano que seguia o modelo do Consenso de Washington, ocorreram em um ambiente no qual:

a liberalização do sistema financeiro desacompanhada de adequados regimes de controle e supervisão, a corrupção generalizada, a inobservância de normas legais básicas e de empréstimos relacionados, e a oportunidade de realizar grandes lucros no curto prazo levaram a um aumento de instituições financeiras de 88 em fins de 1988, para 147 em princípios de 1995. (ABENTE, 2010: 66-67).

Como consequência, a partir de 1995, muitos bancos passaram a experimentar problemas agudos de liquidez, alguns de seus diretores foram presos e processados enquanto outros fugiram do país. Intervenções foram ordenadas, inclusive a do Banco Unión, já na segunda explosão da crise, em 1997. Esse era o maior banco de capital nacional até então. As intervenções escancararam ativos inflados, quando existentes, e passivos muito subestimados. Para Abente, vieram à tona três diferentes cores das operações bancárias:

as brancas, legalmente registradas; as negras, que eram parte de uma contabilidade paralela dos bancos e que obrigavam aos seus diretores mas não às instituições; e as acinzentadas que, ainda que aparentemente legais para os depositantes, não se encontravam registradas pelas entidades financeiras. (ABENTE, 2010: 68).

Ainda de acordo com o autor, estima-se que o custo final da crise esteve entre 10% e 12% do Produto Interno Bruto. O Congresso agiu aprovando a Lei 797 de Estabilização e Reativação Financeira que autorizou o Banco Central a indenizar os depositantes em posição “branca”. Mais adiante, aqueles em posições “negra” e “cinza” forçaram a aprovação da Lei 814/96, que procedeu a indenização, ainda que em valores menores.

O Banco Central tentou absorver os custos da grande crise bancária de 1995, alterando o caráter da política monetária, que passou a ser ativo. O órgão estatal “reduziu o crescimento da base monetária para mitigar o impacto inflacionário dos créditos outorgados a instituições financeiras com problemas e defendeu a divisa com operações em mercado aberto.” (Borda, 2007: 60).

O encolhimento das reservas do Banco Central acionou o instrumento da política cambial. Sobre esta política recuamos um pouco no tempo para recuperar sua trajetória.

Conforme Lamberti (2011: 189), no início da ditadura de Stroessner, na década de 1950, foi estabelecida uma política de estabilização monetária e câmbio fixo e as décadas de 1960 e 1970 foram um período de estabilidade cambial. Durante boa parte da década de 1980, a política cambial serviu para encobrir subsídios e empréstimos diretos que favoreciam o setor público. Ainda para a pesquisadora, a crise econômica de âmbito mundial fez com que o Banco Central introduzisse, em 1992, um sistema de câmbio múltiplo que passou a ser “o mecanismo implícito e pouco transparente de subsídios intersetorial.”

No início da década de 1990, o câmbio foi utilizado como “âncora” nominal da inflação. Nesse sentido, “a política cambial serviu essencialmente como instrumento de apoio da política monetária para controlar a inflação.” (Borda, 2007: 61).

Após a crise bancária 1995, e com o decrescente nível das reservas do Banco Central, como mencionamos, o mercado do câmbio recebeu maior interferência. Em 1997, depreciou-se

o câmbio em 25% (Borda, 2007: 60). A partir de 2001, há uma nova reorientação da política cambial, mais flexível e com maior dependência das taxas de juros para a administração da liquidez do sistema. Segundo Borda (2007), “as taxas de juros das Letras de Regulação Monetária se incrementaram gradualmente desde 6%, alcançado em fins de 2000, até 21% no final de 2001.” (Borda, 2007: 60). A esses instrumentos, de baixo risco, afluíram recursos que, segundo o autor, poderiam ter sido dirigidos ao setor privado.

Segundo estudo da CEPAL (2005: 194), a trajetória descendente do crédito bancário ao setor privado se detém no fim de 2004, quando há um aumento de 16% em relação ao ano anterior. Os valores seguiram crescendo em 2005, mas, “dadas as características dos ativos do setor bancário, os fundos disponíveis no sistema são de curto prazo.”

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe apresenta o seguinte diagnóstico:

[...] o clima de desconfiança geral existente no país, estreitamente relacionado com episódios ocorridos fora do âmbito econômico e apesar das conquistas nesse campo, restringe a concessão de créditos de longo prazo, o que sem dúvida constitui uma limitação importante do processo de recuperação da economia. (CEPAL, 2005: 194).

Para Borda (2007), a política cambial pode ser um instrumento determinante para o aumento da competitividade e o crescimento. Segundo o autor, à diferença dos vizinhos Brasil e Argentina, que utilizaram a desvalorização da taxa de câmbio para melhorar a competitividade de suas exportações e solucionar seus problemas de balança de pagamentos, isso nunca teria sido experimentado no Paraguai. (Borda, 2007, 73).

Masi e Ruiz Díaz (apud Borda, 2007: 73) apontam que as exportações têm mostrado, nos últimos anos, elasticidade relativamente alta à taxa de câmbio real. Borda (2007: 68-69) afirma que a taxa de câmbio pode incentivar a produção de bens transacionáveis, promover o investimento na capacidade produtiva e gerar um *superávit* da balança de pagamentos. O investimento privado, assim, poderia responder positivamente à política cambial, frente às limitações de instrumentos alternativos e ao ambiente de crédito escasso, baixa qualificação dos recursos humanos, precária infraestrutura e incertezas. Para Borda:

A economia [paraguaia] parece estar funcionando bastante abaixo de seu potencial; sendo assim, necessita de um estímulo no curto prazo para incitar uma decolagem. [...] para transformar o pessimismo atual dos investidores em um otimismo sobre a futura trajetória da economia e induzir, assim, um aumento do investimento e colocar a economia em um círculo virtuoso de crescimento-investimento-crescimento. (BORDA, 2007: 71).

3.3.3 CONCORRÊNCIA

Segundo Lamberti (2011), as estruturas de mercados vigentes até o regime ditatorial baseavam-se em:

- a) monopólios do setor público e alguns grupos econômicos privilegiados (como agroexportadoras, empresas públicas, importadoras);
- b) mercados oligopolizados segmentados e sem ordenamento adequado (bancos, financeiras, seguradoras, transporte público) e
- c) mercados atomizados sem ordenamento, sujeitos a excessivos trâmites burocráticos (pequenas empresas e setor informal).

Para a pesquisadora, esse quadro reflete distorções que se originam na intervenção estatal e na formação de grupos econômicos. O padrão de concorrência conserva monopólios públicos e gera subsídios financeiros a setores privilegiados, direta ou indiretamente. São características que sustentam esse cenário: uma adjudicação difusa no processo de licitações públicas; dispersão tarifária causada por um controle aduaneiro seletivo, que possibilita evasão fiscal em setores privilegiados, mormente ligados ao setor público, de grande potencial de contribuição; proibições pontuais da importação de alguns produtos, com a intenção de proteger tais setores; excessiva burocracia no caminho dos pequenos empresários.

É este um contexto em que as necessidades de financiamento do setor público são altas e têm aspecto crônico:

as atividades onde há o monopólio do setor público (cimento, combustíveis, comunicações, água, energia, portos, correios) sofrem de anomalias como distorção de preços, deficiência de produtos ou serviços ou escassez periódica e baixa produtividade. As empresas públicas [...] estavam endividadas com o mercado internacional e com o Banco Central do país provocando distorções na política monetária, cambial e financeira já que operavam com privilégios. (LAMBERTI, 2011: 191).

A partir dos anos 90, a diminuição do Estado frente aos mercados, não inibe – pelo contrário – dá prosseguimento à distorção de preços e às barreiras à entrada. Para Lamberti, o setor agroexportador é o ponto focal dessa política. Algumas formas de protecionismo às empresas agroexportadoras, como a proibição de importar certas matérias-primas agrícolas, geravam pouco dinamismo na busca de novos mercados e produtos. A limitação ao acesso a bens agrícolas importados, eventualmente mais competitivos, tinha efeito negativo sobre a industrialização.

Os próprios empresários organizaram-se em oligopólios ou oligopsônios tendo em vista as exigências de economias de escala, e/ou para diminuir a competitividade e aproveitar melhor as facilidades da intervenção estatal. Os empresários ligados ao poder político tinham desobrigações tributárias e facilidades para a demissão de trabalhadores, infringiam disposições sobre proteção ambiental e não estabeleciam um planejamento estratégico. Tratava-se da “cultura empresarial do tipo ‘imitador espontâneo’ que se beneficia das circunstâncias do mercado e de uma relação de privilégio com o poder político.” (Lamberti, 2011: 192).

Borda e Masi (1998) citam avanços durante o governo de Wasmosy, o segundo do período da transição. Houve um dinamismo do setor industrial, com a criação do Fundo de Desenvolvimento Industrial, que passou a aplicar medidas favoráveis a médias, pequenas e microempresas. O próprio Ministério da Indústria criou instrumentos como as oficinas regionais e o Centro de Apoio à Empresa, bem como a criação do PROPARAGUAY, agência oficial de promoção de exportações. No entanto, segundo os autores, as condições do entorno ou exógenas permaneciam não sendo propícias aos negócios e ao enfrentamento da tarefa de construir uma nova economia, pois tais medidas não se inseriam propriamente em um plano econômico. Ainda assim, cabe ressaltar a tônica das demandas dos empresários:

- a) o saneamento do sistema financeiro para criar condições de financiamento, principalmente às pequenas e médias indústrias, através da canalização de uma poupança nacional;
- b) políticas de estímulo à reconversão produtiva agrária e industrial para inserção ativa no Mercosul e saneamento do déficit comercial, mediante o aumento das exportações; e
- c) a diminuição do aparato estatal, com o estancamento da contratação de novos empregados públicos.

Para Soares (2007), é verdade que os organismos do Estado mantinham vícios do regime autoritário anterior e conservavam uma estrutura administrativa centralizada, burocrática, com funções superpostas e pouco transparentes. Estabeleciam-se relações pessoais e extra-institucionais, reforçando a cultura da informalidade no interior do próprio Estado. Por consequência, a oferta de serviços públicos era reduzida e de baixa qualidade.

Apesar disso, Lamberti (2011) menciona que havia, nos anos 90, um número considerável de empresários médios que, embora se caracterizassem pela baixa rentabilidade e produtividade, percebiam algum grau de dinamismo e competitividade, como era o caso dos setores de calçados, confecções e laticínios. Contra eles funcionavam a falta de um ordenamento adequado, a burocracia para abrir empresas e entraves impostos por grupos econômicos privilegiados.

Nos anos 2000, o “núcleo dinâmico” da economia paraguaia é composto, segundo Birch e Katz (2007), pelos setores da produção de soja, da indústria da carne, das agroindústrias, da indústria da madeira, da construção e dos serviços, entre os quais se destacam o de telecomunicações e o de energia.

Persistem algumas restrições ao ambiente de mercado do Paraguai. Borda (2007) cita, entre elas, o alto custo da condição mediterrânea do país, a dualidade da estrutura produtiva e políticas setoriais pouco efetivas e a baixa qualificação da força de trabalho.

3.3.4 RELAÇÃO SALARIAL

É muito recente no Paraguai o fenômeno da urbanização. Segundo Abente (2010), em 1992, 50% dos paraguaios ainda viviam no meio rural, proporção que cai para 43% em 2002.

Todavia, em princípio dos anos 2000, a grande massa dos trabalhadores urbanos (62,9%) encontrava-se empregada no setor informal.

Mais preocupante que isso, Abente (2010) apresenta dados que demonstram acentuação do problema da informalidade. Entre 1997 e 2004, houve um aumento de 10,8% nos empregos formais, enquanto no setor informal o acréscimo foi da ordem de 44,7%.

Para entendermos a configuração do mercado de trabalho, García-Huidobro (2007) mostra a distribuição da população ativa entre os três setores da economia. O setor primário, que em 1962 representava 55% desta população, passou a corresponder a 35% em 1992 e depois 27% em 2002. O setor secundário tem se mantido em torno dos 20%, enquanto o setor de serviços experimentou um crescimento de 45%, em 1992, para 48% em 2002.

Se a diminuição da importância relativa do emprego nas áreas primárias pode ser tomada como um fenômeno natural do desenvolvimento econômico e social, para o autor essa justificativa não funciona para o setor terciário da economia paraguaia:

O forte crescimento das atividades terciárias do Paraguai pode estar refletindo um crescimento de natureza espúria do emprego nessas atividades, como reação à baixa geração de emprego produtivo de natureza secundária e primária, sendo uma resposta da população frente às duas décadas de estancamento econômico do Paraguai (1982-2002) como estratégias familiares de sobrevivência frente à pobreza. (GARCÍA-HUIDOBRO, 2007: 85).

Essa externalidade, portanto, retroalimenta a informalidade, com a geração de subempregos. Para Lamberti (2011), há uma subutilização dos recursos humanos que limita a economia. Segundo a autora, na década de 90, dois terços da força de trabalho ocupava-se em atividades de baixa produtividade, em geral de subemprego. Segundo Berry (2005, apud Soares, 2007: 56), a deterioração do mercado de trabalho, desde o fim dos anos 90, é fruto do escasso crescimento econômico e de seu caráter “antiemprego”. O cultivo da soja em larga escala seria exemplar: cria poucos empregos e utiliza poucos insumos materiais produzidos no país, ou seja, guarda pouca relação com os outros setores da economia.

Soares (2007) aponta a regulamentação da Lei 1.064/97, no ano 2000, como tentativa de geração de empregos. A lei criou maquiladoras com uso intensivo de mão-de-obra, no entanto, funcionando basicamente pelo modelo de reexportação. Ainda assim, é importante citar que, entre 2001 e 2005, o valor das exportações aumentara 2000% e, em 2007, havia “41 empresas de produtos de couro, madeira, filtros de cigarro e vestuário exportando para os países do Mercosul e para terceiros países.” (Soares, 2007: 56).

Brítez e Caballero (2010) observam que os setores que mais têm se beneficiado da política econômica são aqueles que menos geram emprego. Os setores que mais crescem, como o da soja e a pecuária, têm feito só assegurar a desigualdade e a pobreza. Para os autores, se entre 2003 e 2007 tem havido um crescimento importante, mas que “se baseou na mesma estrutura do modelo econômico concentrador dos benefícios, sem significativos efeitos distributivos [...] para melhorar a qualidade de vida da população, [gerar] mais e melhor emprego.” (Brítez;; Caballero, 2010: 88). O crescimento per capita seguiu sendo negativo.

Brítez e Caballero (2010) destacam ainda o grau elevado de insegurança a que estão submetidos os que vivem diariamente de seu trabalho – a maioria não contando com qualquer tipo de contrato, que correspondem a 45,5% daqueles que trabalham na área urbana e a 70% na área rural. Os autores valem-se do conceito de “trabalho decente” da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para apontar que só 12% dos trabalhadores paraguaios veem cumpridas as condições mínimas, nível que baixa para 4,6% no meio rural.

Quanto à distribuição de renda, em 2007, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2008), 10% dos mais ricos detinham 40% da renda, enquanto aos 40% mais pobres correspondia 12% da renda.

No que diz respeito especificamente ao salário mínimo, a literatura estudada aponta que historicamente apresentou valor elevado em relação aos níveis de produtividade da mão-de-obra, em geral pouco qualificada. Para Lamberti:

as ações do Ministério da Justiça e do Trabalho no assunto laboral eram permeadas por critérios paternalistas e populistas. E, em se tratando do setor público, predominava a decisão político-clientelista como fonte de empregos. (LAMBERTI, 2011: 193).

As relações de trabalho não têm sido reguladas de forma eficaz e equitativa pelo Código Laboral, em vigência desde princípios da década de 60. O relativamente elevado salário mínimo retira da formalidade muitas pessoas e não vê sua vigência generalizada. (Lamberti, 2011).

Quanto à organização dos trabalhadores, para Lamberti (2011), o sindicalismo é um fenômeno de expansão apenas recente no Paraguai. Três importantes centrais sindicais são a Confederação Paraguaia de Trabalhadores (CPT), Central Unitária de Trabalhadores (CUT) e a Confederação Nacional de Trabalhadores (CNT). Em 1995, os sindicalizados respondiam a somente 5% dos economicamente ativos e 12% da mão-de-obra assalariada, sendo que no campo os índices são menores.

Essa débil organização inviabiliza que as proteções do sistema de seguridade social estejam difundidas no país. Segundo Abente (2010), enquanto 45% dos trabalhadores do setor formal estão cobertos pelo Instituto de Seguridade Social (*Instituto de Previsión Social*, IPS), apenas 4,5% dos trabalhadores informais gozam de seus benefícios.

A despeito do que se observou sobre o salário mínimo, é preciso sublinhar que a remuneração ao trabalho é baixa no Paraguai tendo em vista:

sua relativa abundância, o elevado subemprego, sua baixa produtividade, o reduzido nível educativo dos recursos humanos disponíveis, o pequeno grau de capitalização e incorporação tecnológica nos processos produtivos e a relativa baixa eficiência do fator empresarial. (GARCÍA-HUIDOBRO, 2007: 107).

Para García-Huidobro (2007), as remunerações vinculadas às ocupações nos ramos de maior produtividade e grau de modernidade no país – como, por exemplo, os de finanças e telecomunicações – tendem a desfrutar de “rendas” acima de sua produtividade, por conta de sua escassez. São setores que demandam níveis mais altos de educação (graduação e pós-graduação), habilidades pessoais e experiência na ocupação. Sendo assim, suas remunerações diferenciam-se mais marcadamente da massa salarial da população do que costuma ocorrer em países com maior abundância relativa de recursos humanos qualificados.

3.3.5 ADESÃO AO REGIME INTERNACIONAL

Tendo em vista de determinantes geográficos, políticos e econômicos, a literatura estudada caracteriza o Paraguai como um país de elevada abertura econômica, principalmente em comparação aos seus vizinhos. Tal abertura, no entanto, distinguiu-se sempre por uma relação de subordinação aos parceiros comerciais, dentre os quais têm se destacado, através de sua história, os Estados Unidos, a Argentina, o Brasil e alguns países asiáticos.

Lamberti (2011) relata que, no início da segunda metade do século XX, a Argentina e os Estados Unidos eram os principais destinos das exportações paraguaias, representando 54,8% delas. A essa época, o Brasil não absorvia sequer 1% dessas exportações. Com os norte-americanos, a cooperação formal dera-se a partir do final de 1930, sobretudo através de ajuda militar, treinamento policial e assistência técnica e econômica, dentro do contexto da Guerra Fria. Para Lezcano (2008), açular governos fortes fazia parte da doutrina estadunidense, como medida preventiva à “ameaça comunista”. Riquelme (2008) aponta que, entre 1947 e 1988, 1063 oficiais paraguaios assistiram a cursos organizados pela Escola das Américas.

Já a Argentina dispunha de grande montante de capitais investidos no país, que ainda na primeira metade do século XX perfaziam 45% do total desses capitais. Nos anos de 1970 a proximidade entre esses dois países refletiu a construção conjunta da hidrelétrica de Yacyretá. (Lamberti, 2011).

Esta década representou uma mudança na orientação da política externa em direção ao Brasil. Foi acordada a construção da usina hidrelétrica de Itaipu, que iniciou em 1975 e foi finalizada em 1982, gerando um afluxo de capitais sem precedentes no país. Segundo Mora (1990), alguns dados de 1982 indicam a alteração substancial. As exportações paraguaias para o Brasil já representavam 25,3%, enquanto para a Argentina caíra para 17,9%. Quanto às importações, 23% vinham do Brasil, 16,8% da Argentina e 7,6% dos Estados Unidos. Para o autor, as relações com os brasileiros estreitaram-se porque as autoridades paraguaias desejavam diminuir sua dependência geopolítica em relação à Argentina. Foi um período em que uma grande quantidade de indústrias brasileiras expandiu-se ou se transferiu para o Paraguai. Sem dúvida, esse câmbio também denotava a trajetória particular das duas grandes nações vizinhas – o Brasil dentro de um processo de crescimento mais pujante.

Segundo Lamberti (2011), além da construção da hidrelétrica de Itaipu, o Brasil participou ativamente da expansão agrícola paraguaia. Esse processo atraiu não só colonos

brasileiros, mas também investimentos, que se distribuíram no setor manufatureiro (alimentos, madeira, metalurgia), agropecuário e financeiro. Os capitais argentinos ocupavam o segundo lugar no montante de investimentos estrangeiros diretos, marcadamente nos setores de manufaturas (alimentos, química, farmacêutica), transportes, construção, agropecuário e financeiro. Em terceiro lugar, os EUA tinham destaque na indústria de bebidas e materiais de construção, além de agropecuária e finanças. Entre os europeus, destacavam-se a Alemanha, a Espanha e a Itália, principalmente no setor agropecuário. Os investimentos estrangeiros diretos constituíram-se grandes estímulos ao novo ciclo econômico que se iniciou nos anos 70 e prosseguiu até meados dos anos 80, notadamente na indústria manufatureira, em especial a agroindústria.

Nos anos 90, conforme Masi e Ruiz Díaz (2007), o comércio exterior do Paraguai era fortemente deficitário, não só com respeito a seus vizinhos, mas também ao resto do mundo. Isso porque o país especializa-se na exportação de um número reduzido de *commodities* agrícolas e na importação de produtos manufaturados. No período que coincide com os primeiros anos do Mercosul, os autores veem emergir um paradoxo: o foco das exportações para os países vizinhos é mais a venda de produtos estrangeiros (reexportação) que a venda de produtos genuinamente nacionais. O fluxo de importações também apresentara um crescimento acelerado no período.

Os governos de transição não propiciaram mudanças na política econômica que permitisse uma inserção vantajosa no Mercosul sinalizando a falta de capacidade de coordenação nacional para as negociações no bloco. (Lamberti, 2011).

Para Borda e Masi (1998), o processo de integração do país dava-se “das fronteiras para dentro”, por efeitos do aumento do comércio não registrado (especialmente a triangulação). Diante do protecionismo de seus vizinhos, o Paraguai percebe “vantagens comparativas” na compra de bens extra-zona para sua reexportação, sobretudo ilegal, a Brasil e Argentina. Tal prática, segundo os autores, estendeu-se à compra dos próprios bens brasileiros e argentinos para sua posterior reinserção em seus territórios com preços menores, por efeitos da sonegação de impostos.

Empresários brasileiros colaboravam com outra prática de triangulação, com seus próprios produtos:

Muitos desses produtos não chegam necessariamente ao território nacional [paraguaio]. Isto é, só importa que os exportadores brasileiros consigam

sócios paraguaios para validar as operações diante as autoridades brasileiras, apenas com o simples selo de papéis de exportação. (BORDA; MASI, 1998: 145-146).

De todo modo, a partir de 1995 nota-se um decaimento acentuado do comércio reexportador, que chega a cifras similares ao da exportação de itens genuínos em 2002. Por seu turno, as exportações desses itens crescem a partir de 2003, e por quatro anos seguidos, não só com o incremento significativo do cultivo da soja, como também com as exportações de produtos “não tradicionais”, como alimentos, bebidas, têxteis, produtos de couro e químicos. De 2000 adiante, o grau de abertura do Paraguai cresce de maneira acentuada. Nesse ano, a soma de importações e exportações estava por volta de 35% do PIB, chegando a 66% em 2005. No entanto, tal abertura não esteve acompanhada de um crescimento econômico importante, com tem sido a experiência de outros países. (Masi e Ruiz Díaz, 2007).

Os autores ainda lembram que a aceleração do comércio exterior que o país tem experimentado é explicada principalmente por fatores de ordem internacional, como os preços dos bens primários e a forte demanda internacional por produtos alimentícios como grãos e carne.

3.4 A TRANSIÇÃO QUE PERSISTE

A queda de Stroessner, em 1989, inicia um período de transição no Paraguai. A literatura estudada é bastante crítica ao conceito de “transição” aplicado a esse contexto, questionando sua qualidade, a morosidade do seu movimento e o que tem representado de mudanças objetivas.

Para Pozas (2010: 2000), o golpe de Estado de fevereiro de 1989 que pôs fim à mais larga ditadura da América do Sul (35 anos) converteu-se no ponto de inflexão histórico entre um regime autoritário e um “suposto” novo regime democrático.

Borda e Masi (1998) escreveram que a postergação da reforma do Estado e das reformas econômicas fundamentais revelou os limites da transição no Paraguai, pois gerou retração econômica, exclusão social crescente – sabe-se que esses são ingredientes que poderiam catalisar o retorno do autoritarismo.

Para os autores, a hesitação para uma reforma do Estado esteve diretamente vinculada

à falta de decisão política em romper a velha estrutura da administração pública. O modelo de Estado prebendário-clientelista seguiu vigente pois, a despeito de um certo aumento nos gastos sociais, não se reestruturou os gastos públicos, tampouco surgiram novas políticas de recursos humanos ou de gestão pública.

Como parte da explicação, “não tem existido suficiente pressão interna para a mesma [a reforma do Estado], tanto desde o interior do Estado (insuficiente massa crítica de profissionais) como a partir dos diversos estamentos da sociedade civil (fracas organizações intermediárias)”. (Borda; Masi, 1998: 180).

A respeito da debilidade da sociedade civil, os autores consideram que, além da falta de argumentos técnicos sólidos na apresentação de suas demandas pontuais e gerais, os atores sociais (entre os quais destacam o empresário, o sindicalista e o agricultor) estavam afetados por restrições estruturais. Como exemplo, citam o caso do sindicalismo, onde predominavam sobre a agenda as demandas das associações do setor público, orientadas a manter aquelas relações clientelistas. Além disso, o crescimento do emprego informal dispersava a mão-de-obra. O trabalhador rural estava limitado pela pesada exclusão social e pobreza, o que, aliás, aumentava a informalidade da economia.

Para Borda e Masi (1998), os dois primeiros governos da transição praticaram alterações muito mais normativas que administrativas. Para Abente (2010: 29), o primeiro deles, o governo do General Rodríguez, nem mesmo representou transição à democracia, mas “uma transição à transição”. De acordo com Galeano (2008), isso já poderia ser depreendido da proclamação pública dos golpistas de 1989, onde se explicitavam objetivos prioritários e de segundo plano. Os primeiros eram “a recuperação da unidade do Partido Colorado e a restauração da dignidade das Forças Armadas”. Os segundos, “o início do processo de redemocratização” e “o respeito aos direitos humanos e a defesa da religião católica”. (Galeano, 2008: 54). Isso explicita alguns limites para a democracia. Lezcano (2008: 34) definirá esse momento histórico como “uma transição desde cima”.

Para Borda e Masi (1998), a falta de uma reforma institucional profunda estendeu-se ao Poder Judicial e ao Legislativo. Reforçando o condicionamento histórico, Balmelli (1994) aponta que o desenvolvimento de uma consciência jurídica via-se entorpecida pelo processo político há muito tempo, com a defasagem entre e a normatização do poder político e seu exercício. A dicotomia entre o normativo e o político não encontrara uma solução favorável para a criação e a evolução das instituições. Pelo contrário, a legalidade teria sido um recurso

para legitimar o exercício do poder discriminatório e irresponsável.

Segundo o autor, o processo de transformação socioeconômico das últimas décadas não foi acompanhado de um fortalecimento institucional. A contradição entre modernização socioeconômica e baixo nível de institucionalidade política pesa contra o sistema político, que não estabelece uma racionalidade democrática na sociedade. Em sentido oposto, resulta uma degeneração do poder político caracterizada pelo engrandecimento do Estado sem correspondente justificativa social. Em termos de cultura jurídica, os critérios de neutralidade, racionalidade e legalidade são subjugados pela burocracia crescente. Logo, para Balmelli (1994), esta burocracia serviu para corromper o processo de transformação e dissipar potenciais tentativas de organização política. Nas palavras de Lamberti:

O processo de formação da vontade estatal estava influenciado pelos anéis da corrupção que se geravam na periferia das instâncias estatais e nas esferas burocráticas. A institucionalidade estatal em seu conjunto convertia o Estado em estratificador social. O exercício do poder baseava-se num processo de decisão não institucionalizado, a burocracia não era profissionalizada e racionalizada, a lealdade era pessoal e baseada num sistema de prebendas e o país é considerado pelos detentores do poder como uma propriedade privada. (LAMBERTI, 2011: 233).

A autora observa que no período de transição há certa abrangência na criação de instituições, para depois relativizá-la. Como exemplo positivo, cita a Constituição de 1992 como uma norma democrática de compromisso com direitos sociais e relações mais igualitárias entre os poderes. Além disso, o novo código do trabalho de 1995 introduziu avanços significativos em especial para os setores trabalhistas não protegidos anteriormente, como o serviço doméstico, os trabalhadores rurais e o transporte. Por outro lado:

a confrontação entre o normativo e a normalidade social sugere uma dicotomia que gera uma defasagem entre o Paraguai oficial e o Paraguai real. Esse dilema deve ser resolvido pelo processo de desenvolvimento democrático, haja vista que a sociedade e seus atores sociais se encontram em um nível organizacional baixo, os partidos políticos seguem com a pesada herança de não terem liberdade nem plena vigência durante décadas e em termos socioeconômicos o processo de dualização social se agrava.

(LAMBERTI, 2011: 234).

Os dados da realidade, como refere a autora, mostram que se mantêm as situações de exclusão absoluta, como relações trabalhistas sem qualquer suporte contratual e casos de contratos cujas cláusulas não são respeitadas pelos empresários. Lamberti (2011) percebe a transição política, iniciada em 1989, como um período ruptura e reformas que se sucederam de maneira dessincronizada. “A cultura política depois de tantos anos de autoritarismo tem sido permeada por elementos atávicos que conspiram contra a formação em nível social de uma consciência crítica.” (Lamberti, 2011: 234-235).

Abente (2010), ainda que pondere que não se deva atribuir mecanicamente as situações de crise política ao mau desempenho da economia (e vice-versa), diz ser evidente a relação entre ambos:

O fator vinculante foi a deterioração da governabilidade, produto do desenho institucional, da ausência de liderança política e do aumento descontrolado das tendências rentistas tanto no âmbito político como no econômico, no público ou no privado. O país converteu-se em uma espécie de “terra de ninguém”, o Estado em presa, e os atores políticos e econômicos em predadores empenhados em uma desenfreada caça de privilégios (ABENTE, 2010: 69).

Segundo o autor, a realidade política interpõe ao menos quatro grandes obstáculos na busca por melhores resultados econômicos e sociais, bem como da qualificação da democracia (Abente, 2010: 95-98):

1. O Poder Executivo é forte na gestão patrimonialista e clientelista, mas fraco nas suas prerrogativas de seleção de políticas públicas e está sujeito a um Congresso com poderes exagerados, como: erguer um veto presidencial por simples maioria de ambas as câmaras; gerar o pedido de tratamento de urgência por simples maioria de quaisquer das duas câmaras; aumentar discricionariamente a estimativa das receitas do Orçamento Geral; alterar as leis de forma irrestrita e sem critério, como leis temporárias modificando leis permanentes; incitar o juízo político do presidente em razão do “mau desempenho de suas funções”, como se, no marco de uma constituição tida como presidencialista, fosse introduzido o voto de confiança,

próprio dos sistemas parlamentaristas.

2. O Congresso, além de tais poderes excessivos, está caracterizado por: uma fragmentação política; falta de regras rigorosas para a proposição de projetos de leis; discricionariedade para regular aspectos puramente administrativos; sistema de eleição que garante a indisciplina partidária e a falta de *accountability*.

3. O Poder Judiciário é altamente politizado; funciona com uma figura de inconstitucionalidade que desvia seu uso para estender casos e que opera apenas *inter-partes*, ou seja, uma lei ou ato inconstitucional é assim considerado apenas para o peticionante, não para todos os cidadãos; tem uma baixíssima credibilidade da opinião pública, devido a recorrentes casos de corrupção, nepotismo e tráfico de influência.

4. O Estado tem instituições excessivamente vulneráveis aos interesses dos rentistas, que, desde o Congresso, obtêm os benefícios pessoais ou setoriais por troca de apoio em questões pontuais; não possui regras claras sobre os limites e procedimentos para a emissão de dívida; é muito descentralizado em sua estrutura, causando muita ambiguidade sobre as esferas de responsabilidade dos agentes.

Para Abente (2010), estes problemas devem ser enfrentados para um aperfeiçoamento da democracia. Segundo o autor, a democracia só iniciaria, *stricto sensu*, em 1998, quando ocorreram as primeiras eleições gerais livres, limpas e competitivas.

Entretanto, 1999 representa um retrocesso, pois é o ano do “Março Paraguai”, a crise política iniciada em 23 de março com o assassinato do vice-presidente Argaña, pelo qual a oposição culpou o próprio presidente Raúl Cubas e o general Lino Oviedo. Manifestações culminaram com a morte de sete pessoas e a renúncia do presidente. Para Lachi (2009, apud Pozas, 2010: 2003), esse momento representou a emergência de partidos políticos mais ideológicos, “uma mudança substancial na estrutura política nacional” e o nascimento de um “verdadeiro sistema multipartidarista”. Perceber-se-ia tal alteração, prossegue o autor, nas eleições de 2003, um “processo de redefinição do sistema paraguaio de partidos políticos”, quando, pela primeira vez seis grupos distintos ocuparam o Congresso e o bipartidarismo baixara de 80% dos votos para 55%. Mais adiante voltaremos a esse dado político.

Deslocando a análise para o plano internacional no período de transição, Borda e Masi (1998) realçam uma característica muito peculiar à economia paraguaia, sua vinculação estreita à economia dos países da região, tanto pelo fluxo de comércios não registrados como pela atividade das hidroelétricas binacionais. Os autores lembram que o Paraguai foi um dos

últimos países do continente a iniciar um processo de transição política para a democracia e, no âmbito econômico, não teve uma economia protegida por uma estratégia de industrialização por substituição de importações. O comportamento de sua economia tem sido desenvolvido muito em função das economias protegidas dos países vizinhos.

Segundo Simón (2000), os principais efeitos positivos do Mercosul para o Paraguai não foram econômicos, mas políticos, já que a integração concede uma identidade democrática que serviu para debilitar o autoritarismo. As instituições paraguaias respondem por vários problemas no Mercosul, que, por sua vez, “converteu-se na causa de custos materiais elevados para os paraguaios”.(Simón, 2000: 74), embora tenha a importância econômica de aumentar sua capacidade de negociação com a União Europeia.

Ainda no aspecto da política internacional, Simón lembra que o Paraguai é o único país da América do Sul que mantém relações diplomáticas plenas com Taiwan e se trata do Estado mais importante para a Chancelaria de Taipei. No entanto, tal vantagem estratégica não é aproveitada com a atração significativa de tecnologia e investimentos para o país. Até o momento o país pendeu para o lado de Taipei, em oposição a Pequim, apesar do potencial das relações comerciais com a China, principalmente no âmbito do Mercosul, bloco que resta prejudicado.

Para Simón (2000), o país carece de definições coerentes para sua política externa, já que o sistema internacional lhe exige segurança jurídica (Estado de direito), estabilidade política (governabilidade democrática), transformações econômicas sustentáveis (produtividade e vantagens competitivas, mas com proteção ao meio ambiente) e reforma do Estado (modernização, privatizações e enxugamento de seu aparelho). Mais do que exigências externas, tais requisitos são demandas também concebidas nas análises locais, ou seja, respondem a um problema interno verdadeiro.

É consenso na literatura analisada que o Paraguai deve fortalecer as relações com países como Uruguai e Bolívia, mesmo a Venezuela, para contrabalançar o peso das potências Argentina e Brasil na região. Para Simón (2000), com a Bolívia essa articulação deveria ser mesmo física, ligando os dois países mediterrâneos da região.

Em um aprofundado estudo recente sobre o potencial energético paraguaio, Canese (2008) afirma que o fato de ainda não existir um gasoduto entre a Bolívia e o Paraguai demonstra uma grande falha na defesa dos direitos desses países, aqueles que possuem excedentes energéticos na região:

O Paraguai é o único país com excedentes hidrelétricos no Cone Sul da América e a Bolívia é o único país com genuínos excedentes do gás natural na mesma região. Os países mais desenvolvidos da região compram nossa energia (eletricidade, gás natural) muito abaixo do preço do mercado. Bolívia e Paraguai são igualmente espoliados pelos setores hegemônicos do Brasil e da Argentina. (CANESE, 2008: 85).

Canese (2008) chega a propor a articulação de Paraguai, Uruguai e Bolívia em uma entidade sub-regional (“Urupabol”). Para o Uruguai ela também seria vantajosa, já que o país tem tido péssima experiência com a Argentina, que, ante a falta de gás natural, tem diminuído seu fornecimento.

Especificamente em relação ao imenso potencial energético paraguaio, comparado a sua pequena demanda interna, o estudo de Canese chega a uma conclusão singular, ao levar em conta os acordos históricos das hidrelétricas binacionais de Itaipu (Paraguai e Brasil) e Yacyretá (Paraguai e Argentina):

Nota-se, então que o Paraguai exporta uma hidreletricidade que permite ao Brasil e à Argentina economizar 260 mil de barris/dia de petróleo e, em contrapartida, importa apenas 30 mil barris/dia. Insolitamente, exportando nove vezes a energia que importamos, o Paraguai empobrece em 600 milhões US\$/ano quando os preços da energia melhoram. A explicação desse fato sem sentido deve ser procurada na pilhagem de nossa soberania hidrelétrica por meio dos tratados de Itaipu e de Yacyretá, e na passividade de nossos sucessivos governos paraguaios, cúmplices da entrega dos interesses nacionais. (CANESE, 2008: 96).

Para o autor, o Paraguai deve reivindicar sua soberania hidrelétrica. Aponta como exemplar os casos do Panamá (em relação ao Canal do Panamá) e o da Bolívia, onde, em maio de 2006, o presidente Evo Morales nacionalizou as reservas de hidrocarbonetos, pelo que – essa é a expectativa dos analistas – o país receberá muito mais por seu gás natural. Tal soberania consistiria, entre outras condições, na livre disponibilidade da energia gerada e nos direitos de receber um preço justo de mercado, não pagar dívidas espúrias ou juros extorsivos. Os argumentos são de várias ordens, desde históricos e jurídicos até os argumentos de equidade e justiça.

Em uma análise do início do governo de Fernando Lugo, Codas (2009, apud Pozas, 2010) considera que a política exterior foi a área onde possivelmente ocorreram os maiores avanços. Como fator mais relevante do primeiro ano desse governo, menciona a renegociação do Tratado de Itaipu, cuja maior conquista foi a aceitação do Brasil em passar a pagar três vezes o que pagava ao Paraguai pelo direito de uso da eletricidade produzida por Itaipu. Além disso, Codas destaca a negação da permissão aos Estados Unidos para manobras militares dentro do programa “Novos Horizontes”, que estava previsto para 2010.

Mais detidamente a respeito deste grande marco que foi a eleição do bispo Fernando Lugo em 20 de abril de 2008, os autores que pensam sob a chave da transição apontam mudanças e continuidades. Considerando o grande feito que foi a interrupção de 61 anos seguidos de mandatos colorados, Lachi (2009, apud Pozas, 2010: 2004) pondera que ele ocorreu devido ao “aparecimento de certas condições conjunturais especiais e irrepetíveis”, entre elas a divisão na direção do Partido Colorado, o surgimento de “um líder político crível e de grande autoridade moral”, e a aceitação, pelo Partido Liberal, de uma posição eleitoral subordinada a Lugo.

Vial (2008: 71) considerou o fato consequência inevitável da mudança sociológica que ocorria na sociedade paraguaia nos anos recentes, uma sociedade cada vez mais “complexa, moderna, urbanizada” que “não podia seguir sendo governada de um modo arcaico”. Por isso o autor não achava viável um retrocesso, apesar de ter considerado o início do governo Lugo sem linhas claras de ação, avançando “demasiado lento”. Palau (2007: 65-66) é mais breve em seu veredicto: o “desespero de mais de dois milhões de paraguaios que se debatem na pobreza” estariam na raiz da vitória de Lugo. A repartição dos ministérios denotara o impedimento de alterações substantivas: as “áreas duras”, como Fazenda, Obras Públicas, Agricultura e Pecuária, Indústria e Comércio e Interior distribuíram-se ao “setor mais conservador”, à exceção da Defesa; “áreas brandas”, como Ação Social, Saúde e Cultura destinaram-se ao setor mais “progressista”. De maneira crítica, Palau afirma que apenas se alcançou a “alternância no governo” e que houve muitas semelhanças entre 2008 e 1989, pois teria existido “grandes expectativas dos cidadãos, rápida frustração e continuidade nos grupos de poder econômico”. (Palau, 2009, apud Pozas, 2010: 2005).

Codas (2009, apud Pozas, 2010) não parece concordar com essa analogia. Para o autor, enquanto a queda de Stroessner foi um tipo de transição “desde cima”, a ascensão de Lugo correspondeu à vontade de mudança que não se concretizara em 1989. Lachi (apud

Pozas, 2010: 2006) aponta como um progresso o fato de que os temas do debate político atual estejam sendo definidos entre os partidos de esquerda, sindicatos e trabalhadores rurais, apesar de sua “limitada presença parlamentar”. Exemplos dessas matérias seriam a reforma agrária e a intensidade da pressão fiscal. Para o autor, o vetor dessa mudança não foi o governo, mas a “atitude cidadã”. Se Lugo não determinou a mudança, o autor acredita que tampouco poderia tê-la estancado. O governo teria perdido a oportunidade propícia para as decisões mais críticas, os três primeiros meses de mandato, quando o capital político está elevado.

Morínigo (2009, apud Pozas, 2010) percebe que a grande diversidade da aliança política que contribuiu para colocar Lugo no poder (a APC, *Alianza Patriótica para el Cambio*: Aliança Patriótica para a Mudança) dificultou sobremaneira a criação de um projeto uniforme. Além disso, um parlamento com excessivo poder e um Judiciário conservador ajudaram a frear modificações. Por outro lado, Cotas (2009, apud Pozas, 2010) sinaliza um fato novo expressado pelas eleições, nas quais pela primeira vez o bipartidarismo obteve menos de 50% dos votos.

Por fim, Palau (2009, apud Pozas, 2010) reconhece que alguns avanços puderam ser sentidos, como a luta contra a corrupção, as renegociações de Itaipu, o combate às drogas e as políticas de educação, saúde e de assistência social. A reforma agrária teria sido detida pelo Poder Legislativo e Judiciário.

Entrando mais propriamente no campo econômico, esta década, que em seu crepúsculo viu a chegada de Lugo à presidência, representou um período de aquecimento econômico que se contrapôs ao ciclo de estancamento anterior, muito motivado pela demanda crescente por *commodities*. A pergunta que surge como um paradoxo para Brítez e Caballero (2010: 86) é: “por que então o impacto parece socialmente tão desigual?”.

Antes de apresentar a resposta dos autores, referimos aqui um pronunciamento do próprio então presidente Fernando Lugo a esse respeito, ocorrido no contexto da divulgação da taxa de crescimento da economia paraguaia em 2010, que nesse ano havia sido de 14,5%, um recorde na história contemporânea do país:

Não é possível, nem aceitável, que um grupo pequeno, por mais que sejam inteligentes, trabalhem mais, invistam mais, siga acumulando mais. Uma política de distribuição equitativa destes recursos, sem dúvidas, faz falta no nosso país (...); acredito que todos merecemos viver melhor, com melhores oportunidades, e deve haver um considerável suporte jurídico e uma

mudança de estrutura econômica, de oportunidades também, que seja muito mais equitativa, este é o nosso desafio para 2011. (LA NACIÓN, 24/12/2010).

Brítez e Caballero (2010) afirmam que essa contradição se explica pelo modo de produção e acumulação econômica implícita e sua forma de distribuição:

O crescimento econômico segue sendo conjuntural e só beneficia a alguns setores, e, em certa medida, a mencionada recuperação é causada pela bonança internacional. Inclusive, hoje em dia, segue-se mantendo a ideia de desenvolvimento econômico para 2010 com base nesta política, a partir da produção da soja e do recebimento de remessas do exterior. (BRÍTEZ; CABALLERO, 2010: 87).

Tendo catalogado as mudanças estruturais mais prementes, Pozas (2010: 2009-10) propõe três decisões estratégicas que considera fundamentais para alcançá-las.

A primeira é uma política social. O precário estado da sociedade abre um campo fértil para um conjunto de programas sociais com forte financiamento, que se afaste do caráter segmentário e assistencialista do fracassado paradigma neoliberal.

A segunda estratégia compreende um estímulo, por parte do Poder Executivo, à participação cidadã, bem como o acompanhamento e o apoio às organizações comunitárias. Incitar a “democracia participativa” amplia a esfera das decisões e altera a cultura de passividade do conjunto social.

A terceira decisão incide sobre o sistema bipartidário, sobretudo visando tornar o jogo político mais plural, dotando-o de uma lógica baseada mais na “ideologia” e menos na “afetividade” ou na “tradição familiar”, como tem ocorrido historicamente. Para Morínigo (2009, apud Pozas, 2010: 2010), a família geralmente não transmite ideologia, mas “valores”, por isso a vinculação a um partido tem sido parte de uma identidade subjetiva que é pouco flexível: “da mesma maneira que uma pessoa não troca nem seu sobrenome, nem sua religião, também é difícil que troque de partido”.

Segundo Pozas (2010), o ponto de remate dessa pretenciosa evolução estrutural é uma variável transversal que está impregnada em toda ação política de qualquer agente social e político do país. Trata-se de um elemento fundamental da cultura paraguaia, a saber, a

“conciliação” como modo de ação e relação entre os diversos atores do jogo político. Morínigo (2009, apud Pozas 2010: 2008-09) revela que a tradição guarani está baseada na busca do consenso entre os membros da comunidade, o que propagou um “modelo conciliador” em detrimento de um “modelo de enfrentamento” característico de outros ambientes. Ademais, a Igreja Católica, instituição de peso no Paraguai, tipicamente toma vias conciliadoras em lugar de caminhos conflituosos. Para o autor, Lugo teve esse caráter, evitou “o confronto com setores do poder”, o que Morínigo considera “um perigo porque bloqueia a possibilidade da mudança”.

Para Pozas (2010: 2011-12), a chave para pensar essas mudanças, portanto, está não apenas no manejo eficiente dos conflitos por parte do Executivo, mas também em uma conscientização social que produz mobilização para a defesa dos interesses das maiorias empobrecidas. O autor conclui com um alerta contra o “determinismo próprio da modernidade” que “apresentava o curso da história como algo definido e previamente determinado”. Entre os vários cenários possíveis, Pozas comenta que a dinâmica poderia se voltar para uma orientação reacionária, “permitindo o acesso ao Poder Executivo das figuras políticas da direita mais autoritária”. Em todo caso, a democracia seguirá sendo “um conceito medular da análise no momento de analisar processos de ‘transição’ e processos de ‘mudança’”.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresentou os elementos mais definidores para se entender a trajetória de desenvolvimento do Paraguai e o estatuto de suas instituições. Primeiro, o contato com a história do país serve para afirmar que nunca se produziu, objetivamente, um plano de nação integrador que se preocupasse com um desenvolvimento sustentável. Longe disso, e mesmo contra isso, aqueles que, na sequência dos anos, têm passado pelos mais altos níveis de poder do país representaram o interesse de poucos. Para o bem da verdade, o ambiente político, econômico e social sempre se manteve tão tensionado que as causas próprias eram alcançadas por meios difusos, aos solavancos – quando a força imperava como legitimidade. Não à toa o país tem um passado tão crivado de ditaduras, entre elas a mais duradoura da América do Sul.

O conceito da instituição insere-se para operar uma coerência do conjunto social, e daí para as outras esferas. Assim, o processo histórico referido determina desenhos institucionais exclusivos ao país, que devem ser entendidos sob sua lógica, uma lógica também particular. O ritmo de evolução (ou a perenidade das crises) do sistema varia de acordo com a disposição dos atores políticos e sociais dentro das formas institucionais. No Paraguai, as alterações têm sido bastante morosas, e frouxas, à medida que não ganham caráter permanente, de forma necessária.

Por exemplo, o Estado paraguaio, apesar de ter sido conduzido durante muito tempo pelos mesmos setores privilegiados, não conseguiu nem mesmo a continuidade de suas demandas, tendo engendrado guerras externas e internas, assinado contratos que lhes seriam prejudiciais no longo prazo, determinado um uso da terra insustentável mesmo no seu propósito meramente extrativista. Uma espécie de Estado rentista irracional.

O que se depreende com vigor da análise teórica é que todas essas formas institucionais são interdependentes. Assim, seria impossível pensar, dado o que foi exposto sobre o Estado, uma relação salarial que fosse favorável à maior parte da população. De forma diversa, as mudanças nesta estrutura institucional contribuíram quase sempre para concentrar renda, pender a balança para um inchado setor público ao mesmo tempo em que criavam o estado crítico do desemprego (década de 90), com a expulsão de milhares de pessoas do campo. Formavam, assim, as condições perfeitas para a disseminação da informalidade como categoria distintiva no país.

Nesse cenário, a acumulação nunca superou um estágio muito primitivo. Se não havia vontade do Estado, tampouco os recursos humanos eram condizentes com uma implantação da indústria em um porte relevante. As condições da concorrência não eram favoráveis aos investimentos ou às inovações, o ambiente sempre se manteve muito incerto, afora a certeza de que as estatais manter-se-iam ativas, mesmo que ineficientes. Além disso, as receitas do governo são minimizadas por uma pressão tributária baixíssima, denotando um problema real para o financiamento de políticas públicas.

Recuperando o conceito de Lipietz, com cautela talvez se possa falar em “taylorização primitiva” no Paraguai, mas seguramente não em “fordismo periférico”. O país ainda se aproxima bastante, na verdade, de um estágio de desenvolvimento mercantilista, um modo de regulação concorrencial e um regime de acumulação extensiva, para lembrarmos o quadro de Faria.

No contexto internacional, há uma relação de dependência com o setor externo enquanto este é o sustentáculo da produção intensiva da soja. A conotação da dependência deve ser entendida sob a ponderação de Lipietz: não é apenas determinada exogenamente, mas também de forma endógena, pois Estado e sociedade *escolhem* que seja assim, ainda que essa escolha seja produzida de maneira e um tanto enviesada.

Sobre a transição, de certa maneira pode-se dizer que persiste até hoje, mesmo se não considerássemos o recente golpe (não usamos o termo jurídico) que tirou Fernando Lugo do poder (não mencionamos tal fato no nosso trabalho). A transição se mantém porque a democracia é débil, como mostra a história de golpes e tentativas de golpes reiterados, assassinato de vice-presidente, a ampla discricionariedade para proceder ao *impeachment*, o estreito acesso à participação política, entre tantos outros exemplos.

A respeito de um projeto de desenvolvimento, a literatura deixa claro que todas essas variáveis concorrem para que ele não aconteça. Como depreendemos de Furtado, o desenvolvimento conserva, ou deve conservar, uma vontade política. Essa vontade emerge de um lugar da sociedade que não condiz com o *status quo* dependizante, conservador.

Ao término desta conclusão, salientamos não perdermos de vista que a cultura é uma das instituições decisivas para explicar a condição paraguaia. Remetendo-nos às noções de identidade discutidas pelos vários estudiosos, pensamos que a inauguração de um caminho para o desenvolvimento do país está justamente na sua origem, na recuperação de sua

originalidade. O berço dos guaranis. A força dos rios do Paraguai. O Paraguai. Estamos ainda longe para saber. E eles?

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENTE, D. **El Paraguay actual 1ª parte (1989-1998)**. Asunción: El Lector, 2010.

ABENTE, D. **Un sistema de partidos en transición. El caso del Paraguay**. En: Revista Paraguaya de Sociología, año 27, n96. 1996.

BALMELLI, C. M. **El desarrollo institucional**. En: SIMÓN, José Luis (coord.). La democracia en Paraguay: cinco años despues. Asunción: Fundacion Hanns Seidel, Universidad Nacional de Asunción. 1994.

BIRCH, M.; KATZ, J. **Refexiones sobre el crecimiento económico y la modernización tecnológica**. En: BORDA, D. (ed.). Asunción: CADEP 2007.

BORDA, D. **Auge y crisis de un modelo economico: el caso Paraguayo**. Asunción: Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Biblioteca de Estudios Paraguayos, 1994.

BORDA, D.; MASI, F. **Los límites de la transición: Economía y Estado en el Paraguay en los años 90**. Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP), Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. 1998.

BORDA, D.; MASI, F. **Paraguay: estancamiento económico y desgaste político en los años del Mercosur**. San Lorenzo, Paraguai: Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas; Fondo de Población de las Naciones Unidas. Revista Población y Desarrollo, Edición Especial, 2012, disponible em <http://www.cadep.org.py/uploads/2012/09/Paraguay-estancamiento-economico-y-desgaste-politico-en-los-años-del-mercosur.pdf>, último acceso em 20/11/2012.

BOYER, R. **A Teoria da Regulação: uma análise crítica.** São Paulo: Nobel, 1990.

BRÍTEZ, E.; CABALLERO, J. N. **El Paraguay actual 2ª parte (1998-2010).** Asunción: El Lector, 2010.

CABALLERO, G. **El empresariado nacional ante el proyecto democrático en el Paraguay,** en Revista Paraguaya de Sociología, año 45, p.132-133, mayo-diciembre. 2008.

CANESE, R. **A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai.** In: CODAS, G. (org.). São Paulo: Expressão Popular, 2008.

CARDOZO, E. **Breve historia del Paraguay.** Asunción. Servilibro. 2007.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **A centralidade do conceito de inovação tecnológica enquanto processo de mudança estrutural.** Ensaios FEE, Porto Alegre, p. 58-76. 2000.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista.** Ensaios FEE , Porto Alegre, p.603-620. 2002.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Crise e regulação: a metamorfose restauradora da reprodução capitalista.** Ensaios FEE , Porto Alegre, p. 155-174, 1987.

CREYDT, O. **Formación histórica de la nación paraguaya.** Asunción. Servilibro. 2007.

FARIA, L. A. E. **A Chave do Tamanho: Desenvolvimento Econômico e Perspectivas do Mercosul.** Porto Alegre: Editora da UFRGS/Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. 2004.

FARIA, L. A. E. **A Economia Política, seu método e a teoria da regulação.** Ensaio FEE, Porto Alegre. 1992.

FARIA, L. A. E. **Centro, periferia e dependência: a crise do fordismo lá e cá.** Ensaio FEE, Porto Alegre, p.237-263. 1997.

FARIA, L. A. E. **Olhares sobre o capitalismo: estruturas, instituições e indivíduos na economia política.** Ensaio FEE, Porto Alegre, p.325-352. 2007.

FURTADO, C. **O capitalismo global.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GALEANO, L. **¿De la apertura otorgada a la transición pactada?** En: Revista Paraguaya de Sociología, año 45, n.131, enero-abril. 2008.

GALEANO, L. **La sociedad dislocada.** Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), 2002.

GARCÍA-HUIDOBRO, G. **Funcionamiento del mercado de trabajo paraguayo.** En: BORDA, D. (ed.). Asunción: CADEP 2007.

HERKEN, P. **Situación de la economía paraguaya.** En: Revista Paraguaya de Sociología, año 45, n.131, enero-abril. 2008.

HODGSON, G. **Economia e Instituições: manifesto por uma economia institucionalista moderna.** Oeiras: Celta. 1994.

HODGSON, G. **Varieties of capitalism and varieties of economic theory. Review of International Political Economy.** Londres, v.3, n.3. 1996.

JORNAL, **La Nación** – Economía paraguaya registró en el 2010 crecimiento récord de 14,5%

– 24/12/2010, disponível em <<http://www.lanacion.com.py/articulo.php?economia-paraguay-registro-en-el-2010-crecimiento&edicion=2&sec=2&art=6313>>, último acesso em 20/11/2012.

LAMBERTI, E. **Regulação e reprodução do sistema socioeconômico: análise da trajetória de desenvolvimento do Paraguai**. 2011, disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/49857>>, último acesso em 20/11/2012.

LEZCANO, C. M.; MARTINI, C. **¿Es posible la transición pactada en el Paraguay? Fuerzas Armadas y partidos políticos en la coyuntura**. En Revista Paraguaya de Sociología, año 45, n.132-133, mayo-diciembre. 2008.

LIPIETZ, A. **Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo**. São Paulo: Nobel. 1988.

MASI, F.; RUIZ DÍAZ, F. **Empleo en el sector de la producción transable no agrícola en el Paraguay**. En: BORDA, Dionisio (ed.). Asunción: CADEP. 2007.

MORA, F. **Política exterior del Paraguay: a la búsqueda de la independencia y el desarrollo**. En: SIMÓN, J. L. (org.). Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. 1990.

NELSON, R.; WINTER, S. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Campinas, SP: Editora da Unicamp. 2005.

NICKSON, A. **La economía política del proceso de formulación de políticas públicas**. En: BORDA, D (ed.). Asunción: CADEP. 2007.

NICKSON, A. **Reformando el Estado en Paraguay**. En: ABENTE, D.; MASI, F. (ed.). Economía, Estado y Sociedad – una mirada internacional a la democracia Paraguaya. Asunción: CADEP. 2005.

PALAU, T. **Las buenas intenciones no bastan**. En: Novapolis, n.2 (12), agosto. Asunción. Germinal/Arandura. 2007.

POZAS, L. M. U. **El gobierno de Lugo en Paraguay: transición, cambio político y nueva ecuación democrática**, disponível em < http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/24/PDF/AT14_Uharte.pdf> , último acesso em 20/11/2012.

RIQUELME, M. **Desde el stronismo hacia la transición: el papel del actor Militar**. En: Revista Paraguaya de Sociología, año 45, n.132-133, mayo-diciembre. 2008.

SIMÓN, J. L. **O Paraguai da transição: democracia de baixa qualidade e política externa “de arrasto”**. In: Cadernos Adenauer 7: Política Externa na América do Sul. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, setembro. 2000.

SOARES, M. S. A. **O Paraguai: um país desconhecido**. In: América do Sul. Brasília: FUNAG, p. 47-64. 2010.

VIAL, A. **Paraguay, una lucha por construir política**. En: Rivarola, Lachi y Vial. Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del proceso electoral 2008. Asunción. 2008.