

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

ELIANA LAMBERTI

REGULAÇÃO E REPRODUÇÃO DO SISTEMA SOCIOECONÔMICO:  
ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO DO PARAGUAI

PORTO ALEGRE

2011

ELIANA LAMBERTI

REGULAÇÃO E REPRODUÇÃO DO SISTEMA SOCIOECONÔMICO:  
ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO DO PARAGUAI

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito para obtenção do grau de Doutor em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento, do curso de Doutorado Interinstitucional UFRGS/Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

PORTO ALEGRE

2011

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

L222r	<p>Lamberti, Eliana</p> <p>Regulação e reprodução do sistema socioeconômico: análise da trajetória do desenvolvimento paraguaio / Eliana Lamberti. – Porto Alegre, 2011. 283 f.</p> <p>Orientador: Luiz Augusto Estrella Faria.</p> <p>Ênfase em Economia do Desenvolvimento.</p> <p>Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2011.</p> <p>1. Desenvolvimento socioeconômico : Instituições : Paraguai. 2. Teoria da regulação. 3. História econômica : Paraguai. I. Faria, Luiz Augusto Estrella. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.</p> <p>CDU 33:94(892)</p>
-------	---

REGULAÇÃO E REPRODUÇÃO DO SISTEMA SOCIOECONÔMICO:  
ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO DO PARAGUAI

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito para obtenção do grau de Doutor em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento, do curso de Doutorado Interinstitucional UFRGS/Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

Aprovada em: Porto Alegre, 19 de Dezembro de 2011.

---

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria - orientador  
UFRGS/PPGE

---

Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira  
UFRGS / PPGEI

---

Prof. Dr. Luiz Paulo Ferreira Nogueiro  
UNB

---

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição  
UFRGS/PPGE

## AGRADECIMENTOS

Muitas são as pessoas que estimularam e possibilitaram esse trabalho através do apoio profissional e principalmente pelo apoio emocional na longa caminhada percorrida nos últimos anos.

Os agradecimentos formais se estendem à Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, ao Programa de Pós Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial à secretaria do PPGE nas pessoas da Iara, Raquel e Claudia, pelas orientações e informações sempre prontamente apresentadas.

Aos professores Dr. Luiz Paulo Ferreira Nogueiro, Maria Alice Lahorgue e Carlos Schmidt meus agradecimentos pelas orientações no início da definição do projeto de pesquisa. Agradeço ao professor orientador Dr. Luiz Augusto Estrela Faria não somente pelas orientações formais, mas principalmente pela constante motivação para continuar com o tema escolhido.

Aos funcionários da biblioteca da Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser (FEE) e da Biblioteca do Centro Brasileiro de Documentos e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP) meus agradecimentos pela ajuda na pesquisa e documentação do material.

Aos professores da Universidade Federal da Grande Dourados Dra. Lisandra Lamoso e Dr. Paulo Roberto Cimó Queiroz, meu agradecimento pelas conversas informais.

Ao professor Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira meu agradecimento pela constante influência do “olhar” fronteiriço.

O apoio pessoal veio de pessoas muito especiais, como as amigas Patricia Cristina Statella Martins e Dores Cristina Grechi. Às mãos milagrosas da fisioterapeuta Débora Held meus agradecimentos, sem elas não teria conseguido dar continuidade e finalizar o trabalho.

Ao Lauro, agradeço o apoio incondicional e a compreensão. E à nossa Eduarda (minha melhor e maior produção científica) agradeço por ser uma constante motivação e tornar minha vida mais alegre e abençoada.

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar as especificidades da economia paraguaia no contexto latino-americano, explorando sua complexidade socioeconômica. A relevância do tema deve-se à ausência de estudos rigorosos sobre a economia paraguaia, e à proximidade física entre Brasil e Paraguai que resulta em pontos de interseção histórica e econômica entre esses dois países. Portanto, a proposta é estudar o desenvolvimento socioeconômico do Paraguai a partir de suas estruturas econômicas e sociais. A hipótese é de que a evolução do ambiente institucional do Paraguai é responsável por seu atraso econômico e a passagem para o regime democrático não significou mudanças qualitativas. A escola regulacionista e institucionalista, a teoria do subdesenvolvimento e da dependência são os arcabouços teóricos que orientam a análise proposta, a qual foi realizada a partir de estudos bibliográficos e de levantamento de dados secundários. A histórica instabilidade política, o autoritarismo, os conflitos bélicos, a paralisia social e as limitadas alternativas de crescimento econômico materializaram-se na Estrutura Social Autoritária de Acumulação. Essa lógica capitalista em território paraguaio esteve conformada por um Estado oligárquico e autoritário, grupos econômicos privilegiados, crescente precarização das relações trabalhistas, certa estabilidade monetária e no contexto do comércio internacional, acirra-se a especialização no setor agroindustrial e no comércio de reexportação. As décadas finais do século XX indicam não apenas uma profunda crise socioeconômica, mas também a necessidade e emergência de mudanças estruturais haja vista a imposição democrática em curso. Como resultado, o estudo aponta que o Paraguai apresenta diferenças importantes nos aspectos socioeconômicos em relação aos países vizinhos, e por isso, sua trajetória de desenvolvimento correspondeu a resultados distintos de modo que não é possível incluir o Paraguai em análises gerais sobre a América Latina.

**Palavras-chave:** Formas institucionais. Trajetória de desenvolvimento socioeconômico. Resistência à mudança.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the specificities of the Paraguayan economy in the Latin American context, exploring its socio-economic complexity. The relevance of the theme is due to the absence of rigorous studies on the Paraguayan economy and, to the physical proximity between Brazil and Paraguay, which results in economical and historical points of intersection between these two countries. Therefore, the proposal is to study the socioeconomic development of Paraguay from its social and economic structures. The hypothesis is that the evolution of the institutional environment of Paraguay is responsible for its economic delay and for the transition to democratic regime, which did not result in qualitative changes. The regulationist and institutionalist schools, the theory of underdevelopment and the theory of dependence are the theoretical frameworks that guide the proposed analysis, which was held based on bibliographic studies and on secondary data collection. The historic political instability, the authoritarianism, the military conflicts, the social paralysis and the limited alternatives for economic growth have been materialized in the Authoritative Social Structure of Accumulation. This capitalist logic in the Paraguayan territory was made by an authoritarian and oligarchic State, by privileged economic groups, by growing precariousness of labor relations, by some monetary stability and in the context of international trade, all these aspects have made it extremely necessary to specialize the agro-industrial sector and the re-export trade. The final decades of the 20th century indicate not only a deep socio-economic crisis, but also the need for the emergency of structural changes owing to the ongoing democratic imposition. As a result, the study points out that Paraguay presents important differences in socioeconomic aspects in relation to its neighboring countries. Hence, its trajectory of development corresponded to distinct results so it is not possible to include Paraguay in the general analysis about Latin America.

**Keywords:** Institutional forms. Social-economic development trajectory. Resistance to changes.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 TEORIA DA REGULAÇÃO E A ECONOMIA INSTITUCIONAL</b>	<b>24</b>
2.1 OS PILARES DA ESCOLA REGULACIONISTA.....	24
2.1.1 A Teoria da Regulação e seus pressupostos fundamentais.....	33
2.1.2 As Formas Institucionais.....	36
2.1.3 A genealogia dos sistemas socioeconômicos.....	37
2.2 AS CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA.....	40
2.2.1 Instituições, crescimento e desenvolvimento econômico.....	41
2.2.2 Evolucionários e Neo-schumpeterianos: cognição, conhecimento e rotina.....	45
2.2.2.1 A Teoria Evolucionária da Mudança Econômica.....	51
2.2.3 As instituições de Douglas North.....	59
2.3 A CONVERGÊNCIA ENTRE REGULACIONISTAS E INSTITUCIONALISTAS..	63
<b>3 AMÉRICA LATINA: INTERPRETAÇÕES E INTÉRPRETES</b>	<b>68</b>
3.1 UMA RELEITURA DO PENSAMENTO CEPALINO.....	70
3.1.1 Síntese e crítica.....	73
3.1.1.1 Os conceitos centrais.....	74
3.1.1.2 O estruturalismo cepalino: avanços e fragilidades.....	79
3.1.2 Outras contribuições cepalinas.....	84
3.1.2.1 As pequenas nações.....	85
3.1.2.2 A economia campesina.....	87
3.1.2.3 As relações entre os setores formal e informal.....	93
3.1.2.4 O pensamento cepalino nos anos de 1980.....	96
3.2 PRINCIPAIS INTERPRETAÇÕES DA HISTÓRIA ECONÔMICA.....	105
3.2.1 Discussão teórica do desenvolvimento latino-americano.....	106
3.2.1.1 A formação dos Estados Nacionais.....	109
3.2.1.2 Estímulos externos e vulnerabilidade.....	110
3.2.1.3 O processo de industrialização.....	112
3.2.1.4 As relações internacionais.....	113
3.2.2 A perspectiva sociológica: as contribuições de Florestan Fernandes.....	115
3.2.2.1 As classes sociais e a lógica capitalista.....	118



3.2.2.2 O Capitalismo dependente e subdesenvolvimento.....	123
3.3 O SIGNIFICADO DO SÉCULO XX PARA A REGIÃO LATINO-AMERICANA..	125
<b>4 A TRAJETÓRIA SOCIOECONÔMICA DO PARAGUAI .....</b>	<b>132</b>
4.1 PRINCIPAIS INTERPRETAÇÕES DA HISTÓRIA ECONÔMICA PARAGUAIA..	135
4.1.1 Da Independência ao século XX.....	135
4.2 O SÉCULO XX.....	144
4.2.1 O regime militar: lógica e implicações.....	146
4.2.2 Fragilização e queda do regime ditatorial.....	159
4.3 A CRISE SOCIAL E A SOCIEDADE DESLOCADA.....	165
4.3.1 A simbiose social e econômica.....	167
4.3.2 Os atores sociais.....	170
4.3.2.1 Campesinos.....	171
4.3.2.2 O empresariado urbano e rural.....	174
4.3.2.3 A classe média.....	178
4.3.2.4 O trabalhador urbano.....	180
<b>5 AS FORMAS INSTITUCIONAIS.....</b>	<b>182</b>
5.1 O ESTADO.....	183
5.2 RESTRIÇÃO MONETÁRIA.....	188
5.3 CONCORRÊNCIA.....	190
5.4 RELAÇÃO SALARIAL.....	193
5.4.1 O mercado de trabalho e suas características.....	193
5.4.2 Educação, ciência e tecnologia.....	197
5.5 INSERÇÃO INTERNACIONAL.....	198
5.5.1 O Investimento Externo Direto.....	205
<b>6 O AMBIENTE INSTITUCIONAL E ECONÔMICO NA TRANSIÇÃO À DEMOCRACIA.....</b>	<b>217</b>
6.1 A TRANSIÇÃO, AS REFORMAS E PRIVATIZAÇÕES.....	220
6.1.1 A reforma financeira.....	221
6.1.2 A reforma tributária e as privatizações.....	224
6.1.3 O Estado e as mudanças.....	227
6.1.4 Algumas considerações sobre as reformas.....	229
6.2 O AMBIENTE INSTITUCIONAL E A ECONOMIA DA TRANSIÇÃO.....	232
6.2.1 As instituições e a política.....	233

	10
6.2.2 O contexto econômico.....	236
6.2.2.1 Os setores econômicos.....	240
6.2.2.2 A macroeconomia paraguaia: o comportamento dos principais indicadores.....	248
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>261</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>271</b>

## INTRODUÇÃO

A economia paraguaia constitui-se um objeto de pesquisa porque pouco se sabe sobre este país vizinho que extrapole os limites das abordagens sobre a Guerra da Tríplice Aliança – fronteira internacional – contrabando. Mesmo em se tratando do tema Mercosul, as pesquisas e publicações não mencionam a participação desse país ou o fazem simplesmente como apenas um dos signatários.

Diante desta constatação, a relevância do estudo sobre a realidade paraguaia pode ser apresentada em dois argumentos distintos, porém complementares. O primeiro se refere à negligência do contexto paraguaio, tanto nos estudos que abrangem a temática América Latina, quanto, e principalmente, nos estudos e publicações sobre o Mercosul. Portanto, o que se percebe é que apesar de integrar o território latino-americano, dificilmente é mencionado na literatura e nos estudos que tratam da problemática deste continente. Também, porque são poucos os estudos sobre a economia paraguaia produzidos por pesquisadores brasileiros<sup>1</sup>.

A segunda justificativa pauta-se não somente na proximidade física entre Brasil e Paraguai, mas principalmente, na proximidade histórica e econômica desses territórios, ou seja, na história econômica e de delimitação da fronteira brasileira (em especial, sul-mato-grossense) – intimamente relacionada com a formação econômica paraguaia, revelando importantes pontos de interseção<sup>2</sup>.

São várias as interrogações que emergem da realidade paraguaia, as quais derivam da percepção de que a história econômica do país vizinho teve um desenrolar bastante distinto dos demais países do Cone Sul. A trajetória econômica e social paraguaia foi tão específica que não permitiu incluí-la, por semelhança, em nenhuma análise genérica da economia latino-americana. Por conseguinte, é possível apreender que a relevância da presente proposta estende-se também pela seara das relações internacionais, cujo ineditismo está na construção de uma análise brasileira sobre a realidade do Paraguai.

---

<sup>1</sup>E pesquisadores paraguaios também. Segundo Borda (1994) são poucos os estudos rigorosos sobre a economia paraguaia.

<sup>2</sup>Pode-se citar como exemplos: a exploração da erva-mate (tanto no século XIX como no século XX); a Guerra do Paraguai; o avanço da estrada de ferro, o planejamento público brasileiro e a construção da Hidroelétrica Binacional de Itaipu. Além disso, os aspectos práticos e reais entre Brasil e Paraguai são destacados por Pfeifer e Costa (2005, 2006) e derivam das implicações e interdependência assimétrica dessa relação bilateral, uma vez que remetem a assuntos conflituosos, tais como o número significativo de brasileiros que residem no Paraguai (quase 8% da população paraguaia), o fluxo não registrado de pessoas e produtos, a questão energética e a correspondente remuneração, ainda, os problemas fitossanitários. Essas questões não resolvidas se transformam em desconforto e estado de tensão.

É no contexto da realidade latino-americana e dos desafios impostos pelo século XX (leia-se ideário neoliberal, integração econômica, vulnerabilidade externa e democracia), que a presente pesquisa intenta identificar o desenho das formas institucionais do sistema socioeconômico do Paraguai, de modo a apreender o significado do século XXI para a sua realidade. A partir dessa problemática, detalha-se a seguir, os objetivos da proposta investigativa.

O objetivo geral da tese é interpretar a realidade socioeconômica do Paraguai a partir dos elementos propostos pela Teoria da Regulação. De forma específica, os objetivos se estendem ao estudo do desenvolvimento do sistema socioeconômico do Paraguai; ao entendimento da reprodução geral da realidade paraguaia considerando as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes. O tema Mercosul não pode ser ignorado de modo que está contemplado por meio da apreensão do significado e consequências da inserção paraguaia no processo de integração regional.

As hipóteses construídas inicialmente explicam que a evolução do ambiente institucional do Paraguai é responsável pelo atraso econômico desse país, em relação aos demais vizinhos e a inserção do Paraguai no Mercosul não provocou mudanças qualitativas no setor produtivo uma vez que houve o acirramento de sua especialização na atividade reexportadora.

Essas hipóteses foram construídas a partir da leitura e identificação de uma síntese da história econômica paraguaia. Tal história apresenta algumas especificidades importantes que auxiliam a compreensão dos posteriores encaminhamentos da sociedade, da política e da economia desse país<sup>3</sup>.

Por sua condição mediterrânea, o Paraguai sempre precisou dos países vizinhos, a princípio da Argentina e posteriormente do Brasil, para realizar sua ligação com as saídas marítimas e escoar sua produção. A proclamação da independência paraguaia aconteceu um pouco antes da brasileira<sup>4</sup> e significou isolamento político e comercial, através de um governo autoritário, que estabeleceu controle estatal sobre as atividades econômicas sob a forma de monopólio<sup>5</sup> do comércio dos principais produtos (erva-mate, madeira e tabaco).

---

<sup>3</sup> A proposta de estudar a trajetória do desenvolvimento do Paraguai foi estimulada e desenhada a partir das leituras e discussões possibilitadas pelas disciplinas cursadas no Programa de Pós-Graduação em Economia, em especial: Economia Brasileira, Teorias do Desenvolvimento, Economia Institucional, Macroeconomia II, Economia Política das Relações Internacionais, Transformação Social e Regulação Econômica e Interpretações do Brasil.

<sup>4</sup> O Paraguai declarou-se independente em relação à Espanha e Buenos Aires em 1811, o Brasil proclamou independência em 1822.

<sup>5</sup> O monopólio se referia à produção e comercialização dos produtos paraguaios e à comercialização de produtos importados que eram revendidos nos armazéns estatais de Assunção e do interior.

O reconhecimento da independência pelos vizinhos Brasil e Argentina era importante para possibilitar as relações comerciais pelos rios Paraguai e Paraná, vias fundamentais para as exportações paraguaias e que mais tarde seriam a causa da Guerra da Tríplice Aliança.

Ressalta-se que antes desse momento bélico (pré-1864), o Paraguai mesmo em fase agroexportadora, ao contrário dos demais países latino-americanos, iniciou seus esforços no sentido de industrializar-se<sup>6</sup>. Esse processo de modernização e industrialização utilizou-se das rendas provenientes do monopólio das atividades e dependeu do estreitamento das relações e contatos comerciais com países europeus, estando orientado, ainda, para a defesa (armamentos), por meio da importação de tecnologia e técnicos especializados, principalmente da Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha, para a formação de mão-de-obra especializada no país<sup>7</sup>. Essa política indicou a importância que os centros capitalistas (vigentes ou em formação) tiveram nesse processo.

Nesse ínterim, o isolamento comercial fora abolido pela reformulação de leis aduaneiras, que possibilitaram a importação de máquinas e instrumentos de agricultura, indústria e ciência<sup>8</sup>. Concomitantemente a este período, o Paraguai enfrentava problemas com relação à delimitação das fronteiras e concorrência com os produtos de exportação do Brasil para os mercados da Bacia do Prata. Isto provocou uma série de incidentes que resultaram na chamada Guerra do Paraguai, que além das consequências humanas, trouxe o completo desmantelamento material da economia paraguaia, haja vista que as bases de produção e de infraestrutura foram destruídas.

Partindo para a realidade contemporânea do país, a atual situação do Paraguai é caracterizada pelo atraso econômico. Goiris (2004) explica isso através do que denomina de cultura política não democrática e ciclos adversos; que resultaram na impossibilidade de realização das reformas capitalistas necessárias para a sua modernização.

A ausência de democracia (ou sua fragilidade) é explicada pela cultura da submissão (*cultura del sometimiento*), que transformou o paraguaio em um indivíduo submisso, conservador e distante da participação política, ou seja, despolitizado. A cultura autoritária por sua vez, impôs historicamente a força, ao invés da razão. O resultado desse processo, segundo o autor, é a ação ilícita e autoritária da elite político-econômica do país, que se

---

<sup>6</sup>Tanto é que construiu a primeira fundição de ferro da América Latina.

<sup>7</sup>O governo enviava jovens para países como a Grã-Bretanha, para receberem treinamento.

<sup>8</sup>Existe uma discussão em torno desse processo, pois alguns historiadores não entendem como significativos os progressos resultantes das tentativas de industrialização nesse período. Para Moraes (2007), o que de fato ocorreu e deve ser considerado é a importação de tecnologia financiada pelas receitas das exportações paraguaias.

constituiu em uma burguesia fraudulenta, alimentada pela impunidade, clientelismo, contrabando e pela corrupção.

Com relação aos ciclos adversos, Goiris aponta: a) a herança geográfica; b) exploração capitalista primitiva; c) Guerra de 1870; d) Trauma psicológico da Guerra; e) Oligarquia pós-guerra; f) Guerra do Chaco; g) Militarismo; h) Burguesia Fraudulenta.

A mediterraneidade e a ausência de riquezas naturais<sup>9</sup> (como ouro, petróleo e belezas naturais com potenciais turísticos) impossibilitaram a implantação de uma economia mais rentável como a do Brasil, Chile e Argentina. Além da questão territorial física, percebe-se que a dependência dos portos argentinos e brasileiros (principalmente do Porto de Paranaguá), para as exportações e importações paraguaias, também advém das políticas comerciais e diplomáticas desses países vizinhos.

A partir do século XX, as companhias estrangeiras (principalmente inglesas) passaram a monopolizar a exploração e comercialização dos principais produtos paraguaios, o que influenciou um novo conflito bélico envolvendo Paraguai e Bolívia, a Guerra do Chaco, conflito este, justificado pelo autor como consequência direta dos problemas de limites entre Espanha e Portugal, bem como da frágil diplomacia no estabelecimento das fronteiras em períodos anteriores.

A atuação da companhia petrolífera norte-americana Standard Oil Company (grupo Rockefeller- Exxon) no Paraguai, e da inglesa Royal Dutch Shell na Bolívia e no Paraguai, incitou a ocupação boliviana na região do Chaco paraguaio, onde supostamente haveria reservas de petróleo. Para Goiris, nem o Paraguai nem a Bolívia saíram vencedores da chamada Guerra do Chaco (1932-1935). A Guerra baseava-se em técnicas e estratégias da Segunda Guerra Mundial e com a notável diferença de ser uma luta entre dois países pobres, estimulada por interesses capitalistas de empresas petrolíferas internacionais e que resultou apenas, em mais empobrecimento e endividamento dos envolvidos.

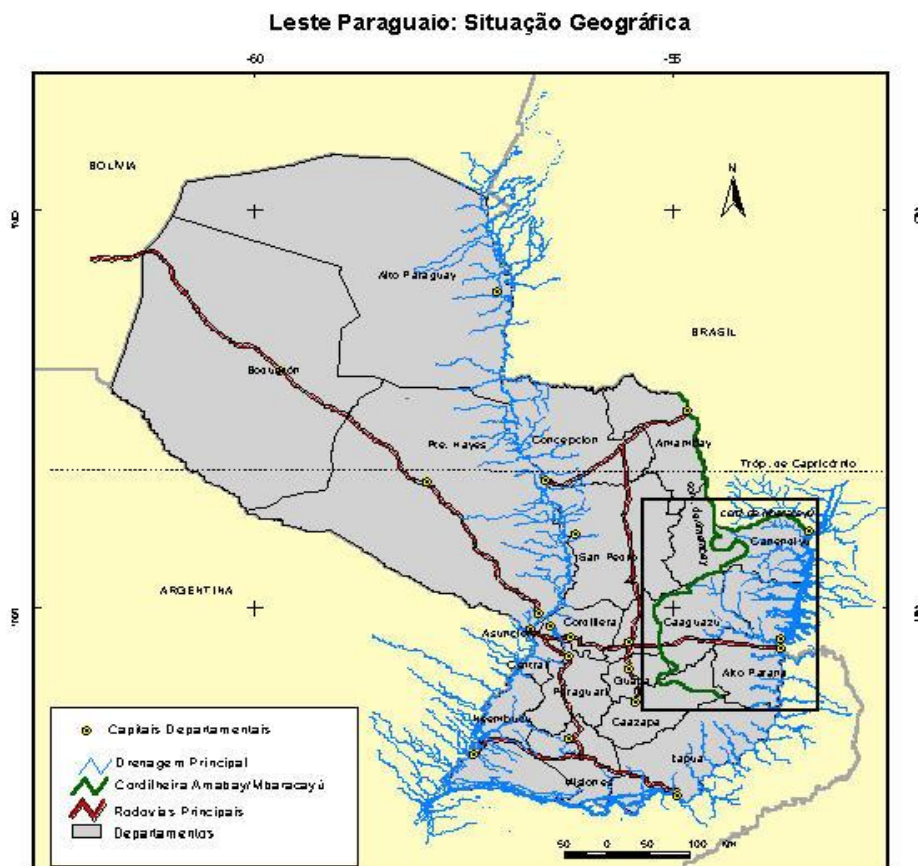
Esse segundo conflito bélico fortaleceu a configuração do sistema político militar no Paraguai, denominado Estado Militarista ou Estado autoritário hegemônico, que passou a intervir indiretamente de 1936 a 1954 e diretamente de 1954 a 1989 de modo coercitivo em todos os aspectos da vida paraguaia.

Em se tratando da economia paraguaia contemporânea, o Paraguai adotou uma política de imigração que promoveu a incorporação de diferentes correntes estrangeiras, acompanhadas pela privatização das terras como fator de atração de imigrantes e empresas

---

<sup>9</sup>O autor reconhece a fertilidade da terra e o potencial hidroelétrico do Paraguai.

estrangeiras<sup>10</sup>. O resultado foi uma forte corrente de povoamento em direção ao Rio Paraná, possibilitando uma zona de comércio com o Brasil, além da intensa imigração brasileira<sup>11</sup>. Geograficamente, esse processo concentrou-se inicialmente na porção sul ou oriental do território paraguaio, onde se localizam a capital Assunção, Ciudad Del Este e Encarnación<sup>12</sup>, duas importantes cidades fronteiriças. A visualização da divisão político-administrativa paraguaia, com destaque para a porção leste, permite um entendimento melhor das implicações geográficas citadas.



Organização / GIS: Leticia Parente Ribeiro  
Fontes: Base Espacial: DCW; Base Estatística: DGEEC, 1992

Fonte: Grupo Retis, 2006.

**Figura 1 Divisão político-administrativa do Paraguai.**

<sup>10</sup>De acordo com Oddone (2003), essa política foi institucionalizada pela Constituição de 1967, que apresentou como uma das premissas da política demográfica, a importância da colonização agrícola pelos imigrantes nacionais e internacionais, entendida como medida necessária ao desenvolvimento do país. O Estatuto Agrário de 1963 já promovia intensa política de colonização e abertura da fronteira agrícola.

<sup>11</sup>Processo iniciado no período pós Guerra do Paraguai, com a venda de terras a preços baixos para empresas brasileiras, argentinas, inglesas e francesas.

<sup>12</sup>É necessário salientar que a igreja católica e as colônias menonitas (grupo protestante que teve origem na Suíça em 1525 e se caracteriza pelo tradicionalismo religioso, valores morais rígidos e negação da modernidade), a partir de 1920, desempenharam papel importante na ocupação agrícola do território.

A valorização do extremo leste do país teve início com a construção da Hidroelétrica de Itaipu<sup>13</sup> e com a entrada de colonos brasileiros, dedicados ao cultivo de algodão e soja. Esse decurso foi chamado de “Marcha para o Leste”, que procedeu da política brasileira chamada “Marcha para o Oeste”. Os anos de 1970 ainda foram marcados pela mudança de alternativa de saída para o mar. É nesse período que o Paraguai passa a usufruir da rede rodoviária brasileira em direção ao Porto de Paranaguá.

Este cambio del eje Sur por el eje Este tendrá consecuencias políticas, económicas y espaciales relevantes. En el plano político significa la integración de Paraguay a la órbita brasileña en detrimento de la argentina, lo que posibilitó que los intercambios comerciales crecieran con el Brasil, a partir de la década de los 70. (VÁSQUEZ, 2005, p. 74).

Logo, a construção da central hidroelétrica binacional e o “boom” da soja e do algodão resultaram na incorporação de novas fronteiras agrícolas e explicam o crescimento sem precedentes da economia paraguaia no período em questão. Enquanto isso, a porção Ocidental ou norte (Chaco) não sofreu modificações significativas, a não ser na produção agroindustrial (em especial produção de leite e derivados que são exportados para o Brasil e Bolívia) desenvolvida pelos menonitas<sup>14</sup>.

A partir dos anos 80 do século passado, o processo de expansão da fronteira agrícola aliada à integração regional continuou promovendo crescimento demográfico, concentração da população urbana e êxodo rural. Entretanto, os anos 90 representaram a década perdida para a economia paraguaia. Embora o país nunca tenha sofrido um estado hiperinflacionário, a dependência econômica em relação à produção agrícola tradicional, em especial à soja, cujo preço é dado pelo mercado internacional, promoveu a deterioração das relações de intercâmbio (González, 2005).

Outras especificidades da economia paraguaia contemporânea precisam ser consideradas. Nickson (2006) explica que o Paraguai não teve em momento algum qualquer

---

<sup>13</sup>Cuja construção se deu no decorrer dos anos de 1974 a 1981 e significou o ingresso de US\$ 1,5 milhão de dólares para gastos locais. A construção da hidroelétrica significou a era de ouro (ou o milagre econômico, já que permitiu uma média de crescimento do PIB em torno de 9,7%) para o Paraguai e desencadeou a inauguração de inúmeras empresas financeiras e agrícolas. Em 1973, os governos paraguaio e argentino assinaram um Tratado que deu início à construção da Hidroelétrica Yacyretá. Bado e Laino (2006) apontam que nos últimos anos o Brasil consumiu em média 96% da energia produzida por Itaipú, o que equivale a 24% do total do mercado consumidor brasileiro. Por outro lado, o Paraguai absorve os 4% restantes, o que corresponde a 95% do mercado consumidor paraguaio, sendo que por possuir excedentes hidroelétricos se converteu em exportador de energia para o Brasil.

<sup>14</sup>É recente a presença de brasileiros na região do Chaco paraguaio, advinda da compra de grandes extensões de terra para a produção de gado, com objetivo de atender o mercado brasileiro, através do Mato Grosso do Sul.



experiência ligada à industrialização por substituição de importações, aos altos níveis de protecionismo comercial, de modo que raramente sofreu instabilidades macroeconômicas. Ao contrário, sempre se constituiu como uma das economias mais abertas da América do Sul e no período de transição para a democracia, segundo o autor, o país não contava com um Estado desenvolvido, mas também não enfrentava uma crise de um Estado de bem-estar. Apesar da derrocada do regime ditatorial de Stroessner, o Estado paraguaio é pequeno e reflete a economia caracterizada por uma estrutura industrial débil, dependente da produção primária e com baixos níveis de proteção doméstica.

A limitação de fontes alternativas de acumulação fez com que a ocupação de cargos políticos fosse fonte de enriquecimento e houvesse disputa pelo controle dos recursos do Estado. Esse cenário intensificou a prática da informalidade, do nepotismo, do clientelismo e da corrupção<sup>15</sup> absoluta.

El régimen autoritario pasado (1954-1989) ha dejado un Estado vacío, con casi ninguna institucionalidad efectiva, con escasa capacidad de control y supervisión, con fuertes limitaciones para la formulación de políticas y estrategias públicas, y con un mínimo de interés en la equidad social. (BORDA; MASI, 2003, p. 13).

Além da pequenez do Estado, a fragilidade de coordenação entre os ministérios e secretarias, a informalidade com relação a um sistema de arquivos e banco de dados e a ausência de análises de políticas e planejamento de médio e longo prazos comprometeram e comprometem as possibilidades democráticas e a eficiência da administração pública. Borda e Masi (2003) reforçam esses argumentos ao afirmarem que a abertura política iniciada em 1989 não se traduziu em emergência de uma nova classe política comprometida com a modernização do Estado e com a mudança do modelo econômico.

Há ainda, segundo os autores, um conjunto de fatores que dificulta o desenvolvimento da economia paraguaia e aumenta sua dependência dos preços praticados internacionalmente, dentre eles estão: a “especialização” na exportação de matérias-primas, a ausência de diversificação produtiva e a dependência dos mercados externos. Paralelamente, têm-se mercados imperfeitos e incompletos, a presença de um Estado ineficiente e a

---

<sup>15</sup>Para o autor a conjunção de fatores, tais como Estado débil e a existência de grandes países limítrofes (Brasil e Argentina), que adotaram estratégia de industrialização por substituição de importações, permitiu o surgimento de práticas de corrupção relacionadas ao comércio exterior. O comércio de contrabando, iniciado por bebidas alcoólicas, cigarros e eletrônicos acabou se estendendo nos anos de 1990 à veículos roubados, armamentos, tráfico de drogas e lavagem de dinheiro.

desigualdade na distribuição de recursos e investimentos, grandes comprometedores das possibilidades de investimento privado e crescimento sustentável. Os autores destacam também o papel que a atividade reexportadora (ou triangulação comercial)<sup>16</sup> desempenhou historicamente na economia enquanto desestímulo à produção industrial.

Se por um lado, nos anos de 1980, os demais países latino-americanos passaram pela crise do endividamento externo e fim dos regimes militares, o que trouxe mudanças políticas e econômicas significativas, por outro, o Paraguai até a atualidade, conseguiu apenas realizar tímidas reformas. A combinação de fatores adversos, tais como os baixos níveis de investimento produtivo e em capital humano, a desigual distribuição de investimentos e recursos, o déficit fiscal, a crise agrária e a diminuição do comércio de triangulação<sup>17</sup>, é apontada como causa da crise econômica atual.

A crise socioeconômica enaltecida a partir da queda do regime ditatorial é o ponto de chegada, ou melhor, é a abordagem que encerra o trabalho de pesquisa. Antes de detalhar os procedimentos metodológicos pelos quais o trabalho foi construído, é preciso antecipar algumas dificuldades. Estudar a experiência paraguaia desde sempre foi um desafio seja em função da carência estatística, seja pelos mitos e crenças que cercam o imaginário sobre o país vizinho, seja pelo próprio desconhecimento que cerca essa realidade. Do ponto de vista metodológico, a maior dificuldade foi definir até onde ir, ou melhor, delimitar o tema que no caso do Paraguai é uma tarefa ainda mais complicada haja vista que as heranças do passado continuam se reproduzindo e produzindo intensamente especificidades no presente que provocam problemáticas importantes.

Historicamente, o Paraguai apresentou diferenças nos aspectos socioeconômicos mais relevantes em relação aos países vizinhos, e por isso, sua trajetória de desenvolvimento correspondeu a resultados distintos. Identificar e interpretar essas especificidades, ainda, propor uma análise que contemple tal realidade, requer comungar com o entendimento de que

---

<sup>16</sup> A reexportação se refere à entrada de mercadorias em um país produzidas em outro com o objetivo de serem vendidas ao exterior independente da ocorrência do processo de transformação ou não dessa mercadoria no país que importou. Alguns aspectos determinam essa prática como a inexistência de uma série de fatores tais como relações políticas e comerciais, rede adequada de transporte, técnicas e capitais suficientes para a transformação do produto por parte do país exportador. Portanto, a reexportação corresponde ao processo de entrada de bens finalizados ou não num determinado país com destino a um terceiro país, logo não se destina ao mercado consumidor interno do país importador. A expressão usada como sinônimo é triangulação e se refere também às atividades comerciais ilegais. Sobre o tema reexportação no Paraguai ver: PENNER (1998) e LAMBERTI (2006).

<sup>17</sup> A partir de 1995, a atividade reexportadora registrou decréscimo como resultado das sucessivas crises bancárias nesse país e das restrições impostas pela economia brasileira (desvalorização da moeda e restrições ao comércio fronteiriço).

a tarefa do cientista é desvendar os mistérios da aparência e explicar a causalidade que produz os fenômenos econômicos (FARIA, 1992).

Para a devida compreensão das possibilidades e desafios, em se tratando de metodologia da Ciência Econômica, recorreu-se à abordagem de alguns estudiosos do tema.

De modo bastante oportuno e salutar, Ganem (2003) destaca que a economia é uma área do conhecimento não produzida somente na história e sua “construção” está permeada por crises, interrupções e incertezas decorrentes da inter-relação entre os fatos econômicos e sociais. A autora também destaca que a problemática econômica está inserida no movimento do pensamento e no jogo vivo das ideias, de modo que contrapontos e divergências são recorrentes e atuais no que diz respeito ao método e à natureza do conhecimento. Nesse embate, destaca-se a proposta dos modelos histórico-institucionais que embora sejam considerados imperfeitos, as abordagens heterodoxas alternativas consideram a complexidade da ação humana, entendem as trajetórias enquanto processos não determinísticos que envolvem as instituições e a história.

Os elementos filosóficos apresentados por Fonseca (2003) contribuem no debate e se estendem à afirmativa de que a busca pelo conhecimento do mundo corresponde a um objeto de pesquisa mergulhado em mudanças, discontinuidades e aleatoriedades, se apresentando obscurecido e fragmentado. A teoria neoclássica e sua universalidade, ao desconsiderar a realidade humana (o meio, a cultura e as instituições) se tornaram questionáveis inicialmente pelo institucionalismo de Veblen cuja ótica, não permite “modelizar” ou fazer um desenvolvimento lógico-matemático desses e outros aspectos que compõem a complexidade socioeconômica.

Em outra reflexão, o autor explica que cabe à História Econômica investigar questões não quantificáveis que são importantes para a compreensão da economia de um país em sua complexidade (várias instâncias de poder, constituição de classes sociais, opções em se tratando de políticas econômicas, papel do Estado) e ainda, é salutar e necessário o questionamento acerca da preponderância das variáveis econômicas sobre as de natureza política, ideológica e cultural. (FONSECA, 1999, p.16)

De forma convergente com a argumentação de Fonseca e enaltecendo o intercâmbio entre as áreas do conhecimento, Szmrecsányi (2008) defende que a história econômica exalta a interdisciplinaridade dos estudos em se tratando do desenvolvimento econômico e social e

por isso, estudar as transformações estruturais<sup>18</sup> da economia e da sociedade através do tempo pressupõe:

“Por seu lado, qualquer estudo dos processos distributivos deve levar em conta, e até tomar como ponto de partida, tanto a estrutura de classes como a organização política da sociedade em questão, cujas noções fundamentais têm sido desenvolvidas por outras ciências sociais afora e além da economia”. (SZMRECSÁNYI, 2008, p. 23)

Os parágrafos anteriores apenas pincelam uma ínfima parte das discussões em torno do método da ciência econômica. Talvez a ansiedade para se definir qual é o método da ciência econômica (ou o melhor método), e, por conseguinte, da presente proposta de investigação, pode ser amainada pelas palavras de Corazza:

Um método científico é um caminho para se chegar ao conhecimento de uma determinada realidade. Não um caminho traçado arbitrariamente, mas de acordo com a concepção que se tem dessa mesma realidade, ou seja, a definição do método do conhecimento não é independente da definição do objeto do conhecimento. É por esse motivo que temos muitos objetos e muitos métodos na ciência econômica. (CORAZZA, 2003, p. 43).

É na seara da Economia Política e da Teoria da Regulação que se encontraram os instrumentos metodológicos que subsidiam a problemática proposta, uma vez que a proposição de um estudo de determinada sociedade requer a compreensão da sua evolução até o presente a partir da investigação das especificidades de cada formação econômico-social. Portanto, assim como para a corrente marxista, o ponto de partida para toda investigação é a realidade (do modo de produção capitalista) nas suas formas concreta, empírica, sensorial e histórica.

Tal como para a Teoria da Regulação, entende-se que a compreensão do desenvolvimento e crise de um sistema econômico significa caracterizar o regime de acumulação e descrever as formas institucionais que produziram ou produzirão a regulação do conjunto da estrutura social. E ainda, é a abordagem regulacionista que contribui ao estudo do desenvolvimento das formações econômicas capitalistas no longo prazo, possibilitando a

---

<sup>18</sup> O autor, nesse ínterim, destaca o conceito de estrutura e conjuntura. Os aspectos estruturais se referem a relações que possuem certa permanência e interdependência do todo e das partes; as estruturas econômicas e sociais são dinâmicas, mas também possuem relativa estabilidade em se tratando do equilíbrio das mesmas. A conjuntura se refere a movimentos econômicos e sociais conjugados e que são recorrentes, ou ainda, movimentos que apresentam certas regularidades e repetições que torna possível o seu estudo sistemático. (SZMRECSÁNYI, 2008, p. 42).

construção de elementos teóricos para a explicação das determinações causais do movimento evolutivo e das transformações desses sistemas.

Ou seja, os contornos metodológicos da presente proposta investigativa são definidos em função do objetivo de se investigar as formas institucionais da estrutura socioeconômica do Paraguai, a saber: restrição monetária, relação salarial, concorrência, modo de adesão ao regime internacional e Estado. Assim, será possível realizar a distinção entre a aparência e a essência dessa realidade socioeconômica, ou dito de outra forma, a construção de uma alternativa interpretativa do Paraguai, pressupondo o resgate do passado para se chegar ao presente.

As dificuldades de pesquisa sobre a realidade paraguaia são previsíveis: carência, fragilidade e dispersão das fontes primárias e secundárias – mas, as mesmas foram entendidas como um grande desafio. Isso acabou se tornando um fator de estímulo para a realização da proposta, de modo que a opção feita para a obtenção dos dados e materiais necessários conseguiu suprir tais dificuldades.

A tarefa de elencar as possíveis fontes resultou na identificação de um considerável acervo bibliográfico junto à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial no Centro Brasileiro de Documentos e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP), e na Biblioteca de Ciências Sociais e Humanidades (BSCSH). As referências identificadas abordam a temática da história econômica da América do Sul (políticas externas, conflitos e integração, Mercosul, geografia econômica e regional), e do Paraguai (imigração, política social, Paraguai e a globalização, integração e democracia, expansionismo brasileiro, processo e formação cultural, evolução macroeconômica, temas políticos e geopolíticos).

A Biblioteca Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser (FEE) disponibiliza revistas e publicações da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) como Anuários Estatísticos e Estudos Econômicos, além de exemplares da Revista Política Externa e Revista Brasileira de Comércio Exterior.

A Biblioteca da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) possui o Centro de Documentação Regional, que agrupa estudos regionais na forma de livros, teses, jornais e revistas, abrangendo a Bacia Platina, portanto, o Paraguai.

Ainda, em “território brasileiro”, tem-se mais uma fonte bibliográfica, com possibilidade de acesso a dados e contatos, inclusive com estudiosos paraguaios, por meio do

Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (CADEF)<sup>19</sup>, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

A análise de todo material encontrado viabilizou o atendimento dos objetivos propostos de modo que as próximas páginas estão organizadas em duas partes distintas: dois capítulos específicos à apresentação do embasamento teórico e três capítulos dedicados à análise do objeto investigado.

Os capítulos teóricos fazem a apresentação do embasamento que se constituiu em importante chave interpretativa para o entendimento da especificidade paraguaia: a escola regulacionista e a escola institucionalista. Através dos conceitos centrais dessas escolas (regime de acumulação, modo de regulação, formas institucionais, instituições, crescimento e desenvolvimento econômico) é possível apreender os contornos particulares da lógica capitalista nos países latino-americanos. Em se tratando da escola institucionalista, faz-se a exposição dos elementos evolucionários e neo-schumpeterianos. As contribuições de Douglas North estão presentes haja vista a relevância de seus conceitos. O capítulo é finalizado com a apresentação dos principais pontos de convergência entre as duas escolas de referência.

O segundo capítulo teórico apresenta as principais interpretações da realidade latino-americana. O pensamento cepalino está presente através da síntese e releitura das suas principais contribuições (e limitações) e temas abordados que vão ao encontro da discussão socioeconômica paraguaia como economia campesina, relação entre setores formal e informal e características das pequenas nações. No sentido de ilustrar a discussão cepalina a partir da década de 1980, faz-se a apresentação do debate acerca da lógica capitalista, crise e as novas formas de dependência. Ainda nesse capítulo, está presente a análise comparativa de duas obras seminais sobre a trajetória de desenvolvimento da região: *A economia latino-americana* de Celso Furtado e *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica* de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Ambas as obras abordam aspectos correlatos como a formação dos Estados Nacionais, o processo de industrialização e as relações internacionais. A perspectiva sociológica de Florestan Fernandes não poderia deixar de estar presente assim como a discussão em torno das escolhas feitas pelos países do Cone Sul durante o século XX.

---

<sup>19</sup>O CADEF, além de reunir pesquisadores das diferentes áreas do conhecimento (geografia, antropologia, história, educação, letras, turismo, economia), estimula a interdisciplinaridade que o tema requer, possibilita que diferentes órgãos pesquisadores estejam em permanente contato, tanto para discutir a contemporaneidade dos desafios impostos pelo tema, compartilhar informações, contatos e materiais, quanto para organizar eventos e publicações reconhecidamente fundamentais para o debate.

A segunda parte do presente trabalho é dedicada à análise detalhada da realidade socioeconômica paraguaia. Para tanto, foram necessários três capítulos que estão organizados de modo a facilitar a apreensão do objeto em questão. Sendo assim, o quarto capítulo da tese tem por objetivo resgatar elementos essenciais da formação econômica paraguaia cujo ponto de partida central é o processo de constituição do Estado-Nação e o ponto de chegada é o século XX. As circunstâncias e heranças política, social, econômica e cultural possibilitam o entendimento da trajetória de desenvolvimento do país no século XX e a posterior constituição do regime ditatorial de Alfredo Stroessner cuja lógica e fragilidades são peças-chaves para entender a atual situação do país: uma crise extremamente complexa.

O quinto capítulo tem por objetivo a apresentação das cinco formas institucionais (Estado, restrição monetária, concorrência, salário e inserção internacional) identificadas na realidade paraguaia. Foi na construção dessas páginas que surgiram as principais dificuldades em se tratando da delimitação temporal da abordagem. Outra dificuldade que explica a opção feita em expandir o olhar dentro de cada forma institucional deriva da própria especificidade paraguaia. Não seria possível descrever a relação salarial sem explicar algumas particularidades do mercado de trabalho, da política educacional e de ciência e tecnologia. Do mesmo modo, entendeu-se que para a análise da inserção internacional do Paraguai era imprescindível conhecer o papel que o Investimento Externo Direto historicamente teve no contexto nacional.

Finalmente, o último capítulo apresenta uma análise do que se chamou de ambiente institucional e econômico tanto no período de vigência do regime militar como e principalmente no período chamado de transição para a democracia. Décadas de regime militar e a ausência de investimentos públicos de longo prazo corroboram para entender a extensão da crise socioeconômica em que se encontra o país diante do século XXI. O trabalho de pesquisa encerra-se junto com o século XX e os desafios impostos pela transição democrática, pela urgência e emergência de reformas e pela resistência à mudança. Em torno do Estado, das instituições e da política econômica estão as últimas reflexões do trabalho.

## 2 AS ALTERNATIVAS TEÓRICAS: ESCOLA REGULACIONISTA E ECONOMIA INSTITUCIONAL

As próximas páginas objetivam apresentar o referencial teórico escolhido para a interpretação da trajetória de desenvolvimento do Paraguai. A escolha para o embasamento teórico derivou do avanço que as ideias das escolas regulacionista e institucionalista significaram para a análise das trajetórias de desenvolvimento específicas de cada nação. Desse modo, são da Teoria da Regulação e da Economia Institucional os instrumentos conceituais e metodológicos adotados para desvendar as aparências e conhecer a essência desse país sul-americano pouquíssimo estudado.

No sentido de atender aos objetivos do capítulo, o mesmo está organizado em quatro blocos: o primeiro faz a apresentação daquilo que se nomeou pilares da escola regulacionista correspondendo à introdução das palavras-chaves dessa corrente teórica; o segundo aprofunda a discussão em torno dos conceitos fundamentais dessa escola; o terceiro discorre sobre as contribuições dos institucionalistas, e no último item, defende-se a articulação entre as duas escolas.

### 2.1 OS PILARES DA ESCOLA REGULACIONISTA.

A Teoria da Regulação (TR) nasce com o trabalho pioneiro de Michael Aglietta no começo dos anos de 1970 e significou um movimento de renovação e aprofundamento da ciência econômica de inspiração marxista, razão pela qual a referência aos elementos da Economia Política<sup>20</sup> é necessária.

---

<sup>20</sup> Estendendo os elementos da Economia Política para as Relações Internacionais, faz-se necessário destacar a contribuição de Gonçalves (2005). O autor salienta que um mesmo evento histórico é passível de várias interpretações em função do olhar que cada área do conhecimento propõe, dessa forma, todas as áreas apresentam sua contribuição, ratificando o fato de a complexidade e heterogeneidade de cada situação não poder ser esgotadas em uma análise específica. É nesse contexto que a Economia Política Internacional se insere. Assim, a proposta é superar essa problemática através de um enfoque analítico abrangente do sistema econômico internacional, constituindo, portanto, um método analítico e não em um campo teórico específico. Contrapondo a definição convencional de Economia Política Internacional, o autor destaca a importância de outros elementos, tais como os conflitos de classes sociais e outros grupos de interesse, que extrapolam a arena de atuação do mercado e do Estado, visto que os reflexos das relações humanas na arena internacional requerem a consideração não somente das lógicas objetivas restritas à esfera econômica e política, mas também, e principalmente, das lógicas subjetivas (questões culturais, tradições, valores, ideais).



A Economia Política apresenta uma contribuição ímpar ao incorporar a historicidade dos fenômenos sociais à teoria, ou seja, reconhecer e absorver a importância da historicidade dos eventos econômicos. E para tratar do tema, utilizamos as ideias apresentadas por Faria (1992).

Como destaca o autor, a singularidade dos fenômenos históricos deve ser considerada dado que os fenômenos sociais são irreversíveis e as ações do passado continuam produzindo seus efeitos. Dito de outro modo, a trajetória histórica de cada sociedade é construída a partir de condições herdadas das ações e escolhas humanas precedentes. É essa “cronologia” que define o sentido da evolução histórica. Portanto, não se pode falar em determinismo, ou em destino:

Essa trajetória histórica 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, p. 296-297)

A partir dessa exposição, fica claro que não há leis imutáveis ou naturais, o que há é um conjunto de regularidades que torna uma determinada estrutura social estável. E esse conjunto de regularidades é resultado de opções e disputas que os membros da sociedade fizeram e fazem. Isso é o materialismo histórico.

De modo específico, ao referenciar o campo da Economia Política e o marxismo, Faria destaca:

Ora, o que o Marx quis dizer é que os homens fazem a história dentro de condições predeterminadas. Essas condições são aquelas legadas das ações de outros homens que os precederam. Diante delas, são feitas escolhas que vão definir o sentido da evolução histórica. Que escolhas serão feitas vai depender de quais dos membros da coletividade humana têm o poder de fazer as escolhas que devem ser seguidas pelos demais e da visão de mundo desses homens, que lhes vai indicar quais dentre as possibilidades dadas pelas condições do momento devem ser as opções preferenciais. (FARIA, 1992, p. 295)

O produto da sociabilização humana - a realidade social - é contraditório, mas nem por isso deixa de ser objeto de estudo, pelo contrário. Para as ciências sociais, em especial para a ciência econômica, o desafio está em identificar e investigar as regularidades. A partir

delas é possível tentar estabelecer leis de movimento, períodos e o formato das crises. Portanto, a tarefa do pesquisador que se alimenta da Economia Política é desvendar o fetichismo e dar conta da causalidade que produz os fenômenos econômicos para entender a trajetória construída que a definiu como tal. Nas palavras do autor:

A sociedade capitalista criou uma tão grande distância entre o conteúdo das relações humanas e sua forma aparente que uma surge como o contrário da outra. Na aparência têm-se coisas (trabalho, dinheiro ou mercadoria) que parecem ser o sujeito do processo econômico e que estabelecem relações entre si (compra e venda), as quais, aos olhos do observador, parecem ser as constituintes das formas de organização social. Os verdadeiros sujeitos de qualquer processo social (os homens, trabalhadores e capitalistas) desaparecem subsumidos em uma forma aparente de mercadoria. (FARIA, 1992, p. 305)

Cada sociedade foi sendo definida ao longo do tempo como resultado da sua formação econômico-social, isso quer dizer que cada sociedade possui sua história e sua evolução particular. É sobre essa perspectiva que deve se debruçar o pesquisador para desvendar as leis de movimento em cada período. As ferramentas para tal exercício pressupõem categorias teóricas capazes de descrever algumas características gerais de todas as formações sociais que tem o modo de produção capitalista como dominante, mas com especificidades únicas em cada uma delas.

É o conjunto de regularidades que torna uma determinada estrutura social estável por um período, que por sua vez, nada mais é do que o resultado das escolhas e conflitos que os membros da sociedade fizeram e fazem todos os dias.

Faria destaca que a existência e estabilidade no tempo de uma determinada formação econômico-social (capitalista) devem-se à articulação positiva entre um regime de acumulação e um modo de regulação que conformam um padrão de desenvolvimento da estrutura social. O regime de acumulação se materializa através de normas, hábitos e leis que por meio da rotina do comportamento dos agentes asseguram a unidade do processo e, portanto o modo de regulação. As formas institucionais se apresentam como mais um conceito ímpar uma vez que as relações sociais fundamentais e constitutivas do modo de produção capitalista (relação mercantil, assalariamento e posse econômica) assumem características peculiares em cada formação social e em cada estágio de seu desenvolvimento.

É essa a abordagem proposta pela teoria da regulação cujos conceitos proporcionam a compreensão do desenvolvimento e crise de um sistema econômico através da caracterização do regime de acumulação e pela descrição das formas institucionais que

regulam o conjunto da estrutura social. Do ponto de vista metodológico, a escola regulacionista resgata uma visão totalizante para a compreensão da realidade social porque incorpora aspectos políticos, históricos, ideológicos ou sociológicos à explicação econômica.

Ainda, é a teoria da regulação que faz a proposição de uma abordagem crítica à teoria convencional (também em se tratando da economia internacional) a partir da sua sensibilidade às questões negligenciadas pelo *mainstream*. O pressuposto geral é que a acumulação capitalista não é um processo homogêneo, tranquilo: está permeada de instabilidade e conflitos de interesses que se materializam nas instituições. E, para entender a lógica da acumulação capitalista é fundamental considerar as especificidades históricas e sociais de cada país. É a teoria da regulação que apresenta instrumental para essa tarefa: a compreensão da história do capitalismo através da teorização da evolução da própria estrutura (leiam-se regularidades e crises).

Em outro trabalho, Faria (1997) aprofunda a discussão acerca do paradigma da Economia Política. Desenvolvimento, ciclos e crises são as palavras-chaves e conformam o avanço que a teoria da regulação significou para a economia política através de um conjunto de conceitos que possibilitam as análises de situações concretas na história do capitalismo haja vista que a Economia Política produziu material teórico e empírico sobre crise (superprodução de mercadoria e superacumulação de capital).

Isso significa que a abordagem regulacionista está dotando a economia marxista de características que a transformam em uma ciência aplicada uma vez que tais conceitos viabilizam a redução do nível de abstração e desdobram as noções mais gerais e abstratas (relações de produção e forças produtivas) aproximando-as das formas como se apresentam os fenômenos concretos.

A situação de crise capitalista não pode ser compreendida se não forem considerados os aspectos políticos e sociológicos em sua determinação, ou seja, não pode considerar apenas variáveis econômicas<sup>21</sup>. Isso porque emprestar a hipótese de crise da teoria marxista é entendê-la como uma questão de difícil determinação; sua explicação requer a identificação de variáveis multideterminadas.

Logo, as crises não podem ser entendidas como fenômenos repetitivos muito menos passíveis de generalizações. As crises do sistema capitalista são fenômenos históricos e

---

<sup>21</sup> Enquanto para a escola neoclássica, períodos de crise estão inseridos na ideia de ciclo econômico e constituem-se em mera queda de desempenho médio do sistema podendo ser de dois tipos: provocada pela tendência à expansão da produção em ritmo superior ao crescimento do mercado ou resultante do excesso de expansão da capacidade de produção, além da possibilidade de emprego do novo capital investido (Faria, 1997).

singulares; fatos na existência de um sistema muito complexo, adaptativo, que evolui e transforma-se, ou seja, nunca é o mesmo. Mas nem por isso deixa de ser objeto científico. Para tal, é preciso que possam ser estabelecidas tendências mais ou menos factíveis muito embora haja um conjunto de questões que são generalizáveis nas crises: toda crise é um problema de reprodução do sistema:

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, p. 242)

As grandes crises são definidas como parte de um ciclo não reprodutivo cuja característica central é não haver possibilidade de recuperação automática e o sistema socioeconômico só sobrevive transformando-se. O autor destaca três tipos de grandes crises. Um tipo de crise é aquela em que a interrupção da trajetória de crescimento decorre do esgotamento do regime de acumulação, logo, a emergência de um novo regime é a única alternativa para a retomada dos padrões anteriores<sup>22</sup>. Um segundo tipo é descrito pelo esgotamento do modo de regulação enquanto causa da crise, ou seja, não é possível manter a estabilidade necessária a um dado regime de acumulação<sup>23</sup>. Em um tipo distinto de crise é aquele em que há o esgotamento simultâneo do regime de acumulação e do modo de regulação<sup>24</sup>. Porém, para que um novo modo de regulação se defina, é preciso que uma nova hegemonia política (leia-se condicionantes políticos e ideológicos) sustente e estabilize as mudanças institucionais.

Ou seja, a Teoria da Regulação constitui-se em referencial teórico para a análise do desenvolvimento capitalista contemporâneo cuja perspectiva epistemológica foi a atualização do instrumental clássico marxista. Este referencial teórico consolidou-se a partir dos conceitos de regime de acumulação e modo de regulação, que podem ser resumidos enquanto a representação da articulação entre a estrutura produtiva e o conjunto de instituições econômicas, sociais e políticas que agem para dar estabilidade. Ou nas palavras de Faria:

---

<sup>22</sup> As circunstâncias do advento do regime de acumulação intensivo é um exemplo.

<sup>23</sup> O exemplo destacado pelo autor se refere ao modo concorrencial vigente nos Estados Unidos da América até a Segunda Guerra Mundial cujos pilares eram baixos salários e o padrão-ouro. A substituição foi feita pelo modo de regulação monopolista.

<sup>24</sup> Para o autor o exemplo desse tipo de crise corresponde à história recente dos Estados Unidos da América e Europa após o fim da Guerra Fria marcada, entre outras coisas, pela falência do Estado de Bem-Estar Social, pela flexibilização do mercado de trabalho e financeirização internacional.

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, p. 246)

O modo de regulação, por sua vez, constitui as formas institucionais que tem por função induzir o comportamento dos agentes econômicos de acordo com suas funções sociais tanto no que se refere às suas obrigações quanto às demandas condizentes com a continuidade do regime de acumulação. Para o autor, o acréscimo de dois outros conceitos se fez necessário: paradigma industrial e estágio de desenvolvimento. Sendo o paradigma industrial um conceito que considera os aspectos tecnológicos e organizacionais do processo produtivo e resultam das revoluções industriais<sup>25</sup>.

Nesse contexto, o desenvolvimento de um sistema socioeconômico passa a ser apreendido como marcado por estágios. Cada estágio significa um período histórico caracterizado pela correspondência entre um regime de acumulação e um modo de regulação propiciando estabilidade e reprodutibilidade ao sistema, ou seja, compatibilidade entre regime de acumulação e modo de regulação. A grande crise ocorre quando a reprodução se torna impossível cuja saída é a modificação para um novo modo de desenvolvimento.

A importância do conceito de crise para entender a definição de regime de acumulação e modo de regulação também foi abordada por Conceição (1987)<sup>26</sup>. Segundo o autor, os economistas de tradição marxista elaboraram conceitos atinentes à noção de crise e regulação para explicar os movimentos de retração e prosperidade do modo de produção capitalista, ou seja, a metamorfose capitalista que garante certa regularidade e reprodutibilidade na acumulação capitalista. Portanto, o conceito de crise pode ser enunciado enquanto a queda no produto total da economia, mas também ruptura na estrutura social, institucional e política que deu sustentação à acumulação até sua eclosão. Mas, e como o sistema é capaz de funcionar de forma harmônica, expansiva e duradoura? Mesmo considerando que esse movimento não se sustenta eternamente haja vista a contradição intrínseca ao capitalismo (nem sempre a decisão de produzir é acompanhada pela decisão de

---

<sup>25</sup> O sistema capitalista passou por duas, a Primeira Revolução Industrial traduziu-se no advento da forma extensiva de produção, e a Segunda Revolução Industrial, a forma intensiva via taylorismo. Para Harvey (1993), uma terceira se processa por meio da chamada acumulação flexível.

<sup>26</sup> Para o autor, a crise econômica iniciada pós 1970 proporcionou a emergência de uma nova visão de crise cujo mérito é da escola francesa da Regulação.

comprar), não é impossível ocorrer períodos relativamente longos em que as contradições naturais do sistema não se manifestem (Conceição, 1987). É essa situação de não- crise que delinea o conceito de regulação uma vez que há certa regularidade na reprodução e expansão do modo de produção.

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, p. 157).

O conceito de modo de regulação possui uma parceria simbiótica com o conceito de regime de acumulação: um dado regime de acumulação só funciona e se reproduz se a ele estiver adaptado um correspondente modo de regulação. A crise é, portanto, uma ruptura entre esses dois processos. Dito de outra forma, uma crise econômica decorre de um modo de regulação não assegurar a estabilidade de seu correspondente regime de acumulação. A superação da crise requer novos arranjos na economia, logo, o desenvolvimento de um novo modo de regulação e um regime de acumulação determinados historicamente em conformidade ao próprio estágio evolutivo do sistema capitalista.

Utilizando-se do conceito de regime de acumulação de Lipietz<sup>27</sup>, Conceição destaca dois aspectos: o dinamismo do processo de acumulação decorrente da convivência dialética entre produção e reprodução dos assalariados, e o regime de acumulação que implica certa correspondência entre países capitalistas centrais com outros modos de produção, ou seja, outras formações econômicas e sociais nacionais. Ponto importante para explicar a vinculação entre economias periféricas e regime de acumulação dominante mundialmente<sup>28</sup>. Posto isto, o modo de regulação corresponde ao rearranjo da estrutura social de forma a adequá-la às exigências do regime de acumulação.

Assim, a combinação de regime de acumulação e modo de regulação asseguram ao modo capitalista de produção a possibilidade de transformar-se através de sucessivos estágios (concorrencial, monopolista, keynesiano), os quais são reestruturados reprodutivamente a partir dos momentos mais graves de crise econômica denominados de grandes depressões. Nesse sentido, a crise econômica para a Escola da Regulação é entendida em seu sentido mais amplo, referindo-se não só a uma queda persistente e generalizada nos níveis de renda, investimento e emprego da

---

<sup>27</sup> Um dos “pais” da escola regulacionista. A contribuição desse estudioso é apresentada nas próximas páginas.

<sup>28</sup> Segundo o autor, esse entendimento é perfeitamente harmônico com a tradicional concepção de divisão internacional do trabalho e pressupõe a coexistência de diferentes regimes de acumulação.

economia, como também ao rompimento da estrutura social vigente até o início da crise. (CONCEIÇÃO, 1987, p. 160).

Outros estudiosos da temática na Alemanha (Elmar Altvater) e marxistas norte-americanos (David Gordon, Thomas Weisskopf e Samuel Bowles) definem crise de forma convergente aos regulacionistas: não é apenas queda nos principais agregados macroeconômicos de produto, renda, investimento e emprego; é ruptura na estrutura social que deu sustentação à acumulação de capital durante a onda longa de prosperidade do capitalismo.

Para explicar a crise criaram o conceito de Estrutura Social da Acumulação que objetiva criar condições de estabilidade econômica e moderação nos conflitos de política econômica e é constituída de três sistemas: gerenciamento do trabalho, sistema monetário internacional e estruturas intermediárias à oferta de matérias-primas. É o grau de desgaste desses sistemas que define a profundidade de uma crise econômica e, portanto da expectativa de lucro empresarial e ciclo de negócios.

É em função dessa profundidade que se define o conceito de ciclo reprodutivo (no qual a queda na atividade econômica é corrigida por si mesmo de modo que a acumulação de capital é restaurada endogenamente) e ciclo não reprodutivo (não ocorre a restauração natural dos parâmetros do processo acumulativo o que requer mudança nas instituições que regulam o processo de modo a restabelecer as condições de lucratividade). São os ciclos reprodutivos que sustentam as condições de lucratividade que viabilizam o nível de investimento e crescimento econômico durante as ondas longas. A crise é caracterizada pelo ciclo não reprodutivo.

Para Conceição, é o conceito de crise de Elmar Altvater que se aproxima dos regulacionistas: as grandes crises ou depressões são inerentes ao capitalismo e resultam no rompimento estrutural das formas de desenvolvimento social. Altvater também utiliza categorias que o aproxima dos regulacionistas: modelo de acumulação e formas das estruturas sociais que são similares ao esquema de regulação. Para Conceição (1987), Altvater é o estudioso que tem o mérito de elaborar o conceito de crise em toda sua profundidade e amplitude, uma crise não é apenas econômica, mas política e social porque a acumulação de capital (que tem por pré-condição o crescimento econômico para manter nível de renda e pleno emprego) tem um caráter contraditório que se manifesta na sociedade em momentos de crise, logo, as crises econômicas estão articuladas com as formas sociais e políticas vigentes causando o rompimento estrutural que nunca é apenas econômico.

De modo a ilustrar os argumentos apresentados, Conceição (1987) destaca serem as transformações no processo de trabalho que definem regimes de acumulação distintos e o processo de industrialização transformou as condições subjetivas do processo de trabalho em objetivas dadas a incorporação e subordinação do trabalho ao capital e pela separação entre ciência e trabalho. Assim sendo:

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, p. 169).

Numa perspectiva histórica, o regime de acumulação ao longo do desenvolvimento capitalista se alternou. A acumulação extensiva predominou até a Primeira Guerra Mundial e foi substituída pela forma intensiva (leia-se fordismo) após a Segunda Guerra Mundial.

Novamente, Conceição destaca a contribuição de Lipietz para a construção de uma periodização dos estágios do sistema capitalista apresentada no quadro abaixo.

**Quadro 1 Estágios do desenvolvimento capitalista segundo Lipietz.**

	Regime de acumulação	Modo de regulação
1845-1914	Acumulação extensiva	<u>Concorrencial</u> (simples expansão da capacidade produtiva, mecanismo clássico do ciclo de negócios)
Entre-guerras	Transição: desenvolvimento taylorismo, fase embrionária do fordismo, primeira onda de acumulação intensiva	Incremento da produtividade, sem aumento do salário real, elevação da taxa de lucro, logo, crise superprodução.
Pós-guerra	Fordismo: acumulação intensiva e regulação monopolista	<u>Monopolista</u> (crescimento produtividade e do estoque de capital fixo, elevação do poder de compra assalariado) base para a nova regulação fordista
1954-74	Anos dourados do fordismo: apogeu do fordismo central em 1965	Fordismo (consumo de massa: os salários significam uma saída para a produção capitalista)
Pós 1974	Crise latente da acumulação intensiva (queda acumulação e do crescimento industrial e progressão contínua do desemprego)	

Fonte: Conceição, 1987.

Ou seja, sendo a Teoria da Regulação uma importante contribuição ao estudo do desenvolvimento das formações econômicas capitalistas no longo prazo, pode-se defini-la



enquanto uma teoria da dinâmica de longo prazo dos sistemas capitalistas, e ainda, uma explicação das determinações causais do movimento evolutivo e das transformações desses sistemas. As situações de estabilidade são apenas uma das várias trajetórias possíveis ao lado da crise e resultam da atuação das instituições. (Faria, 2001)

Entretanto, uma advertência é feita pelos autores estudados. A teoria da regulação foi elaborada para desvendar as crises capitalistas centrais. Para entender a situação periférica através desse instrumental teórico é preciso desvelo e responsabilidade porque muitos aspectos generalizáveis dos países centrais não correspondem à realidade periférica<sup>29</sup>.

### 2.1.1 A Teoria da Regulação e seus pressupostos fundamentais.

São dos regulacionistas, portanto, os elementos teóricos centrais (conceitos, abordagem e método) adotados para interpretar a realidade socioeconômica do Paraguai. Em especial, destacam-se abordagens de Boyer (1990), Lipietz (1988) e Faria (2001).

As contribuições de Boyer (1990) se estendem tanto para o entendimento da proposta regulacionista em termos de objetivos e método, mas também em se tratando de suas limitações e fragilidades<sup>30</sup>.

O pano de fundo para o surgimento da proposta regulacionista é a crise do desenvolvimento que provoca a gênese e o esgotamento das formas institucionais. Crise esta gestada e alimentada pelo que Boyer denomina de liberalismo multifacetado: ideologia dominante pós 1980 que incorpora elementos de desregulamentação e o desengajamento do Estado com políticas intervencionistas. Destarte, crise do modo de desenvolvimento é sinônimo de crise da regulação porque o cerne das mudanças se constitui no aumento das contradições no interior das formas institucionais que condicionam o regime de acumulação; logo, as regularidades que legitimam a organização da produção, o horizonte de valorização do capital, a repartição do valor e a composição da demanda social são amplamente questionadas. E ainda, essa é a crise da maioria das formas de relações entre o Estado e a Economia.

---

<sup>29</sup> Nesse aspecto é preciso destacar que Faria concorda com Lipietz no que diz respeito ao desenvolvimento do capitalismo dos países centrais que condiciona o desenvolvimento da periferia no sentido de que dele depende de certa forma, o leque de possibilidades. E ainda, as elites da periferia acabam repetindo em seus países as invenções e os achados da burguesia dos países desenvolvidos.

<sup>30</sup> Para o autor, os limites da problemática regulacionista se referem à necessidade de definir com mais precisão um quadro conceitual, incluir novas questões e elaborar métodos analíticos mais rigorosos.

Em se tratando do método da Teoria da Regulação, Boyer apresenta alguns pressupostos: é preciso que se tenha uma concepção mais ampla dos aspectos sociais e econômicos; o ponto de partida são as economias concretas e que, portanto não funcionam na condição de pleno emprego; a ênfase nas relações sociais é uma proposta alternativa ao individualismo metodológico (leia-se tradição dominante) e à dominação dos polos abstração / empirismo<sup>31</sup>.

Ainda do ponto de vista metodológico, Faria (2001) detalha os níveis de análise que configuram a TR. O primeiro nível corresponde a um grau maior de abstração e se atem aos modos de produção e suas articulações, portanto, inspira-se em Marx (determinações internas do modo de produção, leis de movimento e tendências). O segundo nível pressupõe um grau maior de concretude e objetiva dar conta das tendências opostas em direção à estabilidade e à crise do processo de acumulação no longo prazo<sup>32</sup>. O terceiro nível é a configuração específica das relações sociais em um determinado tempo e lugar; trata da regularidade e a institucionalidade dessas relações<sup>33</sup>.

Os conceitos centrais para os regulacionistas, portanto, são atinentes à forma estrutural ou institucional, regulação e regime de acumulação.

Para Boyer, a ideia central se refere às formas estrutural ou institucional que podem ser definidas enquanto formas assumidas pelas relações sociais fundamentais num dado momento histórico ou numa dada sociedade. Tais formas definem diferentes configurações sociais com regularidades na acumulação e nos comportamentos coletivos e individuais. Ou ainda, forma institucional é toda codificação de uma ou várias relações sociais fundamentais cujas implicações com a política econômica não podem ser ignoradas. Ao contrário, em se tratando de política econômica, seus problemas devem ser abordados a partir do conjunto de formas institucionais vigentes e desse modo, a análise macroeconômica deve considerar a particularidade dos arranjos institucionais<sup>34</sup> próprios que conformam diversos regimes de acumulação e sua correspondente estabilidade estrutural (por isso a importância da formalização do processo lucro-investimento-capital-produção-emprego).

---

<sup>31</sup> Posto isto, o autor destaca também que as análises da teoria da regulação possuem inspiração marxista e keynesiana e através da história econômica pretendem renovar os questionamentos dos institucionalistas e fazem a proposição de uma construção teórica original.

<sup>32</sup> Esse nível é influenciado pelas análises do crescimento de inspiração kaleckiana.

<sup>33</sup> Ponto de importante convergência entre a Teoria da Regulação, o evolucionismo e institucionalismo.

<sup>34</sup> A diversidade dos modos de regulação sinaliza que as dinâmicas econômicas e sociais apresentam variabilidade no tempo e no espaço.

Para Lipietz (1988), o entendimento da transformação histórica do modo de produção capitalista requereu novos conceitos capazes de apreender a evolução em curso. A definição de regime de acumulação e modo de regulação se presta a isso.

No entendimento desse autor, o primeiro se refere a determinado esquema de reprodução com regras interiorizadas e procedimentos sociais (modo de regulação):

Descreve a estabilização a longo prazo da destinação do produto entre o consumo e a acumulação, o que implica uma correspondência entre a transformação das condições de produção e as das condições da reprodução do trabalho assalariado, implica articulação entre o capitalismo e outros modos de produção, em uma formação econômica e social nacional, entre o interior da formação econômica e social considerada e aquilo que lhe é exterior, etc. (LIPIETZ, 1988, p. 30).

Por regulação, é possível definir a conjunção de mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes. Portanto, o modo de regulação se constitui pelo conjunto de procedimentos e comportamentos individuais ou coletivos com a propriedade de: a) reproduzir as relações sociais fundamentais (através da conjunção de formas institucionais historicamente determinadas), b) sustentar o regime de acumulação em vigor, c) garantir a compatibilidade de um conjunto de decisões descentralizadas.

Por fim, um regime de acumulação é:

Conjunto de 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, p. 71-72):

Um determinado regime de acumulação estabiliza-se com certas formas de regulação, porque conjuntamente permite a reprodução sem crise das relações sociais durante certo tempo, e por alguma forma de “funcionalismo” como se o subdesenvolvimento da periferia servisse para viabilizar o capitalismo dos países centrais<sup>35</sup>. É, segundo o autor, justamente nas teorias das relações internacionais que as tendências ao funcionalismo (e intencionalismo) são evidentes e prejudiciais.

---

<sup>35</sup> Por exemplo, o fordismo foi um regime de acumulação intensivo de consumo de massa (em função dos ganhos de produtividade) dominante no pós-guerra.

### 2.1.2 As Formas Institucionais.

As formas institucionais são os mecanismos responsáveis pela regulação do sistema e são elencadas em número de cinco (FARIA, 2001; BOYER, 1990). Originam-se nas relações fundamentais do modo de produção, a saber:

- a) a relação de apropriação (concorrência): a base é o fundamento jurídico do direito de propriedade pelo qual os meios de produção assumem a forma de capital;
- b) a relação mercantil (ou restrição monetária): regula o nível de preços e a distribuição dos rendimentos entre os agentes;
- c) a relação de assalariamento (relação salarial): é o preço da mercadoria fictícia do trabalho.

A TR desenvolveu dois conceitos adicionais com origem não nas relações internas do modo de produção capitalista, mas no ambiente social: a forma do Estado (configuração do poder político e sua relação com a economia) e a forma de adesão ao regime internacional (articulação de uma dada formação social nacional e o sistema internacional na qual se insere, também corresponde à dimensão espacial da regulação).

Faria destaca ainda as duas etapas pelas quais o processo social dá origem às formas institucionais e atua sobre a atividade econômica. O nível jurídico/político define as regras e convenções; são os conflitos dos agentes em torno dessa definição que resultam na criação de uma forma institucional. E o nível econômico. Nesse nível se define a distribuição de renda e riqueza a partir da interação dos agentes segundo as regras e convenções.

Por conseguinte, a origem das formas institucionais está no jogo de conflitos políticos entre as classes e os grupos sociais na disputa por seus interesses antagônicos.

A primeira forma estrutural se refere às restrições que a moeda pode estabelecer assim como o conjunto de política monetária e a relação do Estado com a esfera financeira. Dessa forma, a gestão monetária configura-se como a relação social fundamental que institui os agentes da economia mercantil e as possibilidades de relacionamento entre estes agentes.

A segunda instituição apresentada é a relação salarial. A configuração salarial conforma as normas que regulamentam o mercado de trabalho e a lógica de contratualização da mão-de-obra. Essa forma estrutural envolve os tipos de organização do trabalho, o modo de vida e as modalidades de reprodução dos assalariados, e a relação capital/trabalho (divisão social e técnica do trabalho, mobilização e vínculo dos assalariados à empresa e determinantes

da renda). Contudo, destaca-se que o vínculo dos assalariados e das empresas possui uma lógica interna de formação de salários distinta da lógica do mercado,

Na sequência, tem-se a concorrência que corresponde às formas de propriedade e a inter-relação entre as unidades de capital.

A forma de adesão ao regime internacional é extensiva às negociações diplomáticas e outras possibilidades de solução de conflitos entre as nações. Corresponde à conjunção de regras que organizam as relações entre Estado-Nação e o resto do mundo por meio das trocas de mercadorias, da localização da produção e financiamento de fluxos e saldos externos.

O Estado e seu desenho se referem ao padrão de política econômica e de relação entre mercado e regulação estatal, em outras palavras, trata-se da multiplicidade e da complexidade dos vínculos entre intervenção do Estado e atividade econômica que através dos compromissos institucionalizados criam regras e regularidades na evolução das despesas e receitas públicas.

Além dessas formas, Faria (2001) chama a atenção para a necessidade de se considerar o paradigma tecnológico que se materializa no processo de produção e valorização de modo a definir como alguns dos problemas econômicos serão resolvidos. Ou seja, as cinco formas institucionais da estrutura condicionam o comportamento dos agentes na direção de padrões sistêmicos e na determinação do paradigma tecnológico definindo, desse modo, quais bens e serviços serão produzidos e de que maneira.

### 2.1.3 A genealogia dos sistemas socioeconômicos.

Em um trabalho mais recente, Faria (2007) reforça alguns pontos já abordados e insere novo conteúdo à discussão. Para ele, o ponto de partida deve ser a apreensão de que as sociedades capitalistas são extremamente complexas, cuja compreensão só é viável se as aparências forem desvendadas.

As sociedades são compostas por indivíduos que agem como resposta às circunstâncias históricas e aos limites dados pelas estruturas em que estão inseridos. Por isso a crítica ao individualismo metodológico é retomada. É fundamental reforçar a ideia de que para entender os sistemas sociais é imprescindível considerar as determinações originárias de suas estruturas e que não podem ser reduzidas ao plano dos indivíduos, é no plano macro que estão guardadas as determinações estruturais com relevância explicativa. Sendo assim, a

criação do conceito de formas institucionais é o instrumento que deu conta da relação entre a conduta dos indivíduos e as determinações irreduzíveis do plano macro. Já as relações jurídicas e políticas resultam das determinações institucionais imprescindíveis para a compreensão da dinâmica dos sistemas econômicos.

A constituição e o desenvolvimento de cada sistema econômico capitalista é um processo cujas etapas podem ser divididas em número de três que correspondem aos distintos planos em que se definem especificidades de suas trajetórias.

O primeiro plano é denominado de institucional (corresponde ao nível concreto) porque se refere às instituições que fazem parte do cotidiano dos agentes socioeconômicos e que dirigem e condicionam seu comportamento. A base material se dá pelo desenvolvimento técnico e científico e sua aplicação ao modo de vida. Essa base material influencia e é influenciada pelas formas institucionais que resultam das lutas e movimentos sociopolíticos. Dito de outro modo, o plano institucional é a configuração específica das relações sociais em um dado tempo e lugar e corresponde à definição das cinco formas institucionais que condicionam o comportamento dos agentes. É nesse plano que a partir da evolução do conhecimento e das interações entre os agentes envolvidos, se configura o paradigma tecnológico que por sua vez irá definir os condicionantes e limites ao ritmo da acumulação. Portanto, são as relações aparentes materializadas no nível concreto.

O segundo plano corresponde ao nível abstrato-concreto e por isso denominado de sistêmico. É o nível de abstração e agregação que inclui o regime de acumulação e modo de regulação. Esse plano vincula-se ao anterior porque o padrão tecnológico e as formas institucionais moldam o contorno do regime de acumulação que compatibiliza a estrutura de oferta, repartição da renda e a composição da demanda. Também são as formas institucionais que se articulam e produzem um modo de regulação que se articula com o regime de acumulação para garantir a estabilidade. Ou seja, o plano sistêmico incorpora as formas concretas de acumulação, é aqui que as tendências contraditórias em direção à crise ou estabilidade do processo de acumulação podem ser compreendidas.

O terceiro e último plano define-se como macro histórico e é o nível mais abstrato porque se desdobra em função da combinação de um regime de acumulação e modo de regulação que define um modo de desenvolvimento. Representa um determinado estágio na história de um sistema econômico e uma compatibilidade entre suas determinações micro e propriedades macro.

A ideia construída pelo autor mostra um esquema da evolução dos sistemas econômicos que tem por pressuposto básico o conceito de *path dependence*: uma trajetória

irreversível de não-equilíbrio na qual há uma relação causal entre o modo de desenvolvimento e os fundamentos da tecnologia e formas institucionais. A evolução é condicionada pelos fenômenos que só se manifestam no nível agregado.

A amplitude da dependência entre os níveis por ele denominados de Plano Microsocial, Plano Macrossocial e Plano Institucional podem ser explicados da seguinte maneira. O plano microsocial corresponde ao nível onde os conflitos localizados aparecem embalados pelas motivações e interesses dos agentes econômicos. Esses conflitos se referem às relações de trabalho, às demandas sociais, à concorrência e requerem a intervenção do Estado e outras relações de poder que definem a política econômica e políticas públicas, sistema judiciário e legislativo. É esse conjunto de instituições que conforma as cinco formas institucionais e o paradigma tecnológico (que apenas os evolucionistas tratam como um das formas institucionais) que é o PLANO INSTITUCIONAL.

O plano macrossocial influencia o plano microsocial porque condiciona as motivações e os interesses dos agentes. Essa influência resulta do fato de que é no plano macrossocial que se define o modo de desenvolvimento em função do padrão de distribuição de renda e riqueza (resultante de um modo de regulação e um regime de acumulação), logo, são as relações sociais formatadas pelas instituições que dão forma à estrutura do sistema.

As estruturas institucionais são específicas para cada sociedade uma vez que cada forma de organização social de uma dada sociedade cujas relações sociais fundamentais desenvolvem-se e adquirem maior complexidade dão origem a um conjunto de instituições que estabilizam e dirigem o processo de manutenção e reprodução dessa sociedade. O sistema que deriva dessas estruturas está em constante mudança e não é mais resultado somente das ações dos agentes econômicos, mas também das determinações do plano agregado. É no plano macro que ocorre, portanto, a articulação das determinações micro produzindo as estruturas institucionalizadas que dão forma ao sistema econômico, logo, é no plano macro que se encontra a explicação da dinâmica do sistema em seu conjunto.

A ideia de mudança, para o autor, está implícita nessa problemática:

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, p. 342)

## 2.2 AS CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA

A economia institucional é definida como uma alternativa teórica (não marxista) ao neoclassicismo que reúne diferentes abordagens em torno de algumas perspectivas em comum, muito embora algumas conceitualizações fundamentais não sejam consensuais. As palavras-chaves que sintetizam o roteiro de discussão em torno da moderna abordagem institucionalista são instituições, dinamismo, mudança (tecnológica) e evolução.

Historicamente, a corrente Institucional foi a escola de pensamento econômico dominante nos Estados Unidos no período entre as duas guerras mundiais e seu caráter inovador correspondeu ao mérito de comprovar a importância das instituições, das rotinas e dos hábitos para a apreensão do sistema capitalista. A partir da valorização dos trabalhos descritivos sobre a natureza e função das instituições político-econômicas mostrou não ser possível obter uma compreensão precisa da realidade econômica pela mera observação ou recolhimento de dados. Sua contribuição também se estendeu à defesa de que a ciência não pode progredir sem um enquadramento teórico do mesmo modo que nenhuma observação da realidade se pode desligar de teorias ou conceitos (HODGSON, 1994).

Segundo Conceição (2002), para os institucionalistas a economia é um processo e está sujeita a mudança cumulativa, portanto, é resultado do passado e se move para um futuro mutável. Tal entendimento ressalta a necessidade de se compreender o conjunto histórico e institucional como um desenvolvimento cumulativo. O processo de mudança, por sua vez, é complexo e suas nuances do crescimento econômico geram diferentes padrões de desenvolvimento.

Outras premissas dessa corrente merecem destaque.

Para os institucionalistas, a alocação dos recursos escassos é dada pela estrutura organizacional de cada sociedade que é representada por suas instituições e influenciada pela cultura. Por isso, outras problemáticas emergem em torno da distribuição do poder na sociedade; da apreensão dos mercados enquanto instituições complexas que operam e interagem com outras instituições não menos complexas. A formação do conhecimento também é central.

Posto isto, o corpo de conhecimento que embala o paradigma institucionalista pode ser sintetizado nas seguintes proposições:

- a) o estudo econômico é necessariamente multidisciplinar;
- b) as estruturas de poder e as relações sociais não podem ser tidas como dadas;



- c) os aspectos culturais influenciam a vida econômica e institucional, logo a formação da estrutura social deriva também da cultura;
- d) os preços relativos não importam. O que é relevante é o modo pelo qual os valores se incorporam e se projetam nas instituições, nas estruturas e nos comportamentos sociais;
- e) os recursos são alocados em função das instituições e estruturas de poder de cada sociedade;
- f) tecnologia e industrialização influenciam a organização social, política e econômica transformando o sistema econômico;
- g) oposição ao entendimento de que a operação dos mercados é autônoma, livre e independente. O controle social e a ação coletiva são importantes;
- h) a interação humana produz as instituições sociais fazendo com que a ênfase recaia sobre a ideia de evolução social e econômica<sup>36</sup>.

As próximas linhas objetivam explicar essas proposições.

### 2.2.1 Instituições, crescimento e desenvolvimento econômico.

A abordagem multidisciplinar vincula-se ao termo socioeconômico que é utilizado para pôr em evidência o fato de a economia ser inseparável de uma série de instituições sociais e políticas na sociedade em geral. Para Hodgson (1994, p.17) essa abordagem holística: “é um imperativo flexível segundo o qual as teorias econômicas e sociais deviam ser ampliadas de modo a abrangerem todas as variáveis e elementos relevantes”.

Por sistema econômico deve-se entender um sistema aberto, ou seja, pode atingir ou não um equilíbrio ou estado estacionário dependendo do seu ambiente se manter ou não inalterado. Esse conceito converge com o entendimento de que as condições ambientais do mundo real se alteram. (Hodgson, 1994)

Para Conceição (2002), o ponto de partida para entender a escola institucionalista é a problemática em torno do conceito de crescimento econômico que é resultado de um processo

---

<sup>36</sup> A ordem de apresentação dessas proposições não está relacionada ao grau de importância que as mesmas desempenham para a economia institucional. A sequência foi definida partindo-se dos argumentos mais gerais para os mais específicos.

de mudança tecnológica e institucional, logo pressupõe uma perspectiva histórica, processual e cumulativa muito embora este conceito, dentro da visão institucionalista, não seja consensual (assim como a definição de instituições).

De todo modo, o crescimento econômico deve ser entendido como um processo com profundas raízes históricas e seu caráter qualitativo deve preponderar sobre o quantitativo. Nesse entendimento, destaca-se a tradição teórica heterodoxa para a qual o crescimento econômico é um processo de natureza histórica sem qualquer compromisso com a estabilidade de longo prazo. A mediação é feita pelas instituições que o configuram e são decisivas para a formatação das trajetórias históricas de crescimento. Essa perspectiva explica porque o crescimento econômico só pode ser entendido quando se consideram as mudanças a ele subjacentes.

Isso implica reconhecer que crescimento não é redutível 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, p. 604).

É da tradição institucionalista a preocupação e discussão em torno do processo econômico haja vista sua vinculação com o conceito fundamental de instituição. Considerando as instituições como engrenagens ou articulações do processo de crescimento econômico (de um determinado tempo e espaço) é consensual que as instituições e o meio ambiente institucional exercem efeito decisivo sobre o processo econômico, induzem (ou não) as inovações tecnológicas, a mudança na organização das firmas, a gestão no processo de trabalho e a coordenação de políticas macroeconômicas.

Ainda, entender o processo de crescimento econômico requer incluir as mudanças nas trajetórias que lhe dão sustentação. É um fenômeno complexo cuja abordagem alternativa aos modelos tradicionais de crescimento (Solow, novos-clássicos) emerge da tradição institucionalista, neo-schumpeteriana e regulacionistas. Logo, para esses, a mudança tecnológica e institucional é central para qualquer teorização de modo que as instituições e o ambiente institucional devem ser considerados como desencadeadores do referido processo.

Como a escola institucional reúne um grupo heterogêneo de pesquisadores, Conceição (2002) apresenta diferentes conceitos de instituições de acordo com essa divergência teórica.

Para os discípulos da tradição de Veblen<sup>37</sup>, o termo instituição está relacionado aos hábitos, às regras e a sua evolução considerando o vínculo das especificidades históricas com a abordagem evolucionária<sup>38</sup>: “Nesse sentido, instituição é definida como resultado de uma situação presente, que molda o futuro através de processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista.” (CONCEIÇÃO, 2002, p. 609).

Para a Nova Economia Institucional<sup>39</sup> (NEI) a preocupação central converge para os aspectos microeconômicos, ou seja, a ênfase recai sobre a teoria da firma não convencional. A economia dos direitos de propriedade, os sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial são temas importantes para seus seguidores. Os conceitos fundamentais se estendem à racionalidade limitada, ao oportunismo e custos de transação. Desse modo, as instituições importam apenas quando é custoso transacionar<sup>40</sup>.

A corrente denominada Neo-institucionalista, cujos nomes de destaque são John Kenneth Galbraith, Geoffrey Hodgson e Richard Nelson, apreende o termo instituição como conceito central para explicar a diferença entre as nações, ou seja, as nações possuem trajetórias de desenvolvimento distintas porque possuem instituições distintas<sup>41</sup>.

Para Hodgson (1994), as instituições podem ser conceituadas de forma global como sendo a organização social que por efeito da tradição, dos costumes e constrangimentos legais cria padrões de comportamento duradouros e rotinizados. O que não deve supor uma perspectiva rígida ou determinista porque a atividade humana não é assim. Há influências externas que condicionam as ações, mas não as determinam inteiramente, há padrões de comportamento que podem estar relacionados com o meio cultural ou institucional, onde algumas ações são previsíveis, mas outras não. Logo, é essa dimensão de imprevisibilidade que torna incerto o futuro econômico no sentido radical.

---

<sup>37</sup> Thorstein Veblen, fundador do antigo institucionalismo no início do século XX.

<sup>38</sup> Os institucionalistas são considerados também evolucionários porque negam a noção de equilíbrio e porque pressupõem o processo de mudança e transformação.

<sup>39</sup> Cujos expoentes teóricos são Douglas North, Oliver Williamson e Ronald Coase.

<sup>40</sup> A crítica feita à NEI pelos neo-institucionalistas e regulacionistas se refere ao entendimento de que as instituições não são minimizadoras de custos de transação e sim agentes de mudança em processo descontínuo de crescimento.

<sup>41</sup> Uma perspectiva filosófica sobre o tema é apresentada por GIANNETTI, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos?:** a ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Como exposto, a conceitualização do termo instituições tem incorporado diferentes estudiosos do tema, mas isso não significa que haja comunhão dos conceitos. Para alguns, o termo corresponde à organizações concretas (como universidades, departamentos de Pesquisa & Desenvolvimento, agências governamentais); para outros, são instrumentos que objetivam estabilidade, coordenação e regulação das atividades econômicas. Podem ser entendidos como arranjos informais que influenciam o comportamento, a cultura, os hábitos e as rotinas (seja das empresas, seja do comportamento individual) ou ainda, enquanto as regras do jogo.

A diversidade em torno do conceito pode ser vista de forma negativa porque negligencia os aspectos normativos e cognitivos, ou de forma positiva porque a diversidade se caracteriza como uma fonte de riqueza dando um caráter abrangente e multidisciplinar. Entretanto, não se observa a tendência a um conceito único haja vista que o institucionalismo abarca diferentes metodologias e níveis de análise. (FELIPE, 2008).

Portanto, o crescimento econômico pressupõe a existência de instituições que mudam, ou seja, surgem e desaparecem em função das mudanças. É o ambiente institucional que faz a mediação entre crescimento, desenvolvimento<sup>42</sup> e mudança. Os padrões específicos de desenvolvimento são definidos como resultado: das mudanças tecnológicas, do comportamento das firmas e das especificidades das instituições.

A relação entre desenvolvimento econômico e inovação tecnológica é abordada por Conceição em outro trabalho (2000). A inovação exerce um efeito maior sobre o processo de desenvolvimento econômico do que a invenção e a difusão. Isso porque é capaz de desencadear transformações que ultrapassam os limites tecnológicos: difunde-se em novos processos e produtos que afetam os hábitos e costumes sociais institucionalizados em toda a sociedade. Embora seja uma etapa intermediária entre invenção (geração de novas ideias) e difusão (disseminação dessa nova tecnologia), seu efeito sobre a conformação de novos paradigmas tecnoeconômicos (que sustentam os ciclos longos de acumulação de capital) é crucial.

O conceito de inovação relaciona-se à noção de tecnologia e pode ser sintetizado como conhecimento técnico associado à produção de bens e serviços e sua abrangência foi expandida quando as instituições sociais passaram a estar relacionadas às inovações e à

---

<sup>42</sup> Por desenvolvimento, adota-se a abordagem proposta por Sen (2010) para quem o conceito pode (e deve) ser visto como algo decorrente da expansão das liberdades reais que dependem de vários fatores, entre eles o ambiente social e econômico (oferta de serviços básicos de educação e saúde) e os direitos civis. A liberdade é um produto do desenvolvimento, portanto, desenvolvimento é sinônimo de remoção das principais fontes de privação de liberdade (pobreza, carência de oportunidades econômicas, negligência dos serviços públicos, etc.). Esse conceito de desenvolvimento converge com o pensamento das correntes teóricas escolhidas para interpretar a especificidade paraguaia.

política tecnológica. Então, são inerentes às inovações: a procura, a experimentação, a imitação e adoção de novos produtos e processos de produção que também requerem novas formas de organização.

O dinamismo, a interatividade e a cumulatividade são inerentes ao processo de inovação de modo que a inovação pode ser definida como algo cuja interação e dinamismo dependem do ambiente organizacional e institucional (que é mutante) e gera a consolidação de um paradigma tecnológico. Para o autor, a inovação é o motor das transformações sociais com base em mudanças tecnológicas, institucionais e organizacionais<sup>43</sup>.

As diferentes formas de desenvolvimento econômicos nos países é resultado das condições sociais e institucionais que configuram o paradigma tecnoeconômicos: o ambiente institucional, a política macroeconômica, as políticas governamentais de ciência e tecnologia. Logo, as inovações tecnológicas desencadeiam as mudanças estruturais no desenvolvimento econômico.

São esses conceitos e definições que remetem à contribuição dos neo-schumpeterianos e evolucionários.

## 2.2.2 Evolucionários e Neo-schumpeterianos: cognição, conhecimento e rotina.

São as reflexões de Hodgson (1994) que fazem a introdução à exposição das contribuições da corrente evolucionária e neo-schumpeteriana.

Conhecimento, hábitos, rotinas e questão cognitiva são as palavras-chaves para iniciar o exercício de interpretação de uma determinada estrutura socioeconômica.

O conhecimento e, aquilo que o autor nominou de consciência prática, estão embutidos na vida econômica e funcionam como uma correia de transmissão da técnica produtiva da sociedade.

Dessa forma, estudar as instituições sociais significa conhecer a gênese dos hábitos e rotinas de uma determinada formação socioeconômica. E ainda, é essencial considerar a maneira como ocorre a obtenção e a assimilação da informação e do conhecimento e a natureza desses processos que estão intimamente relacionados com as normas, convenções e hábitos da cultura social e das instituições.

---

<sup>43</sup> O ambiente organizacional se refere não somente à produção e as características do trabalho, mas também aos hábitos das pessoas.

Os processos cognitivos individuais, então, desempenham importante papel explicativo porque definem o modo pelo qual os agentes agem (e reagem<sup>44</sup>), por isso, a aprendizagem não consiste simplesmente na aquisição de informação em bruto, como é dada pelos indicadores econômicos do mundo real. A cognição tem uma especificidade cultural porque reflete a cultura, as normas e as regras sociais herdadas. A realidade é vista e compreendida a partir da sua construção social porque o conhecimento sobre o mundo não é um ato apenas individual, mas também social incorporando divergências cognitivas (e, portanto valores diferentes) que se expressam em discordâncias. Posto isto, esses elementos contribuem para entender a razão pela qual as pessoas alteram seu comportamento de acordo com o contexto institucional. A tendência é que atores sociais acreditem na autoridade daquilo que se considera como a ordem legítima, o “respeito pela lei”. É a essência desse fenômeno que constitui a crítica aos pressupostos da escolha racional maximizadora.

Portanto, as instituições não são apenas estruturas organizacionais: são padrões normativos de uma dada sociedade sobre ações e relacionamento social. De modo que as instituições e a cultura social não são apenas restrições, mas fatores que moldam a formação de preferências e possibilitam aquisição do conhecimento com base no qual as escolhas são feitas.

Os hábitos, por sua vez, têm a função de lidar com a complexidade da vida diária, proporcionam um padrão de comportamento que não requer cálculos racionais nem informações complexas. A relação entre hábito e trabalho se comprova pelo fato de que todo trabalho, qualificado ou não, envolve certo grau de conhecimento prático que é adquirido e rotinizado ao longo do tempo. Disso decorre que grande parte da capacidade industrial de um país consiste num conjunto de hábitos relevantes, adquiridos ao longo do tempo.

Reportando-se a Veblen, Hodgson afirma que grande parte da capacidade industrial de um país consiste num conjunto de hábitos relevantes adquiridos ao longo de muito tempo que mesmo disperso por uma vasta força de trabalho está empregado e incorporado nas práticas cotidianas. Desse raciocínio deriva, para o autor, a teoria da evolução econômica baseada nos hábitos e expectativas conflituais da força de trabalho e da comunidade empresarial.

O comportamento estabilizado e rotinizado estabelece e reproduz um conjunto de regras e normas fixadas pelo hábito, pela convenção, pela aceitação ou conformidade social tácita ou legalmente apoiada. Logo, na perspectiva da economia evolucionária, as rotinas são

---

<sup>44</sup> Tal ação e reação não é linear, nem automática muito menos uniforme.

cruciais na economia e na sociedade porque transmitem competências de gestão e de trabalho dentro da empresa.

A organização da produção, independentemente da fase do desenvolvimento tecnológico, é variada em função das características endógenas relacionadas às preferências e à tecnologia. Características que se originam nas aptidões e capacidades de aprendizagem da força de trabalho que é diversificada assim como nas diferenças e variações culturais materializadas nos sindicatos e nas práticas laborais. Na medida em que existe variedade nessas instituições de produção, haverá uma variedade de custos e de níveis de produtividade.

Os costumes e as práticas conformam e definem o conceito de mercado que para Hodgson deve extrapolar a mera definição de lugar de trocas. Os mercados implicam atividades associadas que emergem desde a decisão de contratos até opções de transportes e informações. As trocas dependem das instituições legais e envolvem a troca de direito de propriedade além da transferência de bens ou serviços. O mercado tem a função de reunir o consenso em torno de preços que é facilitado por regras legais, mas também por costumes e práticas que estão incorporadas nas instituições de mercado. Logo, mercado é um conjunto de instituições sociais em que se verifica um grande número de trocas de mercadorias e tais trocas são facilitadas e estruturadas por essas instituições.

O autor também destaca o papel crucial que o conceito de incerteza desempenha na construção de uma alternativa teórica institucionalista. No mundo real, elimina-se o cálculo probabilístico, as regras, normas e instituições desempenham um papel funcional ao proporcionarem uma base para a tomada de decisão, a expectativa e a crença. Por outro lado, a economia pode processar-se numa sucessão de períodos de estabilidade e crise, de equilíbrio aparente e de instabilidade cumulativa. É nessa perspectiva evolucionista que se entende que as rotinas desempenham papel positivo, mas também negativo uma vez que transmitem competências e informação de modo a reforçar a rotina futura. A ação humana é consequência de um ato orientado, mas também ocorre num mundo incerto e com consequências inesperadas.

A proposta neo-schumpeteriana é apresentada no trabalho de Felipe (2008) que não a qualifica como institucionalista, mas ao incorporar as instituições em seu arcabouço teórico, dá importante salto para a explicação da realidade econômica. O autor destaca que as últimas décadas registraram crescente interesse no entendimento do papel das instituições no funcionamento do sistema econômico e para isso é importante considerar além do contexto econômico, o histórico, o cultural e o político.

Por conseguinte, a teoria evolucionária neo-schumpeteriana preconiza uma estreita ligação da evolução histórica para a compreensão dos contextos social, econômico, tecnológico e institucional e entendimento da trajetória de um sistema econômico. A estrutura teórica e metodológica neo-schumpeteriana constitui um corpo de conhecimento que enfatiza a importância e a natureza endógena do processo de inovação enquanto fator interventor na evolução tanto das firmas como das estruturas industriais de mercado, de regiões e de nações. Logo, o papel da inovação é elemento fundamental para o entendimento da dinâmica de todo o sistema capitalista, e o desequilíbrio é a regra.

As instituições inserem-se no pensamento neo-schumpeteriano porque além de influenciar os movimentos de mudança estrutural de um sistema econômico (de natureza complexa), é fundamental para explicar as trajetórias de desenvolvimento considerando o regime de acumulação, o padrão tecnológico em conformação com o ambiente social, político, tecnológico e institucional num dado período histórico. Portanto, a complexidade histórica e institucional é o vetor das características de uma determinada estrutura socioeconômica<sup>45</sup>.

Mesmo diante da diversidade de decisões e estratégias é possível identificar algum tipo de regularidade, as instituições imprimem ao sistema certa estabilidade uma vez que conferem um padrão de comportamento com considerável grau de regularidade. São elas que possibilitam a continuação do processo de reprodução capitalista mesmo diante da diversidade, da complexidade e do desequilíbrio. Ao conceito de instituições, está relacionada a ideia de *path dependence*: as especificidades históricas e o resultado das escolhas atuais ficam enraizadas na estrutura do sistema de modo a condicionarem a evolução posterior, isso não quer dizer determinismo ou continuísmo porque rupturas são realidade e eventos aleatórios interferem na evolução. Mas, há o processo contínuo de transporte de características de um período para outro e são as instituições que cumprem a função de transportar esses resultados de um período para outro. (Felipe, 2008). Do mesmo modo, a complexidade do avanço tecnológico é o motor do desenvolvimento econômico e as instituições (leia-se o ambiente institucional) não somente ordenam e regulam o

---

<sup>45</sup> Na mesma linha de raciocínio de Hodgson, Felipe (2008) argumenta que as instituições apresentam os mecanismos internos que conformam um padrão de comportamento, uma determinada visão de mundo e a percepção do ambiente externo formados pelas estruturas cognitivas individuais dos agentes econômicos.



comportamento dos agentes econômicos, mas e principalmente interferem na forma como os agentes percebem a realidade, enxergam as transformações e aprendem<sup>46</sup>.

Na literatura neo-schumpeteriana aparecem três elementos essenciais das instituições:

- a) regularidade de comportamento;
- b) estrutura;
- c) caráter socialmente construído.

A abordagem centra-se nas definições do que se chama de instituições informais porque regulam e moldam o comportamento sem a necessidade de um aparato legal, coercitivo, jurídico, logo:

Ainda mais, as instituições informais nascem, se estabelecem e se legitimam sem que necessariamente sejam frutos da ação deliberada dos indivíduos e podem não apresentar objetivos específicos. Isso quer dizer que o processo social de institucionalização de comportamentos pode acontecer, não somente independentemente das vontades individuais envolvidas, mas, inclusive em detrimento destas. (FELIPE, 2008, p. 252).

O autor ainda distingue as instituições enquanto formais e informais. A forma e direção das instituições informais são decisivas para delinear como emergirão as formais, isso porque as formas de interação e as estruturas de pensamento de um povo se transformam em um aspecto da sua competitividade e interferem no tipo de norma que regulará o sistema. Portanto, influenciará na criação de normas regulatórias que dão conta das transformações e evolução do sistema econômico. Logo, as instituições formais nascem de uma ação deliberada com fins específicos e podem ser facilmente mudadas. Por outro lado, as instituições não podem ser definidas apenas como organizações, leis, costumes, rotinas.

A contribuição do trabalho de Felipe (2008) se estende à clarificação de algumas ideias apresentadas, mas também na explicação dos pilares que compõem as instituições, a saber: regulativo, normativo e cognitivo.

O pilar nominado regulativo se relaciona à influência que as condutas sofrem em função dos processos sociais estabelecerem regras de comportamento, correspondendo à

---

<sup>46</sup> Para o autor, mesmo que Schumpeter não tenha focado nas suas pesquisas o tema instituições, suas reflexões subsidiam o tema ao entender que Estado, propriedade privada, relações salariais e livre concorrência são instituições capitalistas que dão suporte para o desenvolvimento.

interação entre as instituições formais e informais. Pressupõe um fluxo unidirecional de regulação e de influência das instituições sobre os indivíduos e grupos.

O papel normativo diz respeito ao comportamento social enquanto senso moral de obrigações sociais. As instituições se materializam em valores e normas definidas através do processo evolutivo e cultural do que seja desejável de modo a estabelecer padrões de comportamento para o conjunto da coletividade. Trata-se dos aspectos culturais, dos hábitos, do sistema de crenças religiosas, da divisão dos papéis específicos de cada classe social. É o pilar normativo que dá estabilidade. O fluxo de regulação não é unidirecional, há uma clara relação de influência de indivíduos entre si e deles para com as instituições<sup>47</sup>.

E em terceiro lugar, está o papel cognitivo que pressupõe o processo de captação, tratamento e julgamento das informações que conjugados às experiências passadas fazem a construção dos símbolos, das crenças e das categorias pelas quais os agentes econômicos interpretam o mundo social:

Ou seja, representam as estruturas cognitivas, pelas quais os indivíduos constroem sua percepção da realidade, percebem e interpretam o mundo em sua volta, como identificam as transformações e mudanças no ambiente social em que estão inseridos, como percebem os problemas e elaboram as soluções possíveis. (FELIPE, 2008, p. 256)

A importância do pilar cognitivo está no fato de que é a ferramenta mais eficaz de transformação das configurações institucionais formais e informais uma vez que o fluxo de regulação se dá do indivíduo em direção às instituições. E ainda, a mudança institucional, enquanto aspecto regulativo e normativo, só ganha contornos eficazes se promovida como resultado e acompanhada de mudanças nas formas de concepção da realidade, que só pode acontecer pela ação do aspecto cognitivo das instituições. Logo, são os modelos mentais<sup>48</sup> que moldam as percepções, o padrão de construção de soluções e as condutas individuais. As características cognitivas impactam sobremaneira a capacidade de interação e cooperação e nos processos de aprendizagem e fluxo de inovações.

---

<sup>47</sup> Nesse contexto, o autor faz menção aos “paradigmas culturais” proposto pelos antigos institucionalistas como Thorstein Veblen que tinha forte ligação com a sociologia.

<sup>48</sup> De modo mais explicativo, o autor define modelos mentais como resultado da exposição a uma dada estrutura de incentivos e processos de aprendizado e o aprendizado envolve atividades cognitivas de construção, modificação e evolução dos modelos mentais e que transforma a capacidade de tomar decisões mais complexas, criativas e inovativas. Vale ressaltar que o processo de aprendizado é cumulativo, mas não é linear nem automático. Não se pode ignorar a característica da rigidez dos modelos mentais uma vez que as estruturas moldadas nos padrões anteriores à mudança apresentam graus consideráveis de inércia e sobrevivem ao processo de seleção. Nesse caso não há aprendizado, nem revisão das decisões, nem escolhas alternativas e nem absorção de novas informações.

Portanto, o termo instituições pode ser entendido enquanto estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas que proporcionam estabilidade e sentido ao comportamento social. As instituições são transportadas pela cultura, pelas estruturas e rotinas que atuam em níveis múltiplos de jurisdição<sup>49</sup>. Portanto, a proposta é de um conceito evolucionário de instituições.

Outra abordagem relevante do autor, é a operacionalização em nível macro e microeconômico das instituições.

Do ponto de vista macroeconômico o que importa é o Ambiente Institucional no qual o foco de análise é a evolução histórica e os arranjos das macro instituições que permitem ou não o desenvolvimento de certas nações e regiões.

Por outro lado, o enfoque microeconômico considera as instituições a partir de Arranjos Institucionais de Governança no qual o centro da análise é ocupado pelas condições microeconômicas (firma e mercado), direitos de propriedade, elaboração-cumprimento-monitoramento de contratos.

Porém, ainda é preciso destacar a institucionalidade do comportamento do agente econômico uma vez que o ambiente institucional e os arranjos de governança desempenham importante influência sobre os indivíduos (racionalidade limitada e oportunista). Por isso, as instituições devem ser tratadas de modo evolucionário e para isso (tornar dinâmica essa perspectiva) deve contemplar a mudança das instituições no tempo e os mecanismos que o provocam.

#### 2.2.2.1 A Teoria Evolucionária da Mudança Econômica.

A proposição formal de uma teoria evolucionária da mudança econômica é de Nelson<sup>50</sup> e Winter (2005). As bases da teorização devem preconizar a construção de modelos que focalizam diferentes aspectos da mudança econômica (resposta das firmas e ramos de

---

<sup>49</sup> Para o autor, é o caráter cognitivo da definição neo-schumpeteriana de instituições que possibilita a superação da definição de instituições como as regras do jogo (proposta de Douglas North apresentada nas próximas páginas) porque as estruturas cognitivas permitem analisar como os agentes econômicos constroem seus significados, concebem o mundo e as transformações a sua volta, como aprendem e em que direção usam o conhecimento adquirido.

<sup>50</sup> Para Nelson, as instituições resultam de um processo evolucionário. São produtos de adaptações ao longo do tempo que ganham diferentes características em momentos e regiões diferenciadas.

atividades às condições de mercado, crescimento econômico e concorrência via inovação)<sup>51</sup>. É uma teoria ampla cujas bases diferem da teoria ortodoxa do comportamento da firma e dos ramos de atividades. As firmas não são maximizadoras de lucros em um conjunto de escolhas bem definidas e dadas. Do mesmo modo, a teoria evolucionária da mudança econômica procura fornecer arcabouço capaz de integrar aspectos micro e macroeconômicos do progresso técnico, portanto, os instrumentos institucionais verdadeiros, empregados em sistemas reais de mercado constituem objeto complexo e desafiador para o estudo teórico<sup>52</sup>.

A conotação do termo evolucionário deve ser entendida enquanto preocupação com processos de mudança de longo prazo e progressivos. As regularidades observadas no presente são entendidas como resultados produzidos por processos dinâmicos compreensíveis a partir de condições conhecidas ou conjecturadas no passado assim como um futuro diferente irá emergir por processos dinâmicos.

Para a estrutura dos modelos evolucionários o conceito de rotina é importante porque está vinculado ao padrão comportamental regular e previsível das firmas. A rotina incorpora características das firmas em relação às rotinas técnicas, contratações e demissões, aumentar produção, política de Pesquisa & Desenvolvimento, publicidade, estratégias empresariais.

As questões individuais (como comportamento da firma ou estruturas de mercado) e o caráter das instituições sociais capitalistas, assim como questões que remetem à filosofia, metodologia e ao valor se inter-relacionam e a dimensão histórica lhes confere complexidade adicional.

Os atores econômicos têm objetivos que perseguem (hipótese teórica importante), o lucro é um dos objetivos importantes e único objetivo empresarial explicitamente reconhecido<sup>53</sup>, o que é diferente do pressuposto de maximização de lucro. Num contexto de decisão repetitivo, a distinção entre objetivar o lucro ou maximizar o lucro não tem grande importância, mas num contexto de mudança significativa a distinção é importante. As forças competitivas não apenas moldam as decisões empresariais voluntárias, ajudam a estabelecer restrições involuntárias, relacionadas à sobrevivência, para as decisões empresariais.

---

<sup>51</sup> Os autores destacam a crítica que fazem à ortodoxia em função da ausência de realismo descritivo na caracterização do comportamento e dos fatos, do isolamento das fontes de informação e inspiração de outras áreas do conhecimento.

<sup>52</sup> Os autores destacam que a mudança econômica é importante e é tarefa dos intelectuais da história econômica compreender a complexidade da mudança cumulativa da tecnologia e na organização econômica. Isso se torna cada vez mais relevante diante das questões de política da economia mundial cujo pano de fundo é a ampla disparidade dos níveis atuais de desenvolvimento econômico e os constrangimentos que afetam sociedades que lutam para alcançá-lo.

<sup>53</sup> Nas economias ocidentais de mercado 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 é de difícil previsão.

Portanto, a aplicação da teoria<sup>54</sup> evolucionária possibilita a análise do efeito de mudanças autônomas nas condições de mercado bem como mudanças induzidas por inovações endógenas.

A partir da síntese apresentada, é possível detalhar alguns pontos fundamentais da proposta evolucionária.

Em se tratando dos postulados básicos sobre comportamento na teoria evolucionária, os autores destacam o papel do comportamento individual.

O comportamento de uma organização é redutível ao comportamento dos indivíduos que a compõem, dado que as regularidades do comportamento individual tenham consequências no nível da organização.

Com relação às habilidades, as mesmas são análogas às rotinas das organizações e a compreensão da função que a rotina cumpre no funcionamento das organizações é obtível ao se considerar o papel das habilidades no funcionamento dos indivíduos, logo, as habilidades são uma chave importante para o comportamento. Portanto, 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 na qual cada uma delas sucessivamente é engatilhada pela conclusão da etapa anterior, seguindo-a de perto. Em segundo lugar, o conhecimento subjacente a um desempenho habilidoso constitui em grande medida de 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, p. 116-117).

São fundamentais nesse processo a prática renovada e a crítica construtiva, não o manual para iniciantes.

A teoria do crescimento ocupa importante espaço na obra dos autores que destacam o fato de que no fim dos anos 50, teóricos do crescimento responderam à necessidade de compreender essa problemática emprestando o instrumental teórico da microeconomia neoclássica estática. E não se pode negar a forte qualidade positiva da teoria neoclássica que

---

<sup>54</sup> Os autores fazem uma importante explicação sobre teorização em economia que pode ser usada de modo formal (faz parte do ensino da teoria ou de relatos sobre resultados de pesquisa empírica exigindo a formalização teórica) ou apreciativo (através de trabalhos aplicados motivados por razões de política, por exemplo, as ideias teóricas são usadas para organizar a análise e por isso usadas de modo menos formal). Apesar da diferença, ambas estão relacionadas.

tem sido suficientemente robusta para poder continuar a sobreviver e a gerar considerável quantidade de pesquisas que tem aumentado nossa compreensão do crescimento econômico (NELSON; WINTER, 2005).

Para a construção de um modelo evolucionário de crescimento econômico, os autores fazem uma crítica à teoria neoclássica também a partir do apontamento de seus pontos fortes.

A linguagem e o formalismo da teoria neoclássica têm servido eficientemente para orientar e dar coerência à pesquisa que tem sido realizada, por outro lado, a fraqueza dessa estrutura teórica reside no fato de fornecer um instrumento inadequado para a análise da mudança técnica, não possibilita a conciliação das análises de crescimento realizadas no nível da economia ou setores com o que se sabe sobre os processos de mudança técnica no nível microeconômico.

O que se coloca então é um desafio para teoria evolucionária. O desafio de construir uma análise com capacidade de prever e esclarecer os padrões macroeconômicos de crescimento<sup>55</sup>; fornecer instrumental forte para análise dos processos envolvidos na mudança técnica viabilizando a integração da compreensão do que ocorre no nível micro com o que ocorre no nível macro.

O problema da distribuição de renda, na visão evolucionária, está relacionado às pessoas que foram feridas no curso do progresso econômico.

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 cuja produção se tornou obsoleta. Isso, por sua vez, implica que a compensação e a reabilitação devem ser vistas como aspectos rotineiros da política social num mundo em rápida mudança econômica. (NELSON; WINTER, 2005, p. 523).

Na perspectiva evolucionária, o crescimento econômico é um processo de desequilíbrio que envolve uma combinação de firmas que empregam diferentes “safras” de tecnologias cujas combinações se alteram ao longo do tempo. Nos países mais desenvolvidos,

---

<sup>55</sup> A diferença entre o problema do desenvolvimento para o de crescimento econômico centra-se no fato de que as tecnologias mais produtivas que os países menos desenvolvidos irão adotar no curso do seu desenvolvimento geralmente são conhecidas e empregadas em outros países. Um importante aspecto do desenvolvimento econômico dos países de baixa renda é a paisagem econômica internacional que é marcada pela grande diferença entre países no que se refere aos níveis de renda per capita e que refletem a diferença na produção por trabalhador. Uma das tarefas-chave da teoria do desenvolvimento econômico é explicar essas diferenças e facilitar a compreensão dos motivos da produtividade dos países de baixa renda encontrarem-se tão abaixo do nível dos países de alta renda.

as novas tecnologias passam a participar das combinações na medida em que as invenções acontecem, nos menos desenvolvidos, as tecnologias passam a participar das combinações na medida em que as tecnologias dos países de alta renda passam a ser adotadas. As diferenças são explicadas pelas diferenças das combinações de tecnologia adotadas e proporção de fatores e não em função de produção mundial do tipo neoclássico por que:

- a) a nova tecnologia precisa ser incorporada em equipamentos novos e o estoque de capital dos países menos desenvolvidos é mais antigo que o estoque de capital dos avançados,
- b) os trabalhadores num país menos desenvolvido levam tempo para adquirir as habilidades requeridas pela tecnologia moderna, logo, o uso desta encontra-se restringido pela escassez de habilidades e limitações do investimento físico.

Além disso, é necessário tempo e implica custos para uma firma compreender e aprender a utilizar uma tecnologia significativamente diferente da qual está familiarizada, e também as firmas diferem quanto à informação, competência e avaliação na escolha entre adotar ou não novas técnicas. É provável que o tamanho do mercado esteja positivamente relacionado com o montante de pesquisa e desenvolvimento que vale a pena realizar. Entretanto, a educação científica é um fator importante de retaguarda.

O tema progresso técnico insere-se no debate da natureza do problema econômico da teoria evolucionária por meio da perspectiva de que os conjuntos de escolhas não são dados e as consequências delas são desconhecidas, embora algumas possam ser claramente melhores do que outra não se define isso *ex ante*.

Ou seja, a dinâmica econômica evolucionária é guiada por fluxos de informações (sobre desenvolvimentos científicos, projetos de Pesquisa & Desenvolvimento, novos produtos), por outro lado, algumas incertezas são resolvidas e outra informação é gerada. A informação nova e a mudança econômica estão integradas.

Dessa forma, por estrutura institucional<sup>56</sup> entende-se a habilidade, o comportamento e as organizações (com habilidades e regras de decisão) onde a falha de mercado é uma função da estrutura institucional que evolui como resposta aos problemas percebidos.

As externalidades<sup>57</sup> e caráter público, nesse ambiente, colocam-se diante da exigência de regulamentação e instrumentação de escolha coletiva, por isso toda e qualquer teoria precisa considerar a tensão entre equidade distributiva e eficiência.

---

<sup>56</sup> As questões institucionais envolvem o tratamento de direitos de propriedade, de contratos e imposição legal. Para a teoria neoclássica supõe-se que os direitos de propriedade e obrigações contratuais são elaborados sem custos e em termos claros logo não existe problema de fornecer o suporte institucional básico para um sistema de trocas voluntárias. A diversidade e complexidade institucionais colocam claramente um desafio a qualquer esquema teórico que pretenda iluminar uma ampla gama de questões específicas.

Em se tratando da evolução das políticas públicas, os autores destacam que:

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, p. 525)

Logo, uma parcela significativa da atividade econômica é conduzida por organizações públicas em vez de privadas. A evolução das aptidões e do comportamento econômico precisa ser entendida como ocorrendo em uma economia mista. No longo prazo, o resultado acumulado das ações e reações privadas e públicas representa uma modificação gradual da estrutura básica da sociedade.

A teoria evolucionária reconhece na explicação dos determinantes das políticas governamentais que as pessoas e instituições frequentemente tentam ser racionais sobre a tomada de decisões, mas a compreensão humana é incapaz de fazer análise seletiva<sup>58</sup>. Nem sempre o papel governamental na inovação produtiva é frutífero uma vez que as políticas públicas evoluem em parte como respostas às mudanças nas demandas e nas oportunidades percebidas<sup>59</sup>, ou a mudança ao longo do tempo diante do comportamento dos diferentes interesses e grupos dentro da sociedade traz mudanças na política em seu contexto.

As instituições e os procedimentos particulares para fazer, e para modificar, as políticas determinam a maneira pela qual as várias forças antes mencionadas são traduzidas em novas ideias políticas. As políticas públicas são postas em prática por organizações como uma questão de rotina organizacional; as mudanças de rotinas são em geral locais e podem sobreviver ou fixar-se ou ainda serem revertidas.

Pelo fato das mudanças propostas serem locais e o ambiente de seleção ser constante, as políticas públicas tendem a seguir certas trajetórias. Por isso, uma mudança política hoje pode ser proveitosamente entendida como evoluindo de uma base política que foi em si

---

<sup>57</sup> Custo ou benefício decorrente dos efeitos secundários da atividade produtiva que requerem incentivos ou controle de regulação.

<sup>58</sup> Como Keynes reconhece que as tentativas humanas de analisar os problemas são influenciadas pela perspectiva teórica pela qual os problemas são vistos.

<sup>59</sup> Essas mudanças podem resultar da evolução de tecnologias privadas e estruturas de mercado, por exemplo, ou refletir a mudança de valores e compreensão.



mesma o resultado de mudanças prévias e estabelece o cenário para os futuros desenvolvimentos evolucionários.

As lógicas de elaboração de políticas públicas e privadas são distintas. Dada a natureza multipartidária da tomada de decisões públicas, o “público” que está interessado em escolhas e resultados políticos é composto por interessados em diversas e divergentes motivações que em geral estão em conflito<sup>60</sup>.

Em função dessa complexidade, é o instrumental que define como as várias partes interagem e como dessa interação emergem as políticas e a mudança. Os temas de políticas públicas são complexos, a natureza dos problemas, as opções não são bem compreendidas e os valores em jogo estão longe de ser transparentes. As crenças sobre a natureza do problema cumprem um papel importante desde o diagnóstico do problema até a avaliação do programa implantado para solucioná-lo. O arcabouço interpretativo é amplamente orientado pela herança cultural da sociedade, por crenças sedimentadas, predileções ideológicas. É nesse contexto que as interpretações técnicas particulares são condicionadas pelo estado geral da compreensão científica. Esse tema não existe para a ortodoxia.

A eficiência pode não ser o único interesse público, mas é amplamente vista como uma característica geral da boa política, a ciência pode ser vista como um importante instrumento de procura pela “verdade” no sentido de que os estudos apresentem argumentos que convençam racionalmente as pessoas de que uma política é melhor que outra em termos de valores amplamente aceitos e vistos como aplicáveis à sociedade como um todo e não de modo particular. Os autores defendem que “uma consequência pouco reconhecida da nossa racionalidade limitada é que carecemos de capacidade para separar com precisão nossos valores do nosso conhecimento.” (Nelson; Winter, 2005, p. 541)

Os estudos devem subsidiar os processos políticos e não deter legitimidade política diante de uma democracia pluralista que envolve uma complexa troca de visões. Portanto, as diretrizes para uma boa política devem pressupor que: o papel da análise é aumentar a compreensão do problema e não encontrar um ótimo; a análise deve ser entendida como influenciando o discurso e a barganha da política democrática, embora a análises feitas no governo ou próximas sejam importantes, é o estudioso externo ao governo que chama a atenção para o problema e fornece a crítica mais esclarecedora e severa das políticas existentes; são requisitos importantes a flexibilidade de uma ação atual em função de possibilidade de escolhas futuras e informação sobre as trajetórias alternativas futuras que a

---

<sup>60</sup> Eleitores, candidatos eleitos, burocratas e tribunais, todos influenciam as determinações políticas, logo, a elaboração de políticas e sua revisão constituem um complexo jogo de múltiplos atores,

ação criará. A elaboração de políticas é um processo evolucionário contínuo. Por fim, a formulação de uma boa política é também o desenho de uma estrutura organizacional capaz de aprender e de ajustar seu comportamento em resposta ao que é aprendido.

As políticas são frequentemente articuladas em nível relativamente alto do governo, mas são executadas por níveis inferiores em interação com organismos privados. A maneira pela qual uma política genericamente articulada é gerenciada depende da estrutura administrativa. 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, p. 544)

Ou seja, a análise política séria requer detalhada compreensão das instituições, dos mecanismos, interesses e valores em jogo, significa a imersão em um conjunto de atributos relativamente únicos daquele contexto.

As políticas governamentais para Pesquisa e Desenvolvimento no setor produtivo devem preocupar-se em fazer uma análise do pano de fundo da questão geral sobre o papel adequado e fecundo que o apoio governamental ativo pode desempenhar em relação às atividades no setor produtivo e devem considerar que Pesquisa e Desenvolvimento é uma atividade separada da produção; é uma atividade extremamente incerta; seu resultado pode incluir uma tecnologia pronta para ser posta em prática ou nada que possa ser encontrado ou inventado; o resultado inclui um conhecimento revisado sobre alternativas tecnológicas; e, a cooperação das firmas é importante porque as informações relevantes residem nas organizações comprometidas com produção e comercialização do produto e a transferência dessa massa de informações para uma organização de Pesquisa e Desenvolvimento requer tempo e é cara.

As políticas governamentais não são limitadas apenas pelas restrições de acesso às informações, mas pelas ações que a indústria geralmente considera como sustentadoras, neutras e não ameaçadoras. Considerando que se deve dar ênfase no estado corrente de incerteza relativa à gama de coisas que podem ser feitas e consequências, não há política ótima: o estilo da análise é tentar identificar políticas que poderiam ser evitadas e outras mais promissoras.

Portanto, o processo de desenvolvimento institucional é um processo evolucionário, relacionado ao processo de evolução das firmas e dos ramos no qual abunda a incerteza. E ainda, a enorme complexidade do sistema requer que para compreender é preciso conhecer a continuidade temporal, ou seja, a estrutura e as fontes dessa continuidade.

### 2.2.3 As instituições de Douglas North.

Douglas North, em diferentes publicações, oferece importantes elementos no âmbito das instituições e suas implicações para o desenvolvimento econômico.

História econômica, mudança institucional e tecnológica, regras formais e informais, interação entre economia e política, organizações, interação humana, escolaridade e aprendizado, estabilidade, evolução da sociedade, papel do Estado, subjetividade e escolhas individuais e indicativos metodológicos para a construção de uma Teoria das Instituições são, entre outros, elementos que se destacam no raciocínio de Douglas North<sup>61</sup>.

O primeiro aspecto que precisa ser destacado para entender a linha de raciocínio do autor é sua abordagem histórica: história no aspecto econômico e a história da evolução institucional. A justificativa para essa abordagem está na percepção de que o presente e o futuro estão de tal modo conectados com o passado que as instituições são a continuidade desse processo histórico passado. De modo pontual, a definição da história é a construção de um relato coerente de aspectos da condição humana através do tempo. Embora não seja possível recriar o passado, o que se faz é construir relatos sobre ele e tal construção não pode ser imaginária e sim baseada em evidências e teorias disponíveis de modo que se constitua em um relato congruente e lógico.

A história econômica, por sua vez, se preocupa com a explicação dos diferentes aspectos de crescimento, paralisia e mesmo decomposição da sociedade ao longo do tempo e por meio do entendimento das formas e consequências da interação humana assim como seus resultados nem sempre convergentes. Por isso, é fundamental incorporar a temática Instituições na história, não somente para contar uma história melhor, mas principalmente porque a história presente resulta da natureza das limitações oriundas do passado que por sua vez impuseram limites às possibilidades de escolhas da sociedade e tornam passíveis de compreensão as escolhas realizadas.

As limitações (ou regras), portanto, são tanto de natureza formal como informal e são elas que dão forma à interação humana assim como constituem em incentivos (ou desincentivos) para essa interação nos âmbitos econômico, político e social uma vez que a função das regras é facilitar as relações políticas e econômicas.

---

<sup>61</sup> Uma característica de seus escritos é a preocupação com as fragilidades da teoria neoclássica assim como sinalizar orientações de modo a superá-las.

No aspecto formal, as regras se referem àquelas de natureza política, jurídica, econômica assim como os contratos. O conjunto de regras formais está organizado de modo hierárquico e define limitações que podem variar de regras gerais à regras específicas. Do ponto de vista político, as normas definem a estrutura hierárquica do governo (estrutura de decisão, características) e do ponto de vista econômico, as regras definem o direito à propriedade, o conjunto de direitos sobre o uso e investimento decorrente da propriedade e da capacidade de transferir um valor ou recurso. De um modo geral, as regras são constituídas para favorecer interesses privados e não do bem-estar social dado que o grau da diversidade dos interesses econômicos e políticos influenciará a estrutura de regras.

A simbiose entre economia e política é tal que as regras políticas influenciam as regras econômicas e o contrário é verdadeiro também de modo que os direitos de propriedade, ou seja os contratos individuais, são especificados e cumpridos por meio da tomada de decisão política. A estrutura dos interesses econômicos também influenciará a estrutura política dado que pode haver multiplicidade de grupos de interesses diante de diferentes custos de oportunidade e poder de negociação política. Por isso, North (1995) destaca que a evolução política de governos absolutos para governos democráticos é um caminho para a maior eficiência política no sentido de permitir a participação cada vez maior da população no processo de tomada de decisões políticas.

Contudo, conhecer e elencar as regras formais não basta para entender o desempenho econômico e político de uma sociedade porque apresentam desempenho limitado haja vista que decorre também da interação das características informais o conjunto de escolhas e resultados de uma sociedade: *“Por consiguiente, considerando únicamente las reglas formales, tendremos una noción inadecuada y a menudo equívoca de la relación entre limitaciones formales y desempeño.”* (North, 1995, p. 75)

Embora seja mais fácil descrever as regras formais (dada sua natureza “palpável”), as interações diárias são regidas por meio de códigos de conduta, normas de comportamento e convenções intimamente relacionadas com aspectos que derivam da informação transmitida socialmente e são parte da herança cultural.

A maneira pela qual o indivíduo processa as informações é a base da existência das instituições e o ponto de partida para o entendimento de como as limitações informais desempenham papel fundamental na formação das escolhas mais imediatas e àquelas relacionadas à evolução da sociedade. E é no curto prazo, que os aspectos culturais influenciam a maneira como os indivíduos processam e utilizam as informações e, portanto

constituem-se em limitações informais. O aspecto cultural<sup>62</sup> assim como as ideias, ideologias e religião (ou seja, elementos subjetivos) são fundamentais porque dão sentido à história e auxiliam a compreensão das limitações institucionais formais além de ter papel importante na forma pela qual as instituições evoluem.

Um conceito clássico na perspectiva de North para instituições é aquele que as define enquanto as regras do jogo de uma sociedade, ou ainda, enquanto as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana e estruturam os incentivos para tal interação no âmbito econômico, político e social, portanto, afetam o desempenho da economia<sup>63</sup> e podem ser criadas ou evoluir ao longo do tempo.

Contudo, é preciso diferenciar instituições de organizações embora ambas proporcionem a estrutura para as relações humanas. De modo mais específico, as organizações se referem ao contexto político (como os partidos), econômico (empresas, sindicatos, cooperativas), social (clubes, igrejas, associações desportivas) e órgãos educativos (como escolas e universidades) e constituem grupos que estão reunidos por meio de alguma identidade e objetivos comuns. Essas organizações surgem em consequência das oportunidades proporcionadas pelo conjunto de regras e fundamentalmente estão em plena interação com as instituições tanto que a evolução das organizações é determinada pelo marco institucional assim como são um dos agentes da mudança institucional: as instituições determinam as oportunidades e as organizações são criadas para aproveitá-las e conforme evoluem alteram as instituições.

As organizações podem ainda ser conceituadas enquanto entidades cujo propósito é maximizar a riqueza, o investimento e outros objetivos definidos pelas oportunidades sendo que na busca por esses objetivos é que está a possibilidade de mudança na estrutura institucional.

As instituições são criadas para servir os interesses de quem tem o poder de negociação para conceber novas normas e têm por função reduzir a incerteza<sup>64</sup> por meio do estabelecimento de uma estrutura estável para a interação humana, contudo, essa estabilidade

---

<sup>62</sup> Que se caracteriza pela forte capacidade de sobrevivência e em geral as mudanças culturais são incrementais.

<sup>63</sup> As instituições afetam o desempenho da economia porque têm efeito direto sobre os custos de produção que somados ao padrão tecnológico empregado, determinam os custos de transação e transformação. Algumas instituições reduzem os custos de transação e outras elevam tais custos.

<sup>64</sup> A incerteza, por sua vez, é consequência da complexidade dos problemas da interação humana e decorrem das informações incompletas acerca da conduta dos outros indivíduos no processo de interação humana.

não pode ser confundida como sinônimo de rigidez, ao contrário, a estabilidade das instituições é perfeitamente compatível com a mudança permanente.

A estabilidade é obtida por meio de um conjunto complexo de limitações que engloba as regras formais e informais sendo que estas últimas mostram-se persistentes através das rotinas, dos costumes, das tradições e convenções. E tal estabilidade não significa eficiência institucional uma vez que pode ser condição necessária para a interação humana, mas não é condição suficiente para a eficiência.

Por mudança institucional, pode-se entender o modo pelo qual as sociedades evoluem ao longo do tempo e pela qual se pode entender a mudança histórica. O processo de mudança, por sua vez, pode ser lento uma vez que não é um processo simples e em geral ocorre de modo incremental como resultado das mudanças quanto às normas formais e limitações informais.

Enquanto as regras formais podem mudar repentinamente, as regras informais que estão baseadas em costumes, tradições e códigos de conduta são mais resistentes e requerem tempo para adequarem-se e é a persistência dos traços culturais frente à mudança nas normas formais que faz com que as limitações informais mudem em patamares distintos das limitações formais e por isso é a chave para explicar o caminho da mudança histórica.

O agente da mudança é o empresário individual que responde aos incentivos presentes no marco institucional, contudo, a mudança consiste em ajustes marginais no conjunto de regras e normas sendo que a mudança fundamental ocorre nos preços relativos (dos fatores de produção, do custo da informação, da tecnologia). Uma vez que ocorre mudança nos custos de negociação é preciso criar, por evolução, novas convenções e normas que efetivamente resolverão os novos problemas.

As instituições que permitem as mudanças são capazes de captar mais da lucratividade do comércio e estimular as atividades produtivas, embora possam persistir as vias improdutivas através de um conjunto de instituições que proporciona desincentivos às atividades produtivas através do domínio militar da política e economia, do fanatismo religioso ou de organizações redistributivas simples.

Dessa forma, as mudanças econômica e tecnológica são imprescindíveis para a evolução social e econômica e a mudança econômica a longo prazo é consequência cumulativa de muitas decisões de curto prazo dos empresários políticos e econômicos que direta e indiretamente dão forma ao desempenho.

### 2.3 A CONVERGÊNCIA ENTRE REGULACIONISTAS E INSTITUCIONALISTAS.

Os pressupostos teóricos apresentados conformam uma importante chave interpretativa porque se baseiam em conceitos e instrumental analítico que congregam um caráter heterogêneo e conformam uma consistente alternativa teórica ao neoclassicismo.

O corpo de conhecimento institucionalista organiza-se em quatro eixos centrais que de modo algum ferem os preceitos regulacionistas, a saber: a economia é um processo contínuo e por isso não pode ignorar o tempo, o lugar e as circunstâncias; as instituições, a tecnologia e os valores interagem; a ortodoxia é dedutiva, estática e abstrata; e, reconhece a importância de trabalhos empíricos e teóricos de outras disciplinas. Por sua vez, a proposição regulacionista atrai pesquisadores das correntes marxistas, institucionalista evolucionária, keynesiana e pós-keynesiana. Essa simbiose é defendida por Faria (1997) que argumenta que a Teoria da Regulação tem uma herança teórica bastante eclética e heterodoxa que tangencia a economia política marxista, a macroeconomia kaleckiana e keynesiana e com forte afinidade com as correntes institucionalista e evolucionária.

Os evolucionários e os institucionalistas procuram um caminho intermediário entre o individualismo metodológico e causalidade estrutural (em especial Hodgson). A contribuição institucionalista se refere à preocupação central com a tecnologia de modo que a trata como uma instituição e assim, presente endogenamente no esquema de análise para o qual o conceito de sistema nacional de inovação é central.

O primeiro ponto que aproxima a escola regulacionista e a escola institucionalista, sem dúvida, é a crítica à teoria neoclássica e um dos autores que destacam tal convergência é Hodgson (1994) cuja argumentação parte do entendimento de que a escola neoclássica não está sendo capaz de apresentar explicações sobre alguns fenômenos econômicos nem propor recomendações políticas que possam resolver os problemas mais relevantes. Contudo, isso não significa que tal corrente de pensamento esteja perdendo forças. Para o autor, a teoria neoclássica é anti-pluralista. Seu domínio na ciência econômica decorre do seu requinte formal através de complexas teorizações formais e técnicas econométricas<sup>65</sup>.

Os autores (Nelson; Winter, 2005) também destacam a compatibilidade das ideias da teoria evolucionária com ideias de Marx porque os evolucionários enfatizam a organização

---

<sup>65</sup> Para o autor, tal formalismo é simplista e ideologicamente dominado.

capitalista da produção como um sistema evolucionário dinâmico de modo que a distribuição de tamanho e lucro das firmas deve ser entendida em termos de um sistema evolucionário.

A realidade estudada pela teoria evolucionária é distinta da ortodoxa:

O mundo visto pela teoria evolucionária difere de um mundo ortodoxo não apenas porque as coisas estão sempre mudando de modo que não poderiam ser plenamente previstos, e pelo fato de sempre ser preciso fazer ajustes para acomodar ou para explorar essas mudanças. Ele difere, também, pelo fato de esses ajustes e acomodações, quer sejam eles privados quer sejam públicos, não levarem, em geral, a resultados previstos de forma precisa. Para o bem ou para o mal, a vida econômica é uma aventura. (NELSON; WINTER, 2005, p. 524)

A defesa por uma “Economia institucionalista moderna” é construída por Hodgson (1994) a partir do reconhecimento da influência das instituições, das práticas sociais e da história nas ideias, percepções e atos de cada sociedade, bem como, influenciada pelo pensamento pós-keynesiano, pela escola institucionalista (Veblen), por Marx, Schumpeter e de outras áreas do conhecimento (sociologia, ciência política, antropologia, psicologia e filosofia) cujo ponto em comum é o consenso em torno da ideia de que os agentes não são racionais no sentido assumido pelos economistas neoclássicos.

Ou seja, os temas comuns dos críticos da teoria neoclássica são: a) a racionalidade maximizadora passível de estimação é estreita e simplista, b) os fenômenos econômicos são simultaneamente evolutivos e dinâmicos muito mais do que equilibrantes no sentido neoclássico, c) reconhecimento do significado conceitual e a importância prática das instituições na vida econômica, a coordenação econômica apoia-se numa vasta gama de outras instituições econômicas e sociais, portanto não é uma questão de sinalização pelos preços dos mercados.

A proposta neo-schumpeteriana também se destaca por apresentar elementos que corroboram para a construção da convergência entre os teóricos regulacionistas e os institucionalistas. Embora os neo-schumpeterianos não sejam institucionalistas mas ao incorporarem as instituições em seu arcabouço teórico dão importante salto para a explicação da realidade econômica e expressam simpatia com a corrente regulacionista. Do mesmo modo, embalam a discussão na constatação de que nas últimas décadas é crescente o interesse no entendimento do papel das instituições no funcionamento do sistema econômico e isso é importante quando se considera além do contexto econômico, o histórico, cultural e político.

Em sua tese de doutoramento, Conceição (2001) destaca que o novo paradigma tecnológico (linguagem neo-schumpeteriana) e nova regulação (linguagem dos



regulacionistas) decorrem de transformações gestadas na base do sistema econômico, são essas mudanças que dinamizam o crescimento econômico. Por isso, crescimento econômico não pode ser reduzido ao aumento do produto per capita: é um processo dinâmico embalado por mudanças (de natureza tecnológica ou econômica e nas esferas sociais, políticas e institucionais) no nível de atividades produtivas. Portanto, os evolucionistas ou neo-schumpeterianos e regulacionistas possuem grande proximidade conceitual, metodológica e teórica. Embora os institucionalistas deem prioridade à dinâmica e ao processo de mudança em trajetórias de desenvolvimento ou crescimento econômico.

O termo mudança ocupa um espaço fundamental nas discussões haja vista que o mundo real é resultante de um processo permanente de mudança e desenvolvimento, tal processo é complexo e seu resultado será propiciar ou não condições de durabilidade (ou regularidade) para uma nova forma de desenvolvimento. Portanto, (um padrão ou modelo de) desenvolvimento requer a vigência de um processo mais ou menos duradouro de crescimento econômico.

A relação entre as Instituições e o padrão de desenvolvimento econômico é fortíssima: o desenvolvimento econômico é sinônimo da configuração das instituições que lhe dão sustentabilidade.

Outro ponto em comum entre os neo-schumpeterianos e regulacionistas é a discordância do nexos da NEI (instituições-custo de transações-teoria neoclássica de North), dado que entendem que as instituições são agentes de mudança em um processo descontínuo e sinuoso de crescimento.

Posto isto, é evidente a aproximação entre as abordagens institucionalista, neo-institucionalistas, antigos institucionalistas e regulacionistas. Tal aproximação se consolida em torno do conceito e papel das instituições.

As instituições conformam um conjunto de hábitos, costumes e formas de pensar comum entre os homens, ou uma forma de ação coletiva que controla ou favorece a expansão da ação individual do mesmo modo que resultam de processos coletivos gerados ao longo da história.

O princípio de ação das instituições decorre de um quadro de mudança na dinâmica institucional que pressupõe novas articulações. A mudança, sempre de natureza tecnológica institucional deriva de lutas sociais, conflitos, aprendizagem, tensões entre hábitos antigos e inovações que provocam normas e novos compromissos (ou valores e rotinas) que estabelecem novo padrão das formas institucionais. Logo, as instituições são guia de ação e estruturação da ordem social em um contexto de assimetrias, ou nas palavras dos

regulacionistas, as instituições participam na formatação das regularidades na acumulação pois servem como suporte da reprodução do modo de regulação. As formas institucionais são a codificação das relações sociais contraditórias em um contexto de conflito.

As reflexões de Conceição (2002) seguem fornecendo elementos para a defesa da convergência entre regulacionistas e evolucionários uma vez que são notáveis os pontos em comum, em especial por construírem uma teoria alternativa ao *mainstream* neoclássico, mas também através dos próprios princípios metodológicos da Escola da Regulação que podem ser sintetizados em número de três:

1. Fortes polarizações de conflitos: dão origem ao processamento dos antagonismos sociais,
2. Interação entre economia e política: lógica ambivalente da função das instituições sociais,
3. O Estado é produto dos conflitos inerentes às separações sociais.

Portanto, é possível concatenar todos os conceitos abordados através da seguinte definição do autor: “O Regime de acumulação é a instância mais agregada das regularidades do sistema, ao passo que o modo de regulação é a mais desagregada, pois sanciona as normas e regras de conduta dos indivíduos”. (CONCEIÇÃO, 2002, p. 134). As formas institucionais encontram-se entre uma instância e outra e são configurações específicas de cada regime de acumulação e asseguram o aparecimento de formas sociais compatíveis com o modo de produção dominante.

As mudanças pós-crise do fordismo ao exigir a incorporação dos aspectos financeiros integrados às inovações tecnológicas, sugere crescente proximidade teórica da regulação com abordagem pós-keynesiana.

Para os evolucionários há forte inter-relação entre desenvolvimento, crescimento, inovação tecnológica e aparato institucional, tais conceitos não podem ser compreendidos isoladamente:

A evolução de instituições relevantes para certa tecnologia ou indústria revela uma complexa interação entre ações privadas de firmas em competição, associações industriais, órgãos técnicos, universidades, agências governamentais, aparelho jurídico, etc. A forma de evolução dessas instituições, em conjunto, influencia a natureza e a organização das firmas, explicitando o caráter diferenciado e histórico dos vários padrões de desenvolvimento.” (CONCEIÇÃO, 2002, p. 139)

Relembrando as palavras de Veblen, Conceição (1987) destaca que não é possível falar em um único capitalismo mundial com modos de regulação globais. Cada país tem um

desenvolvimento específico do capitalismo em função das lutas de classe internas decorrentes de regimes de acumulação consolidados por formas de regulação apoiadas nos Estados locais. Esse entendimento corrobora com a defesa de Lipietz no sentido da importância de se estudar cada formação social nacional (sem ignorar que as relações externas podem ter maior ou menor influência).

As economias periféricas apresentam formas híbridas de regulação e estão associadas ao padrão hegemônico de regulação das economias centrais sem que as especificidades históricas de cada formação social nacional sejam suprimidas. Isso porque incorporam de forma adaptativa (à dinâmica interna) o regime de acumulação e modo de regulação dados pela dinâmica mais geral do mundo capitalista. A forma como se dará essa adaptação pode ser compreendida pelo estudo da formação social nacional, por sua inserção no exterior e pela morfologia histórica das relações de produção predominantes.

### 3 A AMÉRICA LATINA: INTERPRETAÇÕES E INTÉRPRETES

Para entender o objeto de pesquisa em questão, alguns elementos do contexto latino-americano emergiram assim como algumas importantes orientações para entender tal contexto.

Através de Lipietz (1988), a escola regulacionista propõe uma nova abordagem da economia mundial contemporânea: uma análise à luz da teoria da regulação cuja contribuição transborda o questionamento das análises marxistas tradicionais (leia-se Divisão Internacional do Trabalho) e pressupõe a apreensão de alguns elementos fundamentais para a real caracterização das formas de acumulação capitalista em cada Estado-nação, a saber: a “genealogia” de cada região; a dinâmica sócio-política interna; a estrutura e desempenho dos atores e a diversidade histórica e nacional.

Embora reconheça o mérito dos teóricos do imperialismo e da dependência uma vez que apontaram as diferenças de riqueza e poder entre os espaços econômicos, Lipietz chama a atenção para o perigo no uso desses termos para uma análise atual e desconectada do entendimento de que o desenvolvimento capitalista em cada país é resultado da luta de classes internas que esboçam regimes de acumulação consolidados por formas de regulação apoiadas no Estado Local.

E mais, a estabilização de um regime de acumulação e de um modo de regulação não deve ser analisada via lógica econômica puramente, já que são fruto do processo de lutas sociais e políticas que se estabilizam em alianças de classe.

Os países periféricos são parte do mundo no qual o regime de acumulação dos países capitalistas mais avançados não conseguiu se implantar e a relação desses territórios com os países centrais não consiste numa relação entre Estados no seio de um processo único; e sim, numa relação de processos de lutas sociais entre regimes de acumulação. Portanto, é correto falar em possibilidades e não necessidades de diferentes articulações da periferia com o centro: possibilidades diferentes para a formatação (através das lutas sociais locais) de distintos modelos de desenvolvimento para a periferia.

Apesar de considerar plausível a hegemonia implícita norte-americana que se concretizou através da imposição do seu modelo de desenvolvimento primeiro culturalmente<sup>66</sup>, a seguir financeiramente (via Plano Marshall) e institucionalmente (via

---

<sup>66</sup> O autor explica o imperialismo cultural como sendo a imposição de um modo de desenvolvimento, mas não necessariamente uma situação de subdesenvolvimento.

Bretton Woods e Fundo Monetário Internacional, por exemplo), o autor argumenta que o que de fato ocorreu foi uma configuração mundial que compatibilizou provisoriamente uma justaposição de regimes de acumulação semelhantes mas diferentes em relação ao ritmo de crescimento e inserção internacional. Não houve forma institucional de regulação da demanda mundial, nem autoridade soberana supranacional regulando: “*As complementariedades e os antagonismos entre economias nacionais permanecerão configurações de encontro, parciais e instáveis, e apenas abusando da linguagem será possível falar em regime de acumulação mundial.*”(LIPIETZ, 1988, p. 56)

Portanto, é preciso entender a relação centro/periferia enquanto um **processo** que antecede a consolidação de uma **estrutura** de relações desiguais. Numa certa etapa, mudar a condição de Estado-nação periférico é dificilmente reversível dado o conjunto das suas relações sociais; contudo, não se pode derivar que sua estrutura econômico-social é função dos anseios do centro e da sua condição de dependência do exterior.

Por outro lado, não se deve ignorar a responsabilidade das formas de colonialismo que modelaram relações políticas e sociais inibidoras do desenvolvimento de uma burguesia industrial e de uma classe assalariada. Logo, para identificar as raízes do desenvolvimento capitalista nas ex-colônias é necessário um estudo histórico das relações sociais, dos regimes de acumulação e modos de regulação vigentes nesses países.

Posto isto, o objetivo das próximas páginas é resgatar a história econômica latino-americana através de algumas contribuições teóricas específicas sobre o assunto. O presente capítulo constitui-se, portanto, na continuação da exposição do embasamento teórico mas contempla o exercício de aproximação ao objeto investigado uma vez que enfoca as teses e argumentos específicos à realidade da América Latina. Tais teses e argumentos não são conflituosos com as correntes regulacionista e institucionalista, ao contrário, oferecem importantes elementos que convergem com a proposta interpretativa. Nesse sentido, tornou-se imprescindível retomar a contribuição da Teoria Cepalina no que tange aos principais problemas do subdesenvolvimento da região, temas específicos (como campesinato, economia formal e informal) e contribuições mais recentes; em seguida, a análise comparativa da contribuição de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falletto possibilita a apreensão da trajetória socioeconômica que é complementada com o olhar de Florestan Fernandes. A realidade latino-americana no contexto da chamada globalização encerra o presente capítulo.

### 3.1 UMA RELEITURA DO PENSAMENTO CEPALINO

A teoria cepalina foi se constituindo no decorrer do século passado e é definida por Bielschowsky (2000) como a principal fonte de análise sobre a realidade econômica da América Latina. Com seu método histórico-estruturalista, constitui-se um corpo analítico específico inserido no do campo da história do pensamento econômico denominado “sistemas de economia política”<sup>67</sup> cuja contribuição pauta-se na defesa da necessidade do Estado ordenar o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos.

Embora a obra cepalina tenha sido inaugurada no final da década de 1950, o autor destaca que continuam fazendo parte do método dessa escola nos dias atuais, alguns traços analíticos, a saber: o enfoque histórico-estruturalista, a análise da inserção internacional, a análise dos condicionantes estruturais internos e a análise das necessidades e possibilidade de ação estatal. Os referidos traços acompanharam o desenrolar da história econômica da América Latina e possibilitaram subdividir a obra da Cepal também em períodos e elementos permanentes.

Os anos de 1948-1960 são responsáveis pela inauguração do pensamento cujo carro-chefe era a industrialização que deveria ser conduzida deliberadamente pelo Estado. Os conceitos e temas centrais do período se referiam, em se tratando da inserção internacional, à deterioração dos termos de intercâmbio, ao desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos e integração regional. Do ponto de vista do método, acompanhavam a discussão a ideia do processo de industrialização substitutiva, as tendências perversas decorrentes da especialização e a heterogeneidade estrutural<sup>68</sup>.

A década de 1960 se traduziu no tema das reformas que o Estado deveria promover para desobstruir o processo de industrialização. Os conceitos que acompanharam essa discussão eram sobre dependência, integração regional e política internacional de redução da vulnerabilidade. Somaram-se às discussões a importância da reforma agrária e redistribuição de renda<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> History of systems of political economy.

<sup>68</sup> Do ponto de vista do contexto histórico do período, o autor faz a ressalva de que havia um descompasso entre a história econômica e social e o respectivo plano ideológico e analítico. É essa a brecha ocupada pela teoria cepalina na época a partir da defesa do desenvolvimento via industrialização, dito de outra forma, com a visão regional da teoria do desenvolvimento. E ainda, são esses anos iniciais que se caracterizaram como período de auge da criatividade e capacidade de influência da Cepal.

<sup>69</sup> Nesse período, três elementos influenciaram o pensamento cepalino de modo a ganhar força a chamada sociologia do desenvolvimento: a crescente instabilidade macroeconômica dos países traduzida em grave

A homogeneização social e a industrialização pró-exportadora foram os fundamentos da década seguinte. Defendia-se a necessidade de reorientar o desenvolvimento para que tais objetivos fossem materializados. Do ponto de vista da inserção internacional, a produção teórica centrava-se no endividamento perigoso e na insuficiência exportadora e do ponto de vista da análise histórico-estruturalista, não somente a estrutura produtiva era considerada, mas também as estruturas de poder.

Os anos de 1980 foram embalados pela preocupação com a superação do endividamento externo, ou seja, a asfixia financeira. Defendia-se a importância de ajustes com o crescimento econômico tanto em se tratando de políticas de renda como da dívida pública.

Até os últimos anos do século passado, o enfoque cepalino se dava sobre a transformação produtiva com equidade. E isso implicava no entendimento de que a especialização exportadora é ineficaz, a vulnerabilidade aos movimentos de capitais é uma constante, portanto, são reais as dificuldades para uma transformação produtiva eficaz. Ao Estado compete programar políticas de fortalecimento da transformação produtiva com equidade<sup>70</sup>.

O transcorrer das décadas e a evolução do pensamento são qualificadas por Bielschowsky como bastante frutíferas já que conseguiram acomodar a evolução dos acontecimentos através da revisão das interpretações e manter a coerência político-ideológica e a consistência analítica já que o método histórico-estruturalista e estas idéias centrais davam unidade às diferentes teses produzidas pelos teóricos da corrente cepalina.

O recurso à história econômica foi uma marca da corrente porque ela tinha como integrantes alguns dos principais historiadores econômicos da América Latina como Celso Furtado, Aníbal Pinto e Aldo Ferrer<sup>71</sup>. A instrumentalização desse enfoque se deu pela teoria do subdesenvolvimento de Raul Prebisch. Já a natureza estrutural é explicada por Bielschowsky como sendo o enfoque às estruturas subdesenvolvidas da periferia da América Latina que condicionam (e são condicionadas) trajetórias desconhecidas, e por assim sê-lo, exigem estudos que incorporem as especificidades históricas e regionais. Nas palavras do autor:

---

restrição externa; o crescimento da favelização e empobrecimento que acompanhava o processo de industrialização; e a Revolução Cubana de 1959.

<sup>70</sup> Para Bielschowsky (2000), os anos de 1990 correspondem à agenda da “Transformação Produtiva com Equidade” do pensamento cepalino também denominado por neo-estruturalismo cepalino que busca recuperar a agenda de análises do desenvolvimento, porém adaptando-a à realidade da globalização.

<sup>71</sup> Cujos estudos corresponderam às realidades, respectivamente, do Brasil, Chile e Argentina.

Em outras palavras, o enfoque histórico-estruturalista cepalino abriga um método de produção de conhecimento profundamente atento para o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, que tem maior proximidade a um movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos tradicionais. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 21)

É fundamental, para os objetivos do presente trabalho, destacar a argumentação do autor de que a originalidade dos escritos cepalinos é convergente com as interpretações institucionalistas porque confere atenção à organização dos mercados (e suas imperfeições) e agentes em condições históricas específicas<sup>72</sup>.

O conceito do termo centro e periferia tem na perspectiva cepalina um papel seminal do ponto de vista analítico. O termo periferia corresponde a uma determinada estrutura com um padrão de inserção mundial específico: exportadora de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica, por outro lado, importadora de bens e serviços com demanda em expansão. Mais importante ainda, a periferia constitui-se como absorvedora de padrões de consumo e tecnologias em geral inadequadas à disponibilidade de recursos e ao nível de renda da periferia. Essa estrutura socioeconômica determina que a industrialização, a introdução de progresso técnico e o crescimento sejam processos com características próprias.

Logo, esses elementos significaram a superação de que não era correto comparar o subdesenvolvimento periférico com a trajetória das economias centrais. Porém, deve-se destacar que embora não exista na Cepal um pensamento monolítico, é consenso que a problemática não pode ser entendida apenas pelo campo da economia porque o problema não está no mercado, e sim nas estruturas (e a disparidade entre as estruturas produtivas) que estão por detrás do mercado. Por sua vez, o mercado é ineficaz para resolver as desigualdades de renda.

Pois bem, feitas essas considerações introdutórias, a tarefa seguinte corresponde à exposição das contribuições de um cepalino que elaborou uma importante síntese e crítica da Teoria da Cepal<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Para Fonseca (2000), o estruturalismo cepalino dificilmente pode ser apreendido como um novo paradigma e ainda, que o mesmo nunca pretendeu substituir o paradigma dominante uma vez que sua historicidade latino-americana não permite defini-lo enquanto uma teoria geral.

<sup>73</sup> Para maior aprofundamento acerca da obra dos autores cepalinos, sugere-se a leitura de: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.



### 3.1.1 Síntese e crítica.

Rodriguez (1981) organiza seu trabalho a partir de algumas premissas. Primeiro, as contribuições da teoria cepalina são passíveis da seguinte divisão: as contribuições ao campo da teoria econômica e as referentes ao âmbito da política econômica<sup>74</sup>. Segundo, é a concepção centro-periferia que dá unidade ao pensamento cepalino, e é o ponto de partida<sup>75</sup>. As principais contribuições teóricas se referem ao conceito do sistema centro-periferia, da teoria da deterioração dos termos de troca e o processo de industrialização.

Para o autor, o mérito da teoria cepalina está no fato de examinar as transformações que ocorrem na estrutura da produção material durante o processo de industrialização das economias definidas como periféricas. Entretanto, o enfoque estruturalista impõe algumas limitações. A primeira que merece destaque é a característica de examinar apenas de modo tangencial e superficial as relações sociais que estão na base do processo de industrialização da periferia e das transformações estruturais que ele traz consigo. Em segundo lugar, não explica a desigualdade inerente à evolução do sistema centro-periferia já que as diferenças (entre produtividade do trabalho e renda média) estão relacionadas com as condições gerais em que se realiza a acumulação em escala mundial que é capaz de favorecer ou não o crescimento e a diversificação da produção de um ou outro polo.

O viés ideológico da teoria cepalina também pode ser lido como uma condicionante já que enfoca as relações sociais a partir de uma ótica específica ao propor que haja a ampliação das funções do Estado e do grau de sua intervenção, e que ele seja capaz de conciliar os interesses dos distintos grupos e classes privilegiando os da Nação.

É justamente esse cunho ideológico que, segundo o autor, explica porque a teoria não considera as relações sociais uma vez que não reconhece a existência de uma relação básica de exploração entre capital e trabalho nem o caráter antagônico que ela imprime ao conjunto das relações sociais. Desse modo, deixa de examinar as características específicas que tais relações assumem no interior das formações periféricas porque não considera o caráter antagônico das relações entre as classes, e entende que a realidade deve ser adequada aos padrões ideais estabelecidos.

---

<sup>74</sup> O que interessa para o presente trabalho são as contribuições ao campo da teoria econômica.

<sup>75</sup> A concepção originária data do final da década de 1950. E ainda, nas décadas de 1950-60, os argumentos da Cepal eram convergentes com os governos ditos populistas na América Latina. O movimento populista é qualificado pelo autor como um movimento político embalado pelo caráter nacional, popular e estatizante.

### 3.1.1.1 Os conceitos centrais.

A concepção do sistema centro-periferia é um ponto de partida, mas também de chegada porque em torno dela articula-se uma série de ideias importantes que objetivaram elaborar generalizações sobre algumas tendências e problemas que parecem ser comuns aos países da América Latina. (RODRIGUEZ, 1977).

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento precisa anteceder os demais e se expressa no aumento do bem estar material, refletido pela elevação da renda real por habitante e condicionado pelo crescimento da produtividade média do trabalho. Esse crescimento depende da adoção de métodos de produção indiretos cujo uso implica no aumento da dotação de capital por homem ocupado. A maior densidade de capital vai sendo obtida à medida que se leva a efeito a acumulação que é impulsionada pelo progresso técnico necessário para garantir sua continuidade<sup>76</sup>.

A definição de países centrais corresponde àquelas economias em que penetraram primeiro as técnicas capitalistas de produção. Já nos países periféricos, a produção permanece inicialmente atrasada do ponto de vista tecnológico e organizativo tornando-se uma restrição porque não permite apreender a conformação entre elas (implicitamente está a ideia de mudança, movimento) uma vez que nas áreas atrasadas o progresso técnico só atinge setores exíguos de sua imensa população haja vista que geralmente só penetra onde se faz necessário para produzir alimentos e matérias primas a baixos custos destinados para exportação.

Os países centrais e os periféricos se constituem historicamente como resultado da forma pela qual o progresso técnico se difunde na economia mundial. Nos centros os métodos indiretos de produção gerados pelo progresso técnico se difundem pela totalidade do aparelho produtivo em um período de tempo relativamente breve.

Na periferia, as técnicas novas só são implantadas nos setores exportadores de produtos primários e em algumas atividades econômicas diretamente relacionadas com a exportação as quais passam a coexistir com setores atrasados no que diz respeito à penetração

---

<sup>76</sup> Esses elementos sobre desenvolvimento econômico coincidem com as presentes na teoria do crescimento de origem neoclássica e keynesiana que o concebem como um processo de acumulação de capital (estritamente ligado ao progresso técnico) pelo qual se obtém a elevação gradual da densidade de capital e o aumento da produtividade do trabalho e do nível de vida médio. Mas as semelhanças se encerram aí porque a concepção cepalina não procura captar o processo de acumulação e de progresso técnico em uma economia do tipo capitalista isoladamente. Procura elucidar quais características que tal processo assume ao se difundirem as técnicas capitalistas de produção no âmbito de um sistema econômico mundial composto por centros e periferia. Logo, está implícita a ideia de um desenvolvimento desigual.

das novas técnicas e ao nível da produtividade do trabalho. Em função de constituir-se impulsionada pela grande expansão dos centros durante a fase de desenvolvimento para fora, a estrutura produtiva da periferia adquire dois traços fundamentais: a) o caráter de especialização ou unilateralmente desenvolvido, b) e heterogênea ou parcialmente atrasada. Esses traços decorrem da coexistência de setores em que a produtividade alcança os níveis mais altos do mundo (o exportador) e atividades que utilizam tecnologias antiquadas nas quais a produtividade do trabalho é inferior àquela encontrada nas atividades similares do centro.

Portanto, o conceito centro-periferia é aprofundado pela abordagem dos termos de intercâmbio e frutos do progresso técnico que exaltam os elementos dinâmicos que tal conceito pressupõe:

[...] destinam-se a apreender o processo de desenvolvimento partindo da hipótese fundamental de que a desigualdade lhe é inerente, ou seja, pressupondo que, durante a evolução a longo prazo do sistema econômico mundial, se alargue a brecha entre esses dois polos, entre o caráter desenvolvido dos centros e o caráter subdesenvolvido da periferia". (RODRIGUEZ, 1981, p. 38)

Dito dessa forma, o conteúdo dinâmico está relacionado à evolução desigual da produtividade e rendas médias em função do progresso técnico (que é mais acelerado nos países centrais) e dos incrementos de produtividade do trabalho (resultante da incorporação do progresso técnico ao processo produtivo) que são mais intensos na indústria do centro do que nos setores primário-exportadores da periferia. Essa diferença se reflete na disparidade dos ritmos de aumento das respectivas produtividades médias, além da renda real média crescer também de forma desigual (a taxas mais elevadas nos países centrais).

Essas desigualdades vinculam-se entre si através do conceito de deterioração dos termos de intercâmbio. A tese sustenta-se no fato de que esse fenômeno é expressão de uma tendência de longo prazo, inerente ao intercâmbio de bens primários de exportação da periferia por bens industriais exportados pelos centros. Ou seja, a deterioração implica no fato de que os frutos do progresso técnico se concentram nos centros industriais.

Tendo em vista que o desenvolvimento econômico é um processo de acumulação e de progresso técnico do qual resulta a elevação persistente do produto por homem ocupado; para alcançar níveis mais altos de produtividade e renda, a estrutura setorial da produção e do emprego sofre uma transformação que não é arbitrária. A medida que a demanda cresce e se

diversifica muda sua composição uma vez que a demanda de bens industriais e de serviços aumenta com maior intensidade do que a de bens primários.

O aumento da produtividade permite satisfazer essas demandas crescentes mediante uma mudança na composição setorial da produção que, por sua vez, supõe uma mudança na composição setorial do emprego. Ou seja, a produção e ocupação devem crescer mais nos setores secundário e terciário do que no primário. Logo, o progresso técnico neste último setor permite e estimula um crescimento da ocupação maior nos outros setores mais dinâmicos.

A causa fundamental da deterioração pode ser enunciada enquanto a geração contínua de excedente de mão-de-obra na produção primária periférica. As necessidades de trabalho tendem a aumentar em ritmo menor do que o da enorme oferta de mão-de-obra que tem sua origem no crescimento vegetativo da população e nos deslocamentos produzidos pela introdução de técnicas novas nos setores atrasados. Logo, o excedente da força de trabalho exerce uma pressão constante na produção primária de exportação através dos salários pagos sobre os preços dessa produção.

Por sua vez, a tendência à deterioração se manifesta através das flutuações cíclicas características do capitalismo: durante as fases de auge, os preços primários aumentam mais do que os preços industriais, porém baixam mais nas fases de declínio, e essa baixa é tão maior que os preços dos produtos de exportação da periferia perdem, durante a contração, mais do que haviam ganhado nas fases de auge. Dessas variações conjunturais resulta a tendência à deterioração a longo prazo dos termos de intercâmbio.

Enquanto isso, nos países centrais os trabalhadores conseguem aumentos salariais ou evitar sua compressão dada a escassez relativa de mão-de-obra e melhor organização sindical. Do mesmo modo, os empresários contam com vantagens para proteger o nível de lucro em comparação aos empresários da periferia. Eles atuam de modo que a produção que realizam ocupa as primeiras etapas do processo produtivo. A demanda dos bens primários da periferia é derivada e dependente da demanda de bens finais das economias do centro de modo que os empresários desse tipo de economia se encontram numa posição que lhes possibilita pressionar aqueles que os precedem na cadeia de produção até que a queda dos preços monetários dos bens primários que adquirem lhes permita restabelecer condições satisfatórias de rentabilidade.

Considerando que a dinâmica do sistema se baseia no desenvolvimento desigual porque nos países centrais a estrutura produtiva é diversificada e homogênea; e nos países periféricos é especializada e heterogênea. Os conceitos abordados possuem conteúdo estático

similar aos conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, pois assinalam a desigualdade das estruturas produtivas entre países avançados e atrasados.

E novamente, a conotação dinâmica reclama seu espaço no pensamento cepalino através dos diferentes ritmos de aumento da produtividade média do trabalho que se registram nos dois polos do sistema econômico mundial. Subentende-se a desigualdade entre as estruturas produtivas, pois o atraso relativo de sua própria estrutura impede a periferia de gerar progresso técnico e incorporá-lo ao processo de produção em proporção similar à dos centros. É essa desigualdade estrutural que explica a deterioração dos termos de intercâmbio.

Esse raciocínio mostra que existe uma tendência à desigualdade entre os dois polos do sistema centro-periferia e que é inerente à própria dinâmica. A desigualdade estrutural e a diferenciação entre produtividades e rendas médias atuam uma sobre a outra e se reforçam reciprocamente. Essa dupla desigualdade é considerada característica da fase de desenvolvimento para fora; porém, tais tendências continuam sendo inerentes à dinâmica do sistema mesmo durante a fase em que a industrialização passa a constituir o eixo do processo de desenvolvimento e apesar das significativas transformações estruturais que ela traz consigo.

Termos de intercâmbio e progresso técnico se materializam através do processo de industrialização, ou na terminologia cepalina, no desenvolvimento para dentro.

A industrialização é um fato real e um fenômeno espontâneo que indica a existência de uma mudança no modelo de crescimento periférico, uma transformação do desenvolvimento para fora (baseado na exportação) em desenvolvimento para dentro (baseado na ampliação da produção industrial). Esse fenômeno se acha vinculado a certas transformações na economia mundial que tem para a periferia particular significação e importância.

Contudo, esse processo (industrialização) é carregado de contradições nos países periféricos já que possuem uma forte tendência ao desequilíbrio externo (resultante das alterações no funcionamento do sistema econômico mundial) e à deterioração dos termos de intercâmbio.

A tendência ao desemprego continua sendo uma constante porque as economias periféricas dão início ao processo de industrialização em condições de superabundância de mão-de-obra (peculiares à sua especialização e heterogeneidade estrutural) e se veem obrigadas a utilizar técnicas intensivas (e inadequadas) em capital geradas ao longo da lenta e gradual evolução econômica dos centros.

Tal inadequação deriva do fato de que as técnicas foram desenvolvidas nos centros e posteriormente incorporadas pela periferia. Sendo assim, quando a periferia atravessa a fase de desenvolvimento via industrialização torna-se necessário adotar essas mesmas técnicas de grande escala e elevada densidade de capital, em condições de atraso no que diz respeito aos níveis de renda e de capacidade de poupar. Esse atraso se reflete em problemas de utilização e acumulação de capital. As técnicas se traduzem em unidades produtivas de grande escala, ao passo que as baixas rendas determinam insuficiências de mercado com a consequente subutilização deste recurso. Ao mesmo tempo em que desperdiça capital, a insuficiente capacidade de poupar não permite que se supere o hiato do atraso (e que se elevem substancial e rapidamente os níveis de produtividade) em múltiplos setores e atividades de maneira que continua comprometida a eficácia do sistema e a própria capacidade de poupar. Entre os estrangulamentos setoriais, destaca-se a falta de adaptação da infraestrutura herdada do período de desenvolvimento voltado para fora, organizada em função das necessidades da especialização primário-exportadora. Logo, a primeira dificuldade decorre da inadequação tecnológica.

Ou seja, durante o processo de industrialização perdura a deterioração dos termos de intercâmbio, manifestam-se problemas de balanço de pagamentos e absorção de mão-de-obra, produzem-se desarranjos inter setoriais da produção (carências de infraestrutura, oferta agrícola, entre outros) e persistem as dificuldades de utilização e acumulação de capital.

Embora a industrialização leve à diversificação da produção e ao aumento da produtividade média do trabalho, essa diversificação não chega a eliminar a falta de complementaridade entre os setores produtivos nem a condição primária exportadora.

Considerando que afloram problemas comuns que debilitam o processo de industrialização, o livre jogo das forças de mercado conduz a persistente manifestação das fragilidades periféricas (como problemas de Balanço de Pagamentos, de acumulação e subutilização de capital e força de trabalho).

Para que a industrialização consiga aumentar os níveis de produtividade e otimizar a alocação de recursos é preciso orientá-la por meio de uma política deliberada de desenvolvimento, e dada a natureza estrutural dos problemas é preciso ordenar e racionalizar essa política. Logo, as condições estruturais periféricas limitam sua capacidade de crescimento quando esse tipo de economia é exposto ao curso espontâneo das forças de mercado. Por isso, a ideia enfatizada nos documentos da Cepal como requisito para o desenvolvimento das economias periféricas é a necessidade da condução deliberada do processo de industrialização substitutiva por meio da planificação.

### 3.1.1.2 O estruturalismo cepalino: avanços e fragilidades.

Para construir sua argumentação no sentido de apontar as fragilidades e os avanços da teoria cepalina, Rodriguez (1981) retoma a natureza estruturalista desse pensamento.

As hipóteses básicas da concepção originária se referem às peculiaridades da estrutura produtiva periférica e da sua transformação haja vista que apesar de heterogênea e especializada não permanecem imutáveis. Porém, a disparidade dinâmica entre o grau de avanço das estruturas produtivas dos dois polos do sistema sustenta a diferenciação de suas rendas médias, que por sua vez, contribui para dificultar que aquela disparidade diminua ou desapareça.

O caráter estruturalista cepalino, segundo o autor, está expresso na construção de modelos com conteúdo explicativo e propositivo.

O primeiro constitui o desenvolvimento analítico do conceito de heterogeneidade estrutural e se refere aos problemas de emprego. Estabelece as leis de proporcionalidade que deveriam ser cumpridas na mudança da estrutura produtiva periférica com o objetivo de conseguir o pleno emprego da força de trabalho em condições de produtividade normal. O desemprego é explicado por contraposição a tal modelo com base nas desproporções que se dão no crescimento de cada um dos diferentes setores produtivos e entre eles.

O segundo modelo desenvolve o conceito de especialização e trata da tendência ao desequilíbrio externo; estabelece as leis de proporcionalidade necessárias para contrabalançar essa tendência, indica como mudar a estrutura produtiva interna, a fim de que a complementariedade entre os seus diferentes ramos, unida às modificações na composição das importações limite o seu aumento ao ritmo de crescimento das exportações primárias.

O terceiro diz respeito à deterioração da relação de intercâmbio, ao seu significado em termos de renda e incorpora simultaneamente os conceitos de heterogeneidade e de especialização. Estão presentes as leis de proporcionalidade que devem ser cumpridas para a obtenção do pleno emprego da força de trabalho a níveis de produtividade normal para superar a condição de heterogeneidade, para evitar o desequilíbrio externo e superar a especialização. Desse modo, seria possível impedir a diminuição nos preços relativos das exportações periféricas, o que conduziria à diferenciação de rendas.

Esses modelos são desenvolvimentos analíticos da concepção originária que tem relação com a estrutura produtiva de modo que o primeiro modelo desenvolve o conceito de heterogeneidade, o segundo o de especialização. Esses dois conceitos são incorporados ao

terceiro que ao conectá-los e utilizá-los em conjunto levam em consideração as ideias sobre desigualdade inerente à dinâmica do sistema.

Sobre essas bases, são elaborados de forma explícita ou implícita, padrões ideais de referência que indicam as condições de proporcionalidade que devem ser cumpridas entre os setores produtivos periféricos. São apresentadas de uma forma ordenada as características da estrutura produtiva periférica, oferece-se uma imagem de sua mudança e das dificuldades que a acompanham e descreve-se o condicionamento imposto a essa mudança pelas relações comerciais com o centro.

É a partir desses elementos que o autor indica os argumentos que descrevem os avanços e fragilidades do pensamento da Cepal.

Os pontos positivos podem ser enunciados a partir da aceitação de que o pensamento cepalino não é mera justaposição de ideias genéricas uma vez que possui um desenvolvimento analítico e cumpre com as exigências de forma da teoria econômica tanto que possui alto grau de coerência através dos argumentos articulados em torno da explicação de três tendências da industrialização periférica: o desequilíbrio externo, o desemprego da força de trabalho e a deterioração dos termos de intercâmbio.

A amplitude da temática cepalina do subdesenvolvimento possui certo grau de neutralidade porque se refere essencialmente à estrutura produtiva da periferia e sua mudança; por concentrar-se na esfera da produção são aplicáveis a diversas situações de subdesenvolvimento.

A natureza dinâmica do conceito centro-periferia é primordial porque apresenta a evolução econômica de longo prazo do sistema centro-periferia com base no atraso estrutural. Do mesmo modo que a natureza estruturalista do pensamento cepalino permite destacar uma série de problemas e fenômenos específicos ao subdesenvolvimento, alcançando uma interpretação seminal dele, diferente e mais complexa do que as diretamente da teoria econômica convencional, logo, o caráter estruturalista é um traço de originalidade.

O subdesenvolvimento é apreciado em contraposição a esse padrão de referência; faz referência à existência de um duplo círculo vicioso: o atraso e a pobreza diminuem, por um lado, as possibilidades de poupança e acumulação; que por sua vez limitam o tamanho do mercado e as oportunidades de investimento, todos eles requisitos para se conseguir a superação da pobreza e do atraso. E ainda, o subdesenvolvimento não é um mero estado de atraso; é um processo de mudança a longo prazo da estrutura produtiva da periferia condicionado pelos marcos das relações comerciais com o centro.



Além de apresentar certas tendências e contradições, o processo de industrialização pela ótica cepalina, caracteriza-se por determinados padrões de mudança estrutural. Portanto, a análise cepalina do subdesenvolvimento é mais abstrata e ampla. Abstrata porque considera isoladamente a mudança da estrutura produtiva periférica deixando de lado a influência que os fatores de tipo social ou cultural eventualmente exercem sobre essa mudança. Ampla porque leva em conta uma variedade de aspectos da estrutura produtiva interna da periferia e de sua mudança, e considera a inserção dessa economia no sistema econômico mundial e o condicionamento que lhe é imposto pelas suas relações comerciais.

Em se tratando das fragilidades, o autor destaca os seguintes pontos. A natureza estruturalista condiciona o seu alcance e suas limitações porque o modelo proposto não é outra coisa senão um padrão ideal de transformação da estrutura produtiva que estabelece as proporções que devem ser cumpridas entre os vários setores e ramos de atividades com o objetivo de evitar o desequilíbrio externo. Logo, a explicação da especialização, da heterogeneidade e da deterioração dos termos de troca está baseada num padrão de referência implícito que impõe condições necessárias para que a deterioração não se reproduza.

As diversas contribuições da Cepal não chegaram a ser claramente conectadas e compatibilizadas; embora haja unidade (pelas hipóteses básicas) e as análises e conclusões não são contraditórias nem excludentes, e sim harmônicas e complementares. Mas essas contribuições não chegam a formar um todo coerente, nem podem ser consideradas como aspectos parciais de uma mesma teoria global.

A principal limitação que se destaca, segundo o autor, é que as contribuições teóricas da Cepal não consideram nem analisam as relações sociais que estão na base do processo de industrialização e das mudanças de estrutura que ele traz consigo:

No entanto, mesmo alcançando os limites das suas possibilidades de coerência interna, o enfoque estruturalista é inadequado para analisar a evolução a longo prazo do sistema econômico no seu conjunto, que envolve mais elementos do que a simples mudança da estrutura produtiva. (RODRIGUEZ, 1981, p. 255)

Seria preciso que a análise centralizasse a atenção no processo de acumulação de capital. É preciso considerar e integrar as relações econômicas que se estabelecem entre as diferentes entidades componentes do sistema. Mostrar como a acumulação vai se desenvolvendo, a partir das motivações e do comportamento de agentes econômicos, grupos de interesse e/ou grupos sociais cujos atos a dinamizam ou a freiam, ou ainda lhe imprimem

uma determinada orientação. Além disso, não abrangem nem se referem as relações de produção assim como também não se referem à forma na qual interagem.

Para além das críticas, Rodriguez (1988) aponta caminhos para superar as fragilidades. Para ele, é preciso articular a argumentação em torno da acumulação de capital enquanto um processo de geração, apropriação e utilização do excedente econômico. Para isso é preciso reconhecer a existência de uma relação econômica básica de exploração entre capital e trabalho que imprime um caráter antagônico às relações de classes sociais, o que, por sua vez, condicionam a evolução e o funcionamento do sistema econômico-social no seu conjunto.

O caráter estruturalista impede que a análise da desigualdade seja feita de modo mais amplo e não somente com base nos padrões de acumulação necessária. A desigualdade depende também das condições gerais em que se produz a acumulação em escala mundial e da medida em que essas condições favorecem, entorpecem ou bloqueiam o crescimento da produção de um ou outro polo. Ou seja, para analisar a bipolaridade do sistema centro-periferia não basta postular a desigualdade do desenvolvimento das forças produtivas. É preciso ter em conta que elas se desenvolvem nos marcos de um processo de geração, apropriação e utilização do excedente econômico e que esse processo não se produz somente no interior de cada polo, mas também entre os dois polos representativos das economias avançadas e atrasadas do sistema capitalista mundial.

Mesmo considerando a neutralidade do pensamento cepalino, isso não nega o seu caráter ideológico: está implícito um modo de ver as relações sociais que permite visualizá-las como uma racionalização dos pontos de vista e interesses de determinados grupos sociais, a partir de uma perspectiva econômica e num alto grau de abstração. A vertente ideológica deriva de uma posição de política de desenvolvimento fortemente industrialista, ou seja, a industrialização deliberada é a chave para conseguir um padrão de mudança da estrutura produtiva capaz de evitar as desproporções e tendências que emergem inevitavelmente quando essa mudança é deixada ao livre jogo das forças de mercado.

Portanto, a industrialização é qualificada e matizada pelas análises de certos aspectos das relações econômicas peculiares à periferia. A proposta de industrialização que assim surge contempla a modificação da propriedade latifundiária da terra e das demais condições de propriedade e posse vinculadas à presença do latifúndio. Propõe um desenvolvimento de tipo nacional e indica a necessidade de regulamentar e submeter ao controle a participação do capital estrangeiro, por último favorece a alteração da estrutura do comércio internacional buscando uma inserção mais vantajosa da periferia na divisão internacional do trabalho. Logo,

supõe a existência de certos grupos sociais e dá prioridade aos interesses de alguns deles; destaca e privilegia os interesses industriais nacionais em relação aos de outros grupos capitalistas, como os vinculados à grande propriedade agrária, ao comércio de exportação e importação herdados do esquema tradicional da Divisão Internacional do Trabalho, e ao capital estrangeiro<sup>77</sup>.

A política econômica, a planificação e papel do Estado se constituem em um meio para dar eficácia às operações de mercado e não substituí-lo; é um requisito para ordenar as mudanças estruturais que a industrialização e o desenvolvimento pressupõem e, portanto para evitar os desajustamentos e incoerências que acompanham essa transformação quando ela se realiza de maneira espontânea<sup>78</sup>.

A posição cepalina é de cunho intervencionista, o Estado é concebido como o gerente fundamental da política de desenvolvimento, sua função é orientar a longo e médio prazos mediante a planificação e conduzir a curto prazo através do manejo da política. Contudo, dadas as especificidades periféricas do desenvolvimento para fora na qual o papel do Estado na vida econômica é muito restrito, adequar as suas funções de acordo com a perspectiva cepalina exigirá normalmente ampliá-las de um modo considerável, sendo necessário introduzir mudanças nos marcos jurídicos vigentes, alterar de forma significativa o sistema fiscal, readaptar ou criar novas instituições e empresas públicas, tomar para si tarefas de produção em algumas atividades vitais para a expansão industrial.

A abordagem cepalina do papel do Estado reflete a percepção de que é possível e vantajoso que o mesmo tenha maior autonomia em relação aos diferentes grupos sociais através da ampliação de suas faculdades e funções e da readequação de seus organismos e de sua capacidade administrativa.

Novamente destaca-se a fragilidade em relação às classes sociais. O pensamento cepalino é uma estrutura conceitual ampla e complexa, mas não examina as relações sociais a não ser de forma lateral e superficial a partir de uma ótica econômica. Os pressupostos implícitos sobre o assunto dizem respeito às relações entre grupos e classes sociais e a mudança que deve ir processando nelas durante a industrialização. O papel do Estado tem uma ação potencial sobre as classes sociais já que pressupõe alto grau de autonomia com relação aos diferentes grupos sociais. As características dessa posição não estão detalhadas nem aparecem explícitas nos documentos, mas indica que o Estado deve proteger e promover

---

<sup>77</sup> Embora contemple os interesses industriais, na teoria cepalina há um claro perfil distributivista porque leva em conta os interesses da camada média e dos setores operários e dos grupos de baixa renda.

<sup>78</sup> O autor adverte que tal posicionamento não deve ser confundido com uma posição estatizante.

os interesses da burguesia industrial nacional, dando prioridade a elas; a ação persistente do estado contribui para transformar as relações entre os diferentes grupos dessa classe (industriais, financeiros, agrários) ajudando a atenuar os conflitos e tornando compatíveis os interesses de longo prazo. Logo, admite-se que com o tempo as relações vão se alterando favorecendo a continuidade ou aceleração do processo de industrialização.

Portanto, o caráter ideológico da proposta cepalina apresenta-se em pressupostos implícitos que não se estabelecem com base num exame minucioso das relações sociais tal como elas se apresentam nos fatos. Ao apresentar uma antevisão das mudanças que devem ser conduzidas nas relações sociais, a postulação dessas transformações constitui um projeto sociopolítico revelando seu caráter ideológico.

Além disso, enfoca as relações sociais a partir de uma ótica específica que parece estar vinculada com a de estamentos dependentes do aparelho do Estado: sustenta-se a conveniência de que este amplie a sua intervenção e o âmbito de seus interesses, ao mesmo tempo, ele é visto como capaz de conciliá-los com os dos diferentes grupos e classes sociais e é capaz de adequar e compatibilizar os interesses particulares com os da nação em seu conjunto. O Estado é uma entidade externa ao sistema socioeconômico, capaz de apreendê-lo de uma forma consciente e de atuar sobre ele imprimindo-lhe uma racionalidade. E ainda, sob sua tutela é factível a consolidação das relações sociais capitalistas e sua fluida expansão.

Logo, deixa de examinar as características específicas que assumem essas relações no interior das formações periféricas e entre estas e as formações avançadas do sistema capitalista mundial. Desconhece a existência de uma relação básica de exploração entre capital e trabalho, tanto na periferia como em nível internacional assim como do condicionamento que ela virtualmente impõe ao desenvolvimento periférico. Tais críticas não invalidam as contribuições que o pensamento cepalino trouxe para os pressupostos da teoria econômica convencional.

### 3.1.2 Outras contribuições cepalinas.

Em diferentes publicações da Revista da Cepal foram encontrados textos cujos temas contemplam de forma mais próxima especificidades da realidade paraguaia. Dessa forma, destacam-se os escritos de: Azúa (1977) que contempla a problemática em torno do tamanho físico de uma nação, especificamente do tamanho reduzido do território; Schejtman (1980)

destaca as implicações da organização campesina contrapondo argumentos que divergem em relação à natureza e lógica dessa produção; as reflexões de Tokman (1978) abordam o tema da informalidade a partir da contextualização de uma economia formal e outra distinta (a informal).

No sentido de contextualizar as discussões teóricas gerais dessa escola no último quartel do século XX, apresenta-se a leitura de Prebisch (1981) e de Rama e Faletto (1985).

### 3.1.2.1 As pequenas nações.

O objetivo do trabalho de referência de Azúa (1977) é analisar como a pequenez nacional pode influenciar sobre algumas condições econômicas e políticas do desenvolvimento, ou seja, em que medida a maior ou menor disponibilidade de recursos naturais e humanos, ao tamanho do mercado, ao nível de industrialização, a vulnerabilidade externa, a capacidade de controle político interno, a coesão e homogeneidade social, afetam o desenvolvimento das nações.

Um Estado-Nação é o âmbito regular de exercício de um estilo de desenvolvimento e esta especificação tem graves e substanciais consequências<sup>79</sup>. Os determinantes centrais são os recursos diversos e o quadro estatal-nacional. A entidade nacional aparece como o contorno primário e inexorável de todo o sistema de ação do crescimento e desenvolvimento.

Um dos traços de uma nação é a sua dimensão que possui importante papel na análise do desenvolvimento e influência nas formas possíveis de superar ou amortecer suas deficiências<sup>80</sup>. Menor espaço e menor quantidade populacional se associam a certas características e qualidades<sup>81</sup>.

Desse modo, o maior ou menor volume demográfico pode significar maior ou menor diversificação e integração social, volume de demanda, rigidez, inflexibilidade e dificuldades de adaptação a incontestâncias inesperadas.

De um modo geral, a discussão é importante e deve contemplar a análise sobre como a magnitude nacional reduzida afeta de alguma forma específica o nível de conhecimento e

---

<sup>79</sup> Como por exemplo, é notório que nas pequenas nações a maior ou menor presença do estamento armado nas decisões fundamentais do sistema político se dá como fenômeno regular.

<sup>80</sup> O autor faz referência ao Paraguai, sendo uma das menores nações da América destacando-se pelo regime e severa limitação de recursos, também com grau de dependência aos Estados Unidos.

<sup>81</sup> No século XIX predominava o entendimento da necessidade de somar espaço e gente para acrescentar poder e riqueza, liberdade, felicidade e cultura.

prática tecnológica, ou se suas desvantagens derivam simplesmente da escassez de recursos. É possível que seja a situação geral de atraso que dificulta o ingresso tecnológico e obrigue a exportar a produção em condições materiais deterioradas.

O autor destaca ainda alguns traços comuns das pequenas nações e suas possíveis implicações.

Primeiro, a pequena magnitude representa menos recursos materiais e humanos à disposição da comunidade, menor diversificação deles e maior concentração dos realmente importantes. A escassez, a concentração e especialização geram a pequenez e inelasticidade do mercado econômico doméstico e grande dependência do crescimento econômico do mercado externo.

Em terceiro lugar, considerando que há uma escala ótima de magnitude para a industrialização, logo, qualquer desenvolvimento industrial da pequena nação com escassez de recursos e limitado mercado podem significar não alcançar a mínima escala necessária, e ainda, dificultam as economias de escalas e aumento de produtividade. Portanto, a pequenez do mercado interno e limitação para industrialização determinam que uma dimensão nacional reduzida seja desvantajosa. O maior grau de dependência do comércio exterior faz com que as flutuações de preços e eventual deterioração das relações de intercâmbio sejam muito mais graves para esses estados nacionais.

O circuito econômico interno é mais afetado por problemas na balança de pagamento com consequências diretas sobre a disponibilidade interna de capital, sobre o emprego e a estabilidade monetária necessária para um processo de investimento saudável e outras variáveis relevantes para política econômica de desenvolvimento. A nação pequena tem menor capacidade de tomar iniciativas no processo de integração, sendo mais fácil ajustar-se às pressões.

A eficácia do controle normativo ou repressivo se faz pelo fluxo de informações da sociedade para o poder central e vice-versa, isso é importante para práticas planejadoras. O alto nível de controle interno tem seu lado negativo, dada sua grande vulnerabilidade a ação externa e de dominação formal (agressão e imposição militar).

Os custos da pequenez não são somente econômicos e comerciais. Embora seja difícil estabelecer e quantificar a relação entre a magnitude dos recursos totais de uma sociedade e a diferenciação do rol que ela determina perante o destino individual e a dimensão da comunidade, é possível afirmar que a complexidade de muitas atividades e vocações intelectuais mais valiosas dependem em muito da participação em uma comunidade

intelectualmente crescente. Logo, um país de menor dimensão tem mais dificuldade de alcançar um conhecimento avançado.

Embora sejam várias as possíveis desvantagens e consequências para o desenvolvimento socioeconômico de um Estado-Nação fisicamente pequeno, o autor ressalta que todas essas desvantagens podem ser balanceadas e sustentadas com a própria qualidade e excelência do Estado no sentido de criar um ambiente propício à prática inovativa, além da iniciativa social para exercer a modificação das instituições domésticas nas relações econômicas internacionais.

### 3.1.2.2 A economia campesina.

Nas publicações cepalinas, o texto de Schejtman (1980) trata especificamente do tema campesinato e ressalta a relevância desse tema. A economia campesina é uma forma específica e distinta de organização da produção em contraposição ao entendimento de que seria uma etapa sociocultural do passado (pré-capitalista) e que tenderia ao desaparecimento<sup>82</sup>. A persistência da atividade campesina fez com que surgisse uma considerável literatura sobre ela, em especial a partir dos anos de 1970 que objetivou contrapor a formulação conceitual nos termos de feudalismo-capitalismo<sup>83</sup> como provocar a discussão em torno da organização campesina enquanto uma forma *sui generis* de organização da produção.

Essa nova literatura passou a defender a tese de unicidade do processo histórico de gestação dos setores (tradicional e moderno) e sua articulação. A partir de então, foi possível apreender a economia campesina como parte de uma dinâmica do desenvolvimento capitalista superando as limitações colocadas pelo entendimento neoclássico que estendia à lógica campesina a racionalidade universal e maximizadora.

Por economia campesina pode-se entender um setor da atividade agropecuária na qual o processo produtivo é desenvolvido por unidades do tipo familiar cujo objetivo é reproduzir as condições de vida (biológica e cultural), de trabalho e da própria unidade de produção a partir de uma racionalidade distinta da racionalidade empresarial e, portanto

---

<sup>82</sup> Para o entendimento neoclássico, a unidade campesina não é distinta da empresa agrícola de modo que tem a mesma lógica de mercado.

<sup>83</sup> Percepção de que as sociedades periféricas estão divididas em dois setores, um tradicional pré-capitalista e um setor moderno, dinâmico e capitalista.

formas diferentes de valoração dos recursos e produtos. Essa racionalidade explica a diferença nas intensidades de explorações econômicas, mas que não podem ser consideradas como ineficientes ou irracionais.

A racionalidade campesina pode ser apreendida pela exposição de suas principais características. A primeira especificidade destacada pelo autor diz respeito ao caráter familiar da unidade produtiva. A unidade campesina é uma unidade de produção e de consumo na qual a atividade doméstica está inserida na atividade produtiva. Do mesmo modo, são inseparáveis as decisões de consumo e da produção que ocorrem sem assalariamento. Essa característica condiciona outras<sup>84</sup> e é central na abordagem campesina porque é “...*el carácter nuclear o extendido de la familia es parte integrante de una estrategia de producción para la supervivencia.*” (SCHEJTMAN, 1980, p. 125).

A divisão do trabalho dentro da unidade campesina ocorre de acordo com as diferenças de idade e sexo uma vez que o chefe da família admite como dada a força de trabalho disponível e deve encontrar ocupação produtiva para ela. A contratação e demissão, por essas razões, não estão previstas em contratos ou qualquer mecanismo de regulação externa. A demissão nesse contexto, para o autor, é desumano e irracional porque a oportunidade de emprego alternativo é praticamente inexistente, além disso, a força de trabalho enquanto membro da família tem direitos sobre parte dos meios de produção e os objetivos da empresa campesina são antes de tudo familiares por isso a maximização do lucro ou qualquer outro indicador de eficiência não é prioridade.

A intensidade no uso dos fatores (considerando o volume disponível e o nível tecnológico) é determinada pelo grau de satisfação das necessidades de reprodução da família e da unidade produtiva incluindo dívidas e compromisso com terceiros. Para o autor, essas condições determinam que haja uma tendência à intensificação do trabalho na medida em que o coeficiente de dependentes por ativo tende a aumentar. De forma mais detalhada, isso quer dizer que a igualdade de recursos produtivos e a jornada de trabalho tenderão a aumentar com o crescimento da relação entre o número de pessoas que deve ser sustentada e trabalhadores disponíveis. Por outro lado, se houver aumento do fator terra, as jornadas de trabalho por unidade tenderão a diminuir. Assim, dentro do espectro tecnológico da economia campesina, a forma de substituição é a que se dá entre terra e trabalho ou vice-versa e o mesmo não ocorre numa organização do tipo empresarial (capital-trabalho e capital-terra).

---

<sup>84</sup> O autor explica que para a sociologia rural, a unidade campesina é caracterizada por uma integração total da vida campesina e de sua empresa agrícola.



Entretanto, essa lógica não pode ser sinônimo de economia natural ou de autoconsumo porque uma proporção significativa dos elementos para sua reprodução é adquirida monetariamente no sistema de mercado tanto que por essa via, a unidade familiar precisa incorporar-se ao mercado de bens e serviços também como ofertante de produtos ou de força de trabalho<sup>85</sup>. A oferta campesina resulta do excedente não consumido, ou seja, os produtos ofertados são os mesmos da dieta básica do campesino que não define no ato da colheita o que será para o consumo próprio e o que será para o mercado. A definição do que será destinado à comercialização depende das necessidades de compra e venda da organização campesina, ou dito de outra maneira, quanto maior for a necessidade da unidade campesina de insumos e bens comprados no mercado, maior será a influência das relações mercantis na decisão do que será produzido<sup>86</sup>.

Outra especificidade da organização campesina se estende a indivisibilidade da receita familiar haja vista que o resultado da atividade econômica seja em termos monetários ou materiais é a receita total derivada do trabalho conjunto de seus membros e não se pode separar a parte do produto atribuído à renda, ao salário e ao lucro. Por meio desse raciocínio identifica-se o caráter intransferível de uma parte desse trabalho uma vez que é fato o aproveitamento da força de trabalho que não estaria em condições de ser valorizada em outros contextos produtivos (a saber, o trabalho feminino, infantil e idoso) que possibilita a produção de bens a preços significativamente inferiores aos praticados pela produção empresarial. Essa valorização também é extensiva ao insumo terra com baixo potencial produtivo que se transforma em fonte de sustento da família campesina para quem todo elemento capaz de contribuir para o incremento da receita familiar é absorvido como recurso até que todas as necessidades de reprodução tenham sido satisfeitas.

A vulnerabilidade da unidade familiar campesina em se tratando de riscos também é considerável, se não extrema. Para o autor, a conduta do produtor campesino no sentido de evitar riscos explica a resistência da unidade em modificar seu método de produção, ou seja, de ganhos potenciais caso assumisse o risco. A ilustração dessa situação pode ser feita pela persistência de métodos de cultivo que ainda que gerem menor receita, reduz a variação dos valores de produção esperados, e ainda, porque os campesinos não fazem certos cultivos de

---

<sup>85</sup> Na terminologia da economia política, o autor explica que antes de tudo a organização campesina é produtora de valores de uso e não de produtos que *a priori* foram definidos como mercadoria, por isso não é o objetivo mercantil que prepondera.

<sup>86</sup> Essa explicação corrobora na defesa de que a unidade campesina não é definida como uma organização mercantil simples porque a lógica de cada unidade não é puramente mercantil e ainda, a persistente existência desse tipo de organização tanto em sociedades capitalistas como socialistas mostra que não se refere a uma etapa pré-capitalista.

maior rendimento por unidade de terra que estão mais sujeitos à oscilação de seus preços no mecanismo de mercado.

O uso intensivo da mão-de-obra é explicado também pela necessidade de valorizar o recurso mais abundante em contraposição aos padrões de intercâmbio mercantis desfavoráveis para os produtos campestinos que conduz a uma tendência de redução ao mínimo indispensável da compra de insumos e meios de produção. Por outro lado, o que resulta disso é uma densidade de meios de produção por trabalhador ou de insumos comprados por unidade de produto ou jornada muito inferior ao da agricultura empresarial. Esse comportamento indica que a questão de como produzir é definida pelo critério de maximização da força de trabalho por unidade de produto ou a minimização dos insumos e meios de produção a serem comprados.

O pertencimento a um grupo territorialmente definido também é um aspecto que se destaca no contexto campestino. Para o autor, a unidade campestina não pode ser concebida como uma unidade isolada de outras semelhantes porque sempre aparece integrada a um conjunto maior de unidades através da coletividade local que é importante para a própria reprodução da unidade familiar porque constitui um complexo sistema de intercâmbios extra mercantis ou recíprocos que são possibilitados num determinado grupo territorial. E ainda, a própria existência da unidade familiar campestina pode depender do nível de coesão do grupo territorial diante de condições adversas à sobrevivência campestina<sup>87</sup>.

Essas especificidades da organização campestina clarificam a distinção entre esse tipo de unidade familiar e a organização mercantil<sup>88</sup>. Para além da lógica interna da organização campestina, é preciso compreender como se dá a articulação dessa unidade de produção com o resto da sociedade, seja através do mercado de produtos ou do mercado de trabalho.

A primeira forma de articulação é a que ocorre no mercado de produtos na qual o campestino atua na forma de ofertante, ou seja, vendedor de sua produção e comprador de insumos e bens finais para sua reprodução. Os termos de intercâmbio nesse processo são em geral desfavoráveis para o campestino se considerados os preços relativos dos bens que oferta e que demanda. Na expressão usada pelo autor, trata-se da magnitude do excedente

---

<sup>87</sup> Adversidades como a aproximação e desenvolvimento das relações mercantis que podem debilitar o papel do grupo territorial no ciclo de reprodução social das unidades familiares fazendo com que essa reprodução ocorra sobre bases crescentemente individuais.

<sup>88</sup> Na qual o capital e a força de trabalho estão separados e consequentemente assim estão o lucro, o salário e a renda da terra. O objetivo da agricultura empresarial é maximizar a taxa de lucro e a acumulação de capital; a força de trabalho é assalariada e em se tratando de tecnologia, há uma maior densidade de capital por trabalhador e maior proporção de insumos comprados no valor do produto final. A produção é destinada para as relações mercantis e os riscos e incertezas são internalizados na expectativa de lucratividade.

transferido do setor campestino para o restante da sociedade e que pode ser maior ou menor em função da maior ou menor “força social<sup>89</sup>” do campestino nesse mercado.

A possibilidade de intercâmbio desigual tem origem na disposição da agricultura campestina em produzir a preços inferiores o que um produtor capitalista exigiria para fazê-lo em igualdade de condições haja vista que para o campestino basta cobrir os custos de reprodução da força de trabalho empregada e dos meios de produção envolvidos porque o pequeno campestino, diferentemente do empresário capitalista, está obrigado a produzir em qualquer que seja a conjuntura do mercado para garantir sua sobrevivência. Já a agricultura mercantil requer uma lucratividade no mínimo igual a média praticada na economia. Essa análise reforça o exposto anteriormente: a agricultura campestina pode ser desenvolvida em áreas e em produtos que para a empresa capitalista seriam inviáveis. E ainda, o resultado dessa relação de troca desigual é que o processo histórico de formação de preços relativos agricultura / indústria permite a transferência do excedente do campestinato para outros setores.

As condições desfavoráveis permanecem na articulação no mercado de trabalho onde a força de trabalho campestina em geral é contratada como diarista pelo setor empresarial (especialmente agricultura) cujos salários são inferiores ao necessário para sua reprodução. As atividades urbano-industriais também absorvem essa força de trabalho e colaboram para a redução da massa salarial através do pagamento de salários inferiores a de outros setores ou ainda como diaristas. Nessas condições, a própria viabilidade da agricultura capitalista está dada pela possibilidade de pagar salários inferiores ao custo de reprodução da mão-de-obra, sobretudo onde a renda da terra é muito baixa.

Apesar de todo esse ambiente desfavorável à organização campestina, esse tipo de atividade não desapareceu porque, segundo o autor, o campestinato não faz parte de uma transição para alguma forma capitalista e, portanto condenado ao desaparecimento. Embora o setor campestino tenha perdido peso relativo enquanto segmento da população, continua nos países periféricos sendo um dos componentes de maior importância quantitativa e em certas sociedades a tendência ao desaparecimento foi contrabalanceado por forças que não só impediram seu desaparecimento como criaram em certas áreas as formas campestinas de organização e produção.

---

<sup>89</sup> É a expressão usada pelo autor e se refere ao papel que cada parte desempenha, ou melhor, a influência que cada ator econômico pode desempenhar numa relação mercantil e que depende da lógica interna da produção em cada setor e nas relações de mercado que é o lugar de expressão dessa influência.

Trata-se de movimentos contraditórios: a decomposição e a recomposição campesina. O processo de decomposição, segundo o autor, é o processo que conduz a perda progressiva das possibilidades de sustento da unidade familiar (leia-se consumo e reposição de insumos e meios de produção) com seus próprios recursos. A recomposição deriva de processos que revertem a tendência de decomposição e conduzem a criação de unidades campesinas em novas áreas.

Ambos os processos atuam a partir das relações (inter e intra setoriais) do campesinato com o restante da sociedade definidas como articulação subordinada da forma campesina para com a economia e sociedade nacional. As forças que atuam sobre a realidade campesina intensificam ou redefinem os elementos de simbiose assimétrica (ou articulação subordinada) de caráter estrutural. Trata-se de elementos superestruturais que afetam e são afetados pela estrutura de articulação, são eles: o Estado, elementos-nexo, empresas transformadoras e de intermediação e a dinâmica demográfica ecológica.

A ação direta do Estado sobre o campesinato ocorre através de políticas de subsídios<sup>90</sup> ao setor campesino e que atuam no sentido de contrabalancear a tendência a decomposição da unidade familiar campesina garantindo termos de intercâmbios menos desfavoráveis. Reforma agrária e colonização podem se constituir em políticas que desaceleram o processo de decomposição e por outro lado, criam unidades campesinas a partir da subdivisão de unidades territoriais maiores e do desenvolvimento de uma legislação e ação complementar que protege as unidades criadas. Por outro lado, a ação do Estado pode direta ou indiretamente aumentar a vulnerabilidade do campesinato de acordo com os objetivos dos investimentos públicos (como a abertura de vias de comunicação, estímulo às exportações e relações mercantis, desapropriação de terras para a agricultura empresarial).

Os elementos-nexo são definidos pelo autor como sendo os distintos mecanismos de intermediação que relacionam o campesinato com o resto da economia e que permitem a extração de excedentes no plano das relações de distribuição e intercâmbio. Tais elementos aproveitam tanto as possibilidades abertas pela peculiar lógica da economia campesina como as derivadas do menor poder de negociação das unidades diante do monopólio dos canais de relação deste com o restante da sociedade<sup>91</sup>. As funções dos elementos-nexo permitem

---

<sup>90</sup> Como crédito com taxas preferenciais e fixação de preços mínimos.

<sup>91</sup> Os elementos-nexo têm por função: a adequação física dos produtos tanto os que são demandados como ofertados pelo campesinato, adequar à linguagem campesina as normas de comércio e contabilidade externa, o transporte dessas mercadorias e até mesmo o financiamento que permite ampliar a integração do campesino ao mercado de consumo.

estender as relações mercantis do processo de reprodução da economia campesina e integrá-la ao resto da economia nacional.

A ação das empresas de transformação e intermediação pode ocorrer através de contratos estabelecidos entre a grande empresa agroindustrial ou agrocomercial e os campesinos de determinadas regiões. Essa forma de relação reflete, segundo o autor, a tendência ao abandono por parte do capital do controle direto sobre a terra e sobre a produção primária e especializar-se no controle (financeiro e comercial) de uma vasta rede de pequenos e médios produtores independentes (leiam-se campesinos).

Por fim, a dinâmica demográfica e ecológica atua sobre a lógica campesina no sentido de que o crescimento vegetativo da população campesina nem sempre é acompanhado de ampliação da capacidade de sua absorção produtiva por outros setores o que conforma uma crescente pressão populacional sobre a terra e conseqüentemente aumento da pobreza rural. Essa é uma força coadjuvante na decomposição campesina, pois a fragmentação decorrente é uma expressão do aumento da vulnerabilidade da economia campesina e o início de seu desaparecimento.

### 3.1.2.3 As relações entre os setores formal e informal de uma economia.

As relações entre os setores formal e informal de uma economia estão presentes nas reflexões de Tokman (1978). Em torno do tema informalidade e em se tratando dos aspectos conceituais, o autor adverte não haver uma definição aceita por todos os pesquisadores, mas há consenso no que se refere a uma característica geral das atividades que constituem o setor informal urbano: a facilidade de ingresso se comparado ao setor formal. Essa facilidade decorre tanto do padrão tecnológico como da estrutura de mercado uma vez que predominam atividades pouco capitalizadas cujas unidades produtivas são muito pequenas e de baixo nível tecnológico e portanto, com escassos recursos financeiros, tecnológicos e humanos.

Os recursos humanos envolvidos em geral se referem aos familiares não remunerados do mesmo modo que não há uma clara divisão entre o proprietário do capital e do trabalho (como ocorre no setor formal) que resulta no fato de que o salário não é a forma mais comum de remuneração do trabalho muito embora a produção esteja voltada ao mercado.

O debate em torno da informalidade invariavelmente suscita a discussão sobre desemprego e subemprego e reais possibilidades de renda alternativa para os pobres urbanos. Para Tokman (1979), esses elementos estão presentes em dois enfoques alternativos. Um pressupõe que as atividades do setor informal geram excedentes ou estão em condições de fazê-lo, e o outro enfoque sustenta que a característica principal das atividades informais é sua incapacidade de acumulação decorrente do processo de acumulação fora do setor. Ambos os enfoques não se traduzem em consenso em torno do grau de integração do setor informal.

De modo mais detalhado, o primeiro enfoque é descrito pelo autor como o enfoque das relações benignas (embora com baixas condições de autonomia e de integração). Para os estudiosos defensores desse enfoque, a informalidade é uma alternativa de emprego através da produção ou venda de algum bem ou serviço que proporcione alguma receita e o potencial de desenvolvimento dessas atividades está pautado no fato de que possibilita a sobrevivência diante de condições desfavoráveis.

Outra perspectiva enfoca o setor informal enquanto um segmento autônomo que se caracteriza por possibilitar algum tipo de ocupação e acesso a bens e serviços aos grupos de menor renda da população urbana assim como é economicamente eficiente e exibe vantagens comparativas em relação às atividades similares formais (dado que requer escasso capital e tecnologia). O uso eficiente que as atividades informais fazem dos fatores disponíveis origina um excedente econômico que pode traduzir-se em maior crescimento<sup>92</sup>.

O potencial de crescimento do setor informal autônomo encontra-se fortalecido quando as atividades que o conformam estão integradas ao resto da economia com vínculos de complementaridade tanto na oferta de bens como de serviços. A atividade informal tem um papel importante na esfera da distribuição porque se encontra próxima aos consumidores finais e comercializa os bens em pequena escala e de toda natureza (alimentícios, têxteis, serviços, transporte) e independentemente de onde sejam produzidos (na área rural ou urbana).

Estas atividades, segundo o autor, estão integradas de maneira estreita ao restante da economia: “exportando” sua produção e “importando” bens para consumo próprio. De todo modo são relações benignas porque são complementares à produção formal, são afetadas apenas gradualmente pelas mudanças tecnológicas e a capacidade de acumulação do setor é beneficiada (em função dessas correntes comerciais) pelos mercados em expansão do resto da economia. Então, dadas as condições de integração, supõe-se que o tamanho do setor

---

<sup>92</sup> Ao ser reinvestido dentro do próprio setor ou ao ser orientado ao sistema financeiro informal ou canalizado em favor de empresas de caráter familiar.

informal se expandirá ao mesmo ritmo que o setor formal já que predominam relações de complementariedade.

A presente interpretação, portanto, considera que a formulação de políticas em favor de atividades informais é viável e imprescindível haja vista que possui desvantagens estruturais decorrentes de se desenvolver à margem do apoio do Estado. Por isso, uma política global adequada se traduzirá em deslocamento de recursos até as atividades informais permitindo a essas atividades absorver uma força de trabalho em constante expansão com níveis superiores de produtividade.

Por outro lado, o segundo enfoque (da subordinação) pressupõe que as atividades informais são subordinadas e a manifestação nacional do injusto sistema econômico internacional<sup>93</sup>. A principal argumentação desse enfoque consiste na defesa de que nas nações industrializadas o processo de acumulação se traduz em melhoramentos de produtividade que são retidos pelos países centrais de modo que os avanços em matéria de produtividade registrada na periferia são transferidos ao centro através de diferentes mecanismos (desde fixação de preços internacionais até o controle dos mercados pelas empresas transnacionais). A consequência é que o processo de acumulação na periferia se mostra dependente dando origem a uma estrutura heterogênea (já que a tecnologia não se difunde de forma uniforme). O excedente econômico se concentra nas empresas oligopólicas cuja propensão a investir está determinada principalmente pela disponibilidade de divisas para repatriação de divisas. O resultado desse processo de acumulação é um crescimento lento de demanda da mão-de-obra e ao mesmo tempo eleva o perfil de qualificação requerido. Ambos os elementos combinam com um rápido incremento da oferta de mão-de-obra e dão origem a um setor informal ou a um polo marginal. Dessa forma, as relações entre o setor formal e informal devem ser analisadas como parte de um sistema subordinado de inter-relações em nível internacional.

A conclusão de Tokman (1978) destaca que a dependência internacional e nacional constitui uma das características do subdesenvolvimento e o setor informal é um dos caminhos existentes para observar um fenômeno mais compreensivo. A subordinação interna se traduz em falta de acesso aos recursos e mercados e redundante em uma capacidade de acumulação muito limitada assim como capacidade limitada de crescimento do setor. O setor informal não deveria ser percebido nem como completamente integrado nem autônomo porque apesar de manter vínculos importantes com o resto da economia possui um grau considerável de autonomia.

---

<sup>93</sup> Haja vista as relações de intercâmbio e de preços, a transferência e incorporação tecnológica, o papel das empresas transnacionais.

### 3.1.2.4 O pensamento cepalino nos anos de 1980.

O debate cepalino sobre a realidade e desafios latino-americanos na década de 1980 pode ser ilustrado pelos textos de Prebisch (1981) e de Rama e Faletto (1985).

Para Prebisch (1981) o desenvolvimento periférico é parte integrante do sistema mundial do capitalismo, mas se desenvolve em condições distintas das do centro de onde emana a especificidade do capitalismo periférico. A técnica tem papel fundamental nesse contexto:

Conforme se desenvolve en los centros sobrevienen continuas mutaciones en su estructura social, como así también en los países periféricos cuando penetra en ellos esa misma técnica con gran retardo; se modifican en forma correspondiente las relaciones entre unos y otros. (PREBISCH, 1981, p. 163)

Apesar das mutações citadas pelo autor, alguns aspectos permanecem constantes e têm importante significação.

A dinâmica dos países centrais é de alcance limitado em função da índole centrípeta do capitalismo; essa dinâmica só impulsiona o desenvolvimento periférico na medida em que atende aos interesses dos grupos dominantes do centro<sup>94</sup>. A manifestação da índole centrípeta do capitalismo se materializa nas relações entre os centros<sup>95</sup> e a periferia de modo que o curso espontâneo do desenvolvimento periférico tende a estar à margem do processo de industrialização na evolução histórica do capitalismo<sup>96</sup>. E mesmo quando se industrializa, a periferia tende a estar excluída do intercâmbio industrial dos centros haja vista que as transnacionais têm contribuído para a internacionalização do consumo do que a internacionalização da produção mediante o intercâmbio com os centros.

---

<sup>94</sup> Ao combinar com os interesses estratégicos, ideológicos e políticos, formam (nos centros) uma constelação de onde irradia fenômenos de dependência nas relações centro-periferia.

<sup>95</sup> Nestes países ocorre a origem do progresso técnico e tende a concentrar neles o fruto da crescente produtividade. A demanda crescente acompanhada do incremento de produtividade faz a industrialização crescer acompanhada por incessantes inovações tecnológicas que diversificam ainda mais a produção de bens e serviços.

<sup>96</sup> Para o autor, esse fenômeno é consequência do jogo das leis de mercado no plano internacional.



A partir desse raciocínio, explica-se em grande parte a tendência ao desequilíbrio externo do desenvolvimento periférico mesmo diante da substituição de importações<sup>97</sup> como as exportações de manufaturas. A natureza das relações entre centro e periferia possibilita a articulação entre o interesse econômico dos grupos dominantes dos centros com o dos países periféricos. No jogo dessas relações de poder exerce papel importante a superioridade técnica e econômica dos países centrais.

A partir desses elementos, o autor, propõe a análise da complexa dinâmica interna do capitalismo periférico. O ponto de partida é a premissa de que a dinâmica dos centros não tende a penetrar profundamente na estrutura social da periferia e, portanto, é uma dinâmica limitada. Entretanto, os centros propagam e irradiam na periferia suas técnicas, formas de consumo e existência, suas instituições, ideias e ideologias de modo que o capitalismo periférico se inspira nesse modelo e tende a desenvolver-se à sua imagem e semelhança. O resultado é um desenvolvimento imitativo sobre uma estrutura social diferente da estrutura dos centros onde a técnica penetra por meio da acumulação de capital e à medida que isso ocorre, operam contínuas mutações em diferentes aspectos dessa estrutura que são interdependentes<sup>98</sup>.

Em se tratando das mutações estruturais, o autor constrói seu raciocínio a partir da análise da incorporação tecnológica cuja penetração cria camadas de crescente produtividade e eficácia que se sobrepõem a outras de menor produtividade e eficácia<sup>99</sup>. Essas mudanças na estrutura técnica são acompanhadas de mudanças na estrutura de ocupação porque há continuamente desemprego da força de trabalho desde as camadas de menor até de maior produtividade. A remuneração não evolui de maneira coerente com as mudanças técnicas e ocupacionais porque a grande massa da força de trabalho não tem aumentada sua remuneração na mesma proporção que a produtividade<sup>100</sup>. Logo, trata-se da transferência de parte do fruto do progresso para uma proporção limitada da força de trabalho que consegue adquirir qualificação coerente com as novas técnicas produtivas.

O excedente (parte do fruto da crescente produtividade) é apropriado pelos estratos sociais superiores que também detém a maior parte do capital em bens físicos (como a propriedade da terra) e não desaparece com a queda dos preços, é retido e circula entre as empresas. É um fenômeno estrutural e dinâmico haja vista que a desigual distribuição de

---

<sup>97</sup> Para o autor, a substituição de importações não é uma preferência doutrinária e sim uma imposição da índole centrípeta do capitalismo.

<sup>98</sup> Como a estrutura técnica, produtiva e ocupacional, a estrutura de poder e a estrutura produtiva.

<sup>99</sup> Ou camadas pré-capitalistas ou semicapitalistas.

<sup>100</sup> A consequência é a concorrência regressiva da nova força de trabalho que procura incorporar-se em atividades que exigem conhecimento técnico de baixa produtividade.

renda em favor dos estratos superiores promove a imitação das formas de consumo dos países centrais que tendem a propagar-se aos estratos intermediários. Surge, portanto, uma sociedade privilegiada de consumo que se traduz em desperdício de potencial de acumulação de capital. Este desperdício se manifesta tanto na quantidade de capital como em sua composição porque as técnicas que aumentam a produtividade diversificam constantemente a produção de bens e serviços. Essa mudança na estrutura produtiva aliada a outras formas de investimento faz com que haja aumento da proporção de capital não reprodutivo sem que haja aumento de produtividade ou aumento de emprego e em detrimento ao capital reprodutivo necessário para impulsionar o desenvolvimento.

A consequência desses fenômenos que são inerentes à lógica interna do capitalismo central é que sua difusão ocorre de forma prematura na periferia em função da grande desigualdade distributiva. A essa consequência soma-se a absorção das receitas por parte dos países centrais através da atuação das empresas transnacionais que possuem superioridade técnica e econômica. Por outro lado, a insuficiente acumulação de capital reprodutivo é agravada pela hipertrofia do Estado e pelo crescimento populacional que dificultam a absorção dos estratos sociais inferiores. Essa é a tendência excludente do sistema<sup>101</sup>.

A abordagem de Prebisch se estende à explicação da lógica do capitalismo periférico por meio da apreensão das mudanças na estrutura de poder e das crises do sistema. Considerando que a técnica ao penetrar numa determinada estrutura social promove mudanças na estrutura de poder, é factível a ampliação dos estratos intermediários e seu poder (político e sindical) logo, nesses estratos é que se encontra a força de trabalho com poder social. A relação de poder entre os estratos superiores e intermediários se manifesta tanto na esfera do mercado como no âmbito do Estado e resulta numa pressão crescente pela divisão dos frutos do incremento da produtividade.

Do lado do Estado, trata-se dos poderes burocrático e militar que possuem uma dinâmica própria no aparato estatal e em geral possuem apoio político especialmente dos estratos intermediários. O Estado, através do crescimento do emprego e dos serviços sociais, tenta corrigir a inequidade distributiva do sistema. Essas relações permitem depreender que a distribuição dos frutos da crescente produtividade é resultado do jogo das relações de poder. No entanto, o risco inflacionário é eminente e se a opção da autoridade monetária for no sentido de dirimir esse risco pode resultar em recesso econômico.

---

<sup>101</sup> No setor agrícola, essa tendência provoca uma deterioração ainda maior da renda da força de trabalho porque o progresso técnico da agricultura não promove a elevação da renda.

Para Prebisch, esses fenômenos ocorrem em função do processo de democratização que possibilita maior poder sindical e político da força de trabalho e por isso o processo inflacionário se torna inerente ao desenvolvimento periférico e as regras convencionais do jogo monetário são impotentes para resolver o problema<sup>102</sup>. Logo, tem-se a crise do sistema como resultado do jogo arbitrário das relações de poder e isso ocorre no curso avançado do desenvolvimento periférico.

O poder político dos estratos superiores, diante da crise inflacionária e da desintegração social, se fortalece e permite fragilizar o poder sindical e político dos estratos inferiores. Isso é possível porque os estratos superiores possuem a chave dinâmica do sistema (capacidade de acumular capital) e podem restabelecer a regularidade do desenvolvimento. Para o autor, é o claro rompimento entre o liberalismo democrático e o liberalismo econômico<sup>103</sup>.

Todas essas especificidades do capitalismo periférico levam Prebisch a fazer algumas considerações pontuais. O excedente econômico nos países periféricos está sujeito a dois movimentos opostos, a saber: cresce em resposta aos incrementos de produtividade e decresce diante da pressão pela partilha entre o mercado e o Estado. Em função desse paradoxo, os estratos superiores concentradores da maior parte dos meios produtivos conseguem aumentar sua acumulação de capital e seu consumo privilegiado já que possuem a chave dinâmica do sistema que faz com que esse aumento aconteça mesmo quando não há aumento de produtividade haja vista o jogo das relações de poder tanto na órbita do mercado como do Estado.

Está descrita a fragilidade do regime de distribuição e acumulação já que a pressão pela divisão do excedente é superior ao aumento da produtividade que ao aumentar os custos dos bens faz com que as empresas aumentem seus preços. Como a força de trabalho não possui uma participação direta na divisão do excedente, toda elevação das remunerações para além do incremento da produtividade provoca a elevação dos custos. Essa fragilidade expõe duas grandes falhas do capitalismo periférico: seu caráter excludente e conflitivo cuja expressão máxima se dá pelo emprego da força na busca pelo crescimento do excedente que além de ter consequências inflacionárias é a combinação de inconsistências teóricas e incongruências práticas (PREBISCH, 1981).

---

<sup>102</sup> As alternativas convencionais de controle monetário, segundo o autor, têm validade quando não existe ou é muito incipiente o poder redistributivo do Estado. Esse cenário ocorre quando o processo de democratização é débil ou manipulado pelos grupos dominantes, a chamada democracia aparente.

<sup>103</sup> Leia-se falso liberalismo porque não pressupõe a difusão dos frutos do desenvolvimento.

No sentido de sinalizar uma teoria da transformação, o autor defende que o regime de acumulação e distribuição do fruto do progresso técnico não obedece a nenhum princípio regulador do ponto de vista do interesse coletivo uma vez que é arbitrária a apropriação quando imperam as leis do mercado e também quando o poder político e sindical se opõe àquelas leis. Essa lógica indica que é imprescindível que o Estado regule o uso social do excedente no sentido de acrescentar o ritmo de acumulação e corrigir as disparidades distributivas de caráter estrutural. Essa regulação só pode se dar de duas formas distintas tanto em se tratando dos significados políticos como econômicos: a primeira tomando em suas mãos a propriedade e gestão dos meios de produção de onde surge o excedente, e a segunda, é usando o excedente com racionalidade coletiva sem concentrar a propriedade em suas mãos.

A segunda opção é defendida pelo autor porque, segundo ele, as grandes falhas do sistema não surgem na propriedade privada em si mesmo e sim na apropriação privada do excedente e em suas consequências nocivas de concentração dos meios produtivos. Do mesmo modo, a primeira opção é incompatível com o conceito primordial de democracia e direitos humanos.

A transformação do sistema exige que seja elevado o ritmo de acumulação de capital reprodutivo, sobretudo a expensas do consumo dos estratos superiores. Entretanto, os critérios que devem orientar a ação reguladora do Estado devem ser estabelecidos por meio da planificação democrática<sup>104</sup>. Em síntese, a mudança estrutural proposta caminha para o esboço de um sistema econômico embalado pelo socialismo e liberalismo.

Socialismo en cuanto el Estado regula democráticamente la acumulación y distribución; liberalismo en cuanto consagra esencialmente la libertad económica, unida estrechamente a la libertad política en su versión filosófica primigênia. (PREBISCH, 1981, p. 170)

Obviamente essa opção de ordenamento econômico tem por pré-requisitos mudanças importantes na estrutura do poder político. Não se pressupõem mudanças nos países centrais porque estes não se transformariam pela ação periférica do mesmo modo que é fato a desmistificação da expansão planetária do capitalismo, do desenvolvimento periférico à imagem e semelhança dos países centrais e da virtude reguladora das leis de mercado.

---

<sup>104</sup> Leia-se racionalidade coletiva pela qual o excedente seja destinado à acumulação e redistribuição, gastos e investimentos. A planificação significa tarefas técnicas que precisam ser desenvolvidas num ambiente de autonomia funcional embora necessariamente subordinadas a decisões políticas tomadas democraticamente.

Outros autores buscaram entender os desafios da transformação política e social na América Latina a partir do contexto de crise e analisando a trajetória de dependência dos países que compõem essa região. Rama e Faletto (1985) destacam que há certo consenso em torno da ideia de que o processo de dependência se tornou mais significativo na segunda metade do século XX já que o centro econômico deixou de atuar somente no âmbito do sistema de importações e exportações e passou a alterar essa relação por meio dos investimentos diretos e indiretos nos mercados nacionais.

A presença do capital estrangeiro vinculado ao mercado interno se traduziu em ampliação do poder dos países centrais, ou seja, influência sobre o movimento de capitais e decisões econômicas básicas. Apesar da ampliação do mercado interno enquanto consequência dessa atuação, o desenvolvimento relacionado com esse tipo de dependência continuou de forma parcial e submetido à lógica externa. A nova forma de dependência significou a transmissão de modernos sistemas de organização e técnicas de produção, mas com repercussões sobre a autonomia do sistema econômico nacional e as decisões de política de desenvolvimento. Através dos capitais houve a inauguração de um novo eixo de ordenamento da economia nacional. Em casos extremos, os mecanismos de controle da economia nacional reduziram-se diante da imposição de normas de funcionamento do sistema produtivo internacional o que restringiu o âmbito e a capacidade de decisão autônoma dos grupos locais<sup>105</sup>.

A nova forma de dependência se caracteriza, a partir de então, pelo investimento e presença do capital estrangeiro no mercado interno e no correspondente processo de industrialização o que não significa que se desenvolva todo tipo de industrialização haja vista que as economias centrais tendem a concentrar os setores de alta tecnologia. Dessa forma, a dependência tecnológica cria estímulos para a difusão de estilos de consumo que obedecem a padrões do mercado internacional. Entretanto, esse tipo de mercado nos países de menor desenvolvimento se limita a determinados setores da população: os setores médios e de alta renda.

Essa industrialização dependente implica a criação de novas relações econômicas e sociais (como surgimento do proletariado, desenvolvimento da burguesia) e capacidade transformadora do conjunto do sistema econômico uma vez que esse capitalismo industrial

---

<sup>105</sup> Nesse contexto, os autores lembram que o tema dependência provocou controvérsias sobre seu caráter e perspectivas. Entretanto, para eles, é indiscutível a importância da análise das condições internas de cada país porque as respostas aos problemas do desenvolvimento dependente estão sujeitas ao modo como se articulam as instâncias locais.

tem sua ação transformadora restringida à sociedade privilegiada de consumo. Por outro lado, o setor industrial segue sendo controlado pelo centro que domina a tecnologia.

A expansão do setor industrial não aumenta apenas a dependência tecnológica, o âmbito financeiro também é afetado haja vista que para ter acesso à tecnologia necessária é preciso ter disponibilidade de capitais que em geral é obtido através de empréstimos externos, o que reforça a vinculação entre o empresário nacional e a empresa estrangeira<sup>106</sup>.

A partir dessas premissas, os autores analisam a estrutura do capitalismo dependente e os períodos de crise. É consensual, segundo os autores, que os problemas de desenvolvimento do capitalismo dependente aparecem estreitamente vinculados à dependência que se expressa em termos financeiros e tecnológicos. No mesmo sentido, este tipo de capitalismo tende a formar um mercado interno no qual é forte a influência dos setores de alta renda que geram uma pressão para que a estrutura produtiva se oriente a produzir os bens que satisfaçam essa demanda. Os mecanismos financeiros contribuem para concentrar a disponibilidade de intercâmbio nesses termos além da tradicional dependência do setor de exportação acirrando a estreita vinculação com o comércio exterior que torna-se crescentemente vulnerável. Porém, embora a vulnerabilidade externa seja relevante nos momentos de crise, é a estrutura interna particular que explica a forma que a crise vai ter no interior de cada economia.

A estrutura interna não se refere apenas à estrutura produtiva. Os autores explicam a importância que a estrutura social e as relações de poder desempenham nesse contexto. O desenvolvimento dependente tem condicionado a modalidade capitalista da transformação e tem criado grupos sociais que conformam a estrutura social e as relações de poder. A estrutura social moderna é composta por uma pluralidade de grupos que se definem por sua participação nas atividades produtivas e de serviços modernos, pelo acesso ao novo tipo de consumo gerado e em termos de uma ordenação estratificada: a burguesia, os setores médios e o proletariado industrial.

O capital monopolista transnacional estabelece uma articulação de dependência com a burguesia nacional que assume os padrões desse capital tanto na esfera da lógica produtiva como na esfera de valores e consumo. Por outro lado, nos países em que há a regência de uma burocracia estatal ou política, se desenvolve uma burguesia estatal que internaliza nas empresas públicas a lógica privada. A burguesia fundida com a oligarquia se caracteriza por comportamentos especulativos e desvinculados dos projetos nacionais.

---

<sup>106</sup> A dependência financeira na América Latina também foi influenciada pela liquidez no mercado internacional e pela circulação dos petrodólares.

A formação dos setores médios responde às etapas de transformação capitalista dependente de modo que a constituição inicial desse estrato não desaparece, mas está sujeita à modificações ou perda de significação.

Os autores dividem esse estrato entre os independentes (ou residuais) e os dependentes (ou assalariados). Os primeiros perderam significação em toda a América Latina diante do crescimento do Estado e das grandes organizações econômicas cujo status foi afetado negativamente pelos setores médios técnicos. A resposta desse segmento é apoiar e promover soluções autoritárias para que sejam reintroduzidos socialmente e apoiem certas reivindicações do tipo populista no sentido de haver ampliação do mercado de consumo. Reagem negativamente diante da modernização do capitalismo e da sociedade sobretudo em suas dimensões culturais e de racionalização científico-tecnológica.

Os assalariados passam a ter expansão quantitativa em resposta ao incremento das funções administrativas do Estado e do desenvolvimento dos serviços comerciais (dado o consumo urbano crescente). Possuem um perfil educativo e social que os distingue dos primeiros assim como se formam em resposta à expansão dos serviços sociais e comunitários (em especial saúde e educação) e de nível superior cujas orientações e comportamentos derivam da socialização educativa do que da sua origem social. Logo, são os novos membros dos setores médios.

O proletariado urbano possui um perfil educativo que sofreu uma radical transformação diante da tecnologia moderna e o isolamento ecológico cultural é substituído pela progressiva incorporação ao atual mundo cultural e urbano. Entretanto, a heterogeneidade produtiva e tecnológica que caracteriza a indústria latino-americana e o impacto dela na incorporação da empresa transnacional industrial acentua a heterogeneidade entre as diversas unidades que compõem o sistema econômico industrial. Por essa razão, o conceito de classe trabalhadora parece de difícil vigência e requer uma separação entre uma nova classe trabalhadora vinculada com as atividades tecnológicas avançadas e outra constituída em torno da empresa de menor escala com inferior tecnologia, nível educacional e conseqüentemente remuneração. Emerge nesse contexto o tema da identidade trabalhadora e da articulação política com o sistema social.

Agora é possível sinalizar uma abordagem em torno da relação entre o sistema social e o poder político e, portanto, a correspondência entre uma forma econômica e uma forma política. Na América Latina são três os atores principais nessa temática, a saber: as empresas transnacionais, as burguesias locais associadas e o Estado. Em relação ao Estado, sua importância está vinculada enquanto organização e burocracia e sua capacidade de atender

aos interesses do grande capital tanto multinacional como local. Essa forte relação deu lugar a um fenômeno de descolamento da política pela economia sendo a economia a única política, de modo que o Estado atua como um comitê executivo dos distintos setores que constituíam o pacto de dominação (funcionários militares ou civis, executivos das empresas estatais, o grande empresariado privado nacional e estrangeiro e os setores das novas classes médias)<sup>107</sup>. (RAMA; FALETTO, 1985).

No entanto, é da realidade latino-americana a situação onde não há a constituição de um sistema político moderno haja vista que as formas capitalistas em grande medida penetram do âmbito externo e é no âmbito político que se expressam as contradições no sentido da construção de uma relação de classes própria do capitalismo. O resultado é a constituição de uma ordem burguesa incompleta cuja expressão política corresponde a um Estado que não é fruto da construção da sociedade e sim da falta de resolução política da crise oligárquica.

A primeira situação (um Estado que não é construção da sociedade) decorre do fato de que o Estado surge enquanto substituto do poder imperial (português ou espanhol). Nos países com população indígena, a oligarquia local retém o poder e a dominação sobre a população mediante o modelo de *hacienda* e a exclusão linguística dos dominados. A imposição do Estado (onde houve população livre) sobre uma sociedade que não pode se organizar nem se expressar é o modelo vigente em boa parte dos países latino-americanos.

Então, o século XX expressa um capitalismo que se desenvolve no marco de uma crise oligárquica sem que a burguesia como classe consiga impor uma orientação racionalizadora da expansão capitalista, nem difusão de valores relacionados com a acumulação e distribuição, nem a capacidade de compatibilizar o sistema político com uma hegemonia que legitime a aliança de poder.

Para os autores, nos países do Cone Sul onde a crise econômica é mais intensa e onde com mais vigor se aplicou o modelo econômico neoliberal, a ruptura entre sociedade e Estado é anterior e se traduziu em um processo de desintegração das relações entre desenvolvimento e modernização, participação e nação que constituíram as variáveis de seu processo histórico.

---

<sup>107</sup> Uma expressão significativa desse processo de dominação é destacada pelos autores como sendo a influência das Forças Armadas.



### 3.2 PRINCIPAIS INTERPRETAÇÕES DA HISTÓRIA ECONÔMICA.

O continente americano possui uma extensão territorial de dimensão tal que contempla inúmeras diversidades não somente do ponto de vista das características geográficas, mas principalmente em se tratando dos aspectos culturais, políticos e econômicos. Essa diferenciação é abordada sob diferentes olhares e perspectivas e uma delas que é intelectualmente relevante para o presente trabalho (porque possibilita a introdução da análise da história econômica latino-americana) deriva das contribuições de Braudel (1998).

Inicialmente, é preciso compreender as implicações decorrentes das diferentes histórias econômicas contidas nesse território. A América Ibérica foi gestada e nasceu de pais diferentes em relação à América Inglesa, portanto, trata-se de histórias distintas. Essa diferenciação deriva do fato de que a Europa do Norte e Europa do Sul reconstruíram suas divergências e suas oposições além do Atlântico.

Um momento importante se refere à natureza e significado do processo de independência dessas colônias. O distanciamento temporal e a lógica em que ocorreram esses processos carregam parte da explicação das trajetórias seguintes. As colônias inglesas libertam-se em 1783 e as colônias Ibéricas apenas depois de 1822 cuja “libertação” revela-se artificial porque a tutela é substituída pela inglesa (até 1940) e depois pela norte-americana de modo que o Sul da América é caracterizado pela: “inércia, servidões, a mão pesada das metrópoles, a série de constrangimentos inerentes à condição de “periferia”.(Braudel, 1998, p. 382).

A divergência entre a porção Norte e a porção Sul da América não pode ser simplificada pelos conceitos de colônias de exploração e de colonização. Braudel sustenta seu argumento questionando a possibilidade de existir colônias de povoamento que não fossem também de exploração ou colônias de exploração que não fossem também de povoamento. Mais do que a noção de exploração deve-se entender a noção de marginalização no quadro de uma economia-mundo<sup>108</sup>, de condenação a servir aos outros, a permitir que sua tarefa seja ditada

---

<sup>108</sup> Nas palavras do autor, o termo economia-mundo corresponde a um pedaço do planeta economicamente autônomo a partir do qual as ligações e trocas internas configuram certa unidade orgânica e ainda, algumas regras tendenciais fazem parte dessa lógica e definem as relações que estabelece com outros espaços, entre elas: no centro da economia-mundo há uma cidade capitalista dominante, as diversas zonas são hierarquizadas.

pela imperiosa divisão internacional do trabalho<sup>109</sup>. É esse papel que coube ao espaço ibero-americano e que foi contrário ao papel “designado” ao território norte-americano.

Em se tratando do século XVIII:

O destino do conjunto da América hispano-portuguesa, a que mais tarde se chamará América Latina, depende evidentemente de um conjunto mais amplo do que ele, nada mais, nada menos do que a totalidade da economia-mundo europeia, da qual essa América é apenas uma zona periférica e fortemente dominada. (BRAUDEL, 1998, p. 389)

Por isso, a América hispânica vive sob uma dupla dependência: a das metrópoles ibéricas (Portugal e Espanha) e da Europa (Inglaterra) e por isso o processo de independência necessitava romper com duas correntes (mas efetuou-se apenas em relação a uma delas) ao passo que a América inglesa teve de romper com apenas uma corrente: a que as ligava à Inglaterra.

A sociedade e a economia que resultam dessa condição formam um mosaico com diversos quadros diferentes: modernismos, arcaísmos, primitivismos e tantas mestiçagens de modo que “*os sistemas sociais não só diferem de país para país como se justapõem, misturam elementos impossíveis de classificar sob qualquer um dos rótulos propostos.*” (BRAUDEL, 1998, p. 394). Desse modo, a América é ocupada por “capitalismos pontuais”: limitados a indivíduos e a capitais que são parte integrante do capitalismo europeu, mais do que de uma rede local.

### 3.2.1 Discussão teórica do desenvolvimento latino-americano.

A temática da formação econômica e social latino-americana e seus elementos centrais estão presentes em duas obras clássicas, a saber: *A economia latino-americana* de Celso Furtado e *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação*

---

<sup>109</sup> O autor exemplifica esse posicionamento ao lembrar que a América Espanhola terá sido sempre um elemento decisivo na história do mundo, ao passo que o Brasil quando deixa de produzir ouro deixa de ser importante para a Europa.

*sociológica* de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto<sup>110</sup>. É a partir das principais contribuições dessas obras que será possível “aterrissar” na problemática paraguaia.

Posto isto, alguns elementos latino-americanos fundamentais se destacam.

As estruturas tradicionais (leia-se agrárias) latifundiárias ligadas à exportação historicamente conformaram a base da organização social das economias latino-americanas e dada sua importância explicativa, Furtado introduz alguns elementos teóricos fundamentais a partir desse contexto.

A forma como o produto social se reparte constitui um dos traços mais característicos da estrutura econômica, o que é muito mais significativo em se tratando de países subdesenvolvidos. A insuficiente articulação das atividades produtivas é a questão de fundo do subdesenvolvimento e seu entendimento se dá pelo estudo do perfil da demanda, assim como o estudo das relações de dependência externa permite apreender as relações entre a forma de alocação dos recursos, os padrões de consumo e a orientação tecnológica. Enquanto as disparidades na produtividade da mão-de-obra numa região constituem a causa imediata da concentração de renda, a difusão irregular do progresso técnico tende a acompanhar a reprodução dos padrões de consumo e dos sistemas de produção de economias que se encontram em fases mais avançadas de desenvolvimento. (FURTADO, 2007).

Desenvolvimento e dependência são as palavras-chaves de Cardoso e Faletto. A definição de desenvolvimento abre o primeiro capítulo da segunda obra analisada<sup>111</sup> que é dedicado à discussão conceitual: “*o desenvolvimento é em si mesmo um processo social; mesmo em seus aspectos puramente econômicos deixam transparecer a trama de relações sociais subjacentes*” (CARDOSO; FALETTO, 2004, p. 27). Ou ainda, é resultado da

---

<sup>110</sup> A inspiração para fazer a leitura comparativa dessas obras surgiu com a leitura de *Miragens e Milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo*, de Alain Lipietz que menciona o trabalho desses autores ao fazer uma referência crítica à teoria cepalina (e, portanto indiretamente à Celso Furtado) e outra referência ao trabalho de Fernando Henrique Cardoso cuja contribuição é destacada por Lipietz por enfatizar o enraizamento social local das situações de capitalismo dependente. As discussões que as duas obras em questão provocam não se esgotam nem são passíveis de síntese em poucas páginas e considerando que ambas apresentam ora análises genéricas para todos os países da região investigada ora análises de situações específicas, optou-se em destacar algumas análises genéricas e correlatas que possibilitam a apreensão da evolução da história econômica da América Latina.

<sup>111</sup> A proposta da obra de Cardoso e Faletto é apresentar uma outra interpretação da realidade latino-americana com base na dinâmica política entre classes e grupos sociais, considerando o papel que as opções ideológicas desempenharam assim como o movimento histórico e não ignorando o relacionamento econômico entre países periféricos e não periféricos. Contudo, a intenção não é substituir a perspectiva econômica pela sociológica. Inicialmente os autores destacam que é uma leitura alternativa de tal realidade porque não concorda com o entendimento de que a condição periférica é determinada pelos objetivos e interesses dos países dominantes. Para os autores, a América Latina é uma região diversificada, mas com pontos de identidade entre vários países. Procuram distinguir o conceito de dependência e interdependência, criam o termo desenvolvimento dependente-associado para designar a conciliação entre os interesses dos grupos dominantes locais e interesses internacionais a partir de uma nova forma de interligação.

interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio, sendo que é a oposição ou conciliação entre interesses e valores que dá vida ao sistema socioeconômico. As estruturas sociais são passíveis de mudança e tal mudança significa um processo de relações entre grupos e classes sociais onde alguns tentam impor sua forma de dominação.

O grau de desenvolvimento pode ser definido em termos puramente econômicos, mas quando se objetiva incorporar os componentes políticos e sociais, é necessário considerar o caráter da estrutura social, o processo de sua formação e a atuação das forças sociais que interferem. É necessário considerar que os fatores político-sociais internos podem produzir políticas que se aproveitem (ou não) das novas oportunidades de crescimento econômico. Do mesmo modo, entender o desenvolvimento como um processo com diversas etapas não permite a consideração das singularidades e especificidades históricas de cada situação de subdesenvolvimento.

Por isso, é imprescindível que se analise as condições específicas e o tipo de integração social das classes e grupos sociais latino-americanos. São esses os elementos que conformam o processo de desenvolvimento, que realçam as condições concretas e também os objetivos, valores e ideologias dos movimentos sociais<sup>112</sup>. Os aspectos político-institucionais devem ser apreendidos em função das estruturas de domínio que também definem o processo de transformação da ordem política institucional.

Para os autores, o conceito de dependência implica as condições de existência, funcionamento e vinculação do sistema econômico e político tanto no âmbito interno quanto externo. Já o conceito de subdesenvolvimento se refere a um estado de diferenciação do sistema produtivo sem enfatizar as condições de decisões de produção e consumo internas e externas. Feitas essas considerações, entende-se que uma interpretação global do desenvolvimento requer a superação dos argumentos baseados no mercado (seus estímulos e reações). Então, o uso do termo “subdesenvolvimento nacional” é definido enquanto possibilidade de interpretação que não atribua aos centros hegemônicos a determinação da dinâmica do desenvolvimento, e sim destaca os vínculos estruturais entre a situação de subdesenvolvimento e os centros hegemônicos das economias centrais, ou seja, pressupõe uma vinculação de subordinação com o exterior, mas a reorientação do comportamento social, político e econômico é definida segundo os interesses nacionais.

---

<sup>112</sup> O método é integrar o enfoque estrutural ao processo histórico, sendo este último entendido na perspectiva de que as categorias sejam historicamente referidas.

### 3.2.1.1 A formação dos Estados Nacionais.

Apesar de estarem no mesmo continente e fisicamente próximos dada a contiguidade territorial, destaca Furtado (2007), os países da América Latina apresentam tantas diferenças quanto similitudes<sup>113</sup> e tradicionalmente o desenvolvimento pautou-se nas exportações de modo que o caráter concorrencial entre os países da região se estabeleceu<sup>114</sup>. Para Furtado, o último século da era colonial foi acompanhado de muitas transformações: expansão demográfica local, desenvolvimento europeu que fez com que aumentasse a demanda por certos produtos, novas atividades agrícolas ligadas à exportação (em especial para as Antilhas), declínio da atividade mineira. O resultado foi a constituição de domínios rurais com base na subsistência e desvinculados da autoridade estatal. Por outro lado, a propriedade da terra passou a ser a base de um sistema de dominação social à serviço de uma pequena minoria étnica e culturalmente diferenciada<sup>115</sup>. Porém, a evolução das estruturas socioeconômicas possibilitou uma tendência à fragmentação do império espanhol e no império português houve condições favoráveis à preservação da unidade territorial. Já o século XIX é marcado pelo avanço da Revolução Industrial e pelas lutas de independência e formação dos estados nacionais cuja estruturação ocorreu de forma acidentada: as burguesias liberais não tinham condições de organizar sistemas de poder capazes de substituir o anterior. Com o rompimento dos vínculos com a metrópole, o poder tendeu a deslocar-se para a classe de senhores de terra; o setor urbano tendia a integrar-se com os interesses rurais criando condições para a estruturação de um efetivo sistema de poder.

Para Cardoso e Faletto (2004), também tem importância e significação a vinculação que os países latino-americanos tiveram com as respectivas metrópoles (Espanha e Portugal) e posteriormente com Inglaterra e Estados Unidos. A partir do período de Independência a dinâmica das economias e sociedades recém-formadas apresenta-se reflexa e autóctone na medida em que a expansão do centro encontra situações nacionais que tornam possíveis diferentes tipos de alianças, de resistência e de tensão<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> Apenas Brasil e Haiti não foram colonizados por espanhóis, mas os países da região do Caribe tiveram influência africana e os países andinos são caracterizados pelos elementos étnico-culturais indígenas.

<sup>114</sup> De acordo com a Divisão Internacional do Trabalho que vigorou desde o pacto colonial até a I Revolução Industrial.

<sup>115</sup> O autor destaca que a evolução social no Brasil assumiu características próprias, mas conduziu a resultados não muito distintos.

<sup>116</sup> Serão distintas as possibilidades de integração nacional e de formação de um mercado interno naqueles países cuja economia nacional se organizou sobre a exploração de produtos que requerem mão-de-obra abundante e cada forma histórica de dependência produz um arranjo determinado entre as classes, de caráter não estático

A formação dos Estados nacionais significou um novo modo de ordenação da economia e da sociedade local na América Latina pelo qual os grupos sociais locais estabeleceram sua participação no processo produtivo e definiram formas de controle institucional. Dito de outro modo, os grupos que controlavam o setor produtivo-exportador reorientaram as vinculações externas na direção dos novos centros hegemônicos e constituíram alianças com as oligarquias locais. Porém, isso não ocorreu sem obstáculos nem de forma homogênea nos países da região. Tal estrutura nacional de dominação se compreende a partir do papel de ligação que o setor exportador exerceu entre a economia central e os setores tradicionais que se materializou nas funções do aparato estatal e expressa tal situação pela ambiguidade das instituições políticas nacionais, constituindo, desse modo, a forma de controle nacional do sistema produtivo. Em contraposição, nos países em que os grupos econômicos locais não puderam manter seu controle sobre o setor produtivo, tal situação constituiu o que os autores denominaram de economias de enclave (subdivididos ainda em enclave mineiro e agrícola). Nessas economias, os setores econômicos controlados nacionalmente são desarticulados em função da incapacidade para competir na esfera produtiva e, portanto, os produtores locais perdem a possibilidade de organizar um sistema autônomo de autoridade e distribuição de recursos<sup>117</sup>.

### 3.2.1.2 Estímulos externos e vulnerabilidade.

Para explicar a inserção dos países latino-americanos no contexto internacional, Furtado (2007) começa com o esboço do que chama de *modelo* de desenvolvimento a partir do teorema das vantagens comparativas tendo como molas propulsoras a economia inglesa e a Divisão Internacional do Trabalho<sup>118</sup>. As economias latino-americanas nesse contexto podem ser organizadas a partir do tipo de matéria-prima que exporta: a) produtos agrícolas de clima

---

e dinâmico. A dinâmica que pode adquirir o sistema econômico dependente está determinada pela capacidade dos sistemas internos de alianças para proporcionar-lhe capacidade de expansão.

<sup>117</sup> As características principais das economias de enclave são: a produção é um prolongamento direto da economia central, não existem conexões com a economia local, e as relações econômicas são estabelecidas no âmbito dos mercados centrais.

<sup>118</sup> É por meio dessa divisão que as atividades econômicas de uma parcela crescente mundial estavam organizadas de modo interdependente e articuladas. As características que se destacam dessa organização são: elevação da taxa de crescimento econômico de boa parte dos países que o integraram, a urbanização decorrente possibilitou a dinamização do quadro demográfico e expansão dos conhecimentos técnicos relacionados à esfera produtiva. A Divisão Internacional do Trabalho que comporta duas modalidades de desenvolvimento: dos centros industriais e das regiões periféricas.

temperado (Argentina, Uruguai), b) produtos agrícolas tropicais (Brasil, Colômbia, Equador, América Central e Caribe), c) produtos minerais (México, Chile, Peru e Bolívia)<sup>119</sup>.

Sendo a I Guerra Mundial e a posterior crise de 1929 momentos de inflexão para os países latino-americanos<sup>120</sup>, Furtado destaca que o sistema tradicional de divisão internacional do trabalho passa a ter papel declinante e a modificação no fluxo internacional agravou a situação dos países exportadores de produtos primários<sup>121</sup>. Suas consequências foram catastróficas uma vez que a América Latina foi a região subdesenvolvida que mais se integrou à esse sistema. Enquanto modificações estruturais ocorriam no sistema econômico mundial, a manifestação completa da vulnerabilidade externa das economias subdesenvolvidas, a inadaptação às regras do padrão-ouro em função da rigidez da oferta do setor exportador e da incompressibilidade das importações, a dívida externa acumulada no século XIX provocou onerosas operações de refinanciamento e transformou o serviço da dívida externa num dos principais itens da despesa pública. Logo, déficit do setor público era financiado com expansão monetária decorrente de complexas políticas de reserva.

Cardoso e Faletto (2004) destacam que as economias latino-americanas tanto de enclave quanto de controle nacional cresceram em função do impulso dinâmico da demanda externa e em certa medida conseguiram se diversificar. Mesmo no período de desenvolvimento baseado na exportação de matérias-primas houve o surgimento de setores financeiros e mercantis e o processo inicial de uma economia urbano-industrial. Contudo, no período denominado de transição (que antecede a fase de consolidação do mercado interno) começam a se definir conotações distintas entre as duas “formas” de economia em função do padrão de integração social e tipos de movimentos sociais o que possibilitou organizar a economia (para a situação de controle nacional do sistema produtivo) de formas diferentes, em especial, agregando ao impulso dinâmico externo os estímulos do mercado interno. Ou seja, foram distintas as possibilidades de superação da crise político-social assim como a diferenciação interna do sistema produtivo e o fracionamento dos grupos sociais possibilitou perspectivas distintas para novas alianças.

---

<sup>119</sup> Nesse contexto, Furtado destaca a diferença entre os países latino-americanos e os norte-americanos (Estados Unidos e Canadá). Os primeiros são exportadores de produtos primários sendo que o desenvolvimento das exportações se fez a expensas de atividades de subsistência, os segundos nasceram para a vida econômica com mercado de produtos industriais relativamente importantes e com mão-de-obra apta para a atividade industrial já que seu desenvolvimento constituiu um prolongamento da fronteira econômica europeia.

<sup>120</sup> Caracterizado principalmente pela reversão da tendência à elevação do coeficiente de comércio exterior dos países industrializados e persistente deterioração nos preços relativos dos produtos primários nos mercados internacionais.

<sup>121</sup> Outro resultado foi a exposição da extrema vulnerabilidade dessas economias destacando os problemas conjunturais em detrimento dos estruturais

### 3.2.1.3 O processo de industrialização.

Para Furtado (2007), duas fases da industrialização<sup>122</sup> podem ser distinguidas. A primeira é caracterizada pela indução da expansão das exportações: a estrutura evolui de forma inversa à que ocorre no perfil da demanda, sendo a elevação de produtividade acompanhada de uma simplificação na estrutura de oferta de origem interna e de diversificação na composição da demanda global. Na América Latina ocorreu que o mercado se formou como resultado da elevação da produtividade causada pela especialização externa sendo abastecido inicialmente por importações. Desse modo, a capacidade embrionária do mercado interno para provocar a industrialização dependia de uma série de circunstâncias que variaram de país para país<sup>123</sup>. Essa primeira fase teve por características a instalação de um núcleo de indústrias de bens de consumo corrente que eram viáveis em razão do crescimento da renda disponível para consumo via impulso das exportações<sup>124</sup>. A segunda fase denominada de Processo de Substituição de Importações se referiu à multiplicação dos sintomas de debilitamento do setor exportador da fase anterior em alguns países. Essa fase só se concretizou nos países que já haviam passado pela primeira fase de industrialização que constituiu em montar um núcleo significativo de indústrias de bens de consumo corrente bem como pudessem manter a expansão da renda monetária para anular o efeito depressivo da queda das exportações. Brasil, Argentina e México exemplos da experiência de Processo de Substituição de Importações, o qual, cabe lembrar, também dependeu da ação estatal para viabilizar investimentos básicos<sup>125</sup>. Esse modelo de desenvolvimento não requeria maior plasticidade das estruturas, ou seja, era compatível com estruturas de escassa aptidão para a mudança.

---

<sup>122</sup> Sendo que com relação à primeira, o autor destaca que a mesma tem características particulares que constituem um dos aspectos mais interessantes da teoria econômica do subdesenvolvimento.

<sup>123</sup> Em função, basicamente, dos seguintes fatores: natureza da atividade exportadora, tipo de infraestrutura exigido por essa atividade, propriedade dos investimentos (estrangeira ou nacional), taxa de salário do setor exportador, dimensão absoluta do setor exportador.

<sup>124</sup> A dependência subordinava a aquisição de equipamentos a fornecedores estrangeiros que limitava assimilação tecnológica. Isso tinha por consequência a instalação das indústrias sem que se criasse uma mentalidade industrial (que pressupõe formação de administradores e de profissionais com conhecimento dos processos tecnológicos).

<sup>125</sup> Um dos resultados do PSI é a chamada inflação estrutural decorrente da forte vocação inflacionista dos países subdesenvolvidos. A inflação era um esforço de adaptação do sistema econômico a um conjunto de pressões exercidas de fora. PSI abriu novo ciclo da inflação na América Latina, série de tensões estruturais que se traduziam em processo inflacionário. O estudo dessas tensões constitui um dos aspectos mais interessantes da análise do recente desenvolvimento latino-americano.



Para Cardoso e Faletto (2004), os padrões de integração social e os tipos de movimentos sociais, por intermédio dos quais se foram diferenciando a vida política e o perfil das sociedades latino-americanas, assumiram conotações distintas conforme se tratasse de países onde foi possível manter o controle nacional do sistema exportador ou pelo contrário naqueles onde a economia de enclave prevaleceu na fase de crescimento para fora. A própria debilidade do sistema exportador diante da pressão dos grupos investidores estrangeiros significou uma política de acomodação e retraimento em alguns países dos grupos locais. Por outro lado, as diferentes características dos países influíram sobre as possibilidades e a forma de reorganizar a economia, ou seja, a dinâmica dos grupos sociais expressa e torna possível distintos padrões. O Processo de Substituição de Importações caracterizou-se por um duplo movimento: expansão do setor privado da economia (fortalecimento da burguesia industrial) e criação de novas áreas de investimento concentradas em torno da indústria básica. Estruturalmente, amplas alterações na divisão social do trabalho ocorrem e levam à transformação dos aspectos demográfico-ecológicos que se refletem no plano social porque definem um proletariado e incrementam um setor popular urbano não operário da população. O Processo de Substituição de Importações ocorreu em países em que se realizaram alianças de poder, as quais foram inicialmente resultado da ascensão paulatina de uma burguesia industrial típica via política de acordos entre os diversos setores. Um novo equilíbrio de poder se instaura e seus atores são agentes do setor agroexportador, financeiro, comercial, setores médios e industriais urbanos. Contudo, ressalta-se que as especificidades de cada país possibilitaram formas distintas de industrialização e esquemas de organização e controle resultando em políticas de industrialização substitutiva diferentes<sup>126</sup>.

#### 3.2.1.4 As relações internacionais.

Para sintetizar a abordagem de Furtado (2007) sobre as relações internacionais, apresentam-se as duas formas em que se materializou a dependência externa nos países da região: a) Formas tradicionais<sup>127</sup> nas quais as relações econômicas internacionais ocorriam

---

<sup>126</sup> As diferentes relações entre as burguesias industriais e o Estado permitiram aos autores formalizarem-nos nas seguintes formas: industrialização liberal, industrialização nacional-populista e industrialização orientada por um Estado desenvolvimentista.

<sup>127</sup> Decorrente da própria estrutura da economia mundial sendo que a instabilidade de preços das matérias-primas projetava-se internamente de forma ampliada tornando a administração das finanças públicas difícil.

sob a forma crescente de intercâmbio, com a criação de polos de comando do controle dos fluxos financeiros (que orientavam as transferências, o financiamento de estoques de matérias-primas). À medida que foram tomando consciência desse tipo de dependência, os países da América Latina buscaram reduzir os efeitos seja pela tentativa de reduzir a vulnerabilidade externa (via controle das relações econômico-financeiras com exterior) seja com o propósito de aumentar a integração interna dessas economias afastando-se do sistema de Divisão Internacional do Trabalho<sup>128</sup>; b) Novas formas pelas quais se materializam os fluxos financeiros (investimentos diretos estrangeiros e financiamento via instituições internacionais de crédito<sup>129</sup>) e acesso à tecnologia moderna. Com relação ao acesso à tecnologia a alternativa que se colocava era a de cooperação internacional já que as fontes de tecnologia estavam no estrangeiro<sup>130</sup>. Portanto, ao superar as formas tradicionais de dependência, novas e mais complexas formas se colocam.

Para Cardoso e Faletto (2004) a internacionalização do mercado é o novo caráter da dependência e para entendê-lo é fundamental explicar a natureza da crise do sistema interno de dominação e o esforço de reorganização política, assim como a transformação do tipo de relação entre a economia interna e os centros hegemônicos. Para os autores, não são as situações do processo econômico que circunscrevem os novos fatores que condicionam o desenvolvimento, a política e a dependência externa. As transformações decorrem da reorientação na luta dos interesses internos e a redefinição do vínculo centro-periferia. Assim como reorganizam-se o sistema produtivo, o Estado e a sociedade e conformando o capitalismo industrial dos países latino-americanos na periferia do mercado mundial.

Entretanto, trajetórias específicas são possíveis porque os conflitos e acordos internos não são determinísticos: o resultado das interações possibilita trajetórias históricas dentro de um conjunto de possibilidades estruturais própria. Nesse sentido, o modelo latino-americano de desenvolvimento para dentro se assentou sobre as possibilidades circunstanciais de uma relação favorável nos termos de intercâmbio e na limitada participação da população nos benefícios do desenvolvimento. Diante da peculiar situação sócio-política optou-se por um desenvolvimento assentado sobre crescentes investimentos estrangeiros no setor industrial. A complexidade da relação de dependência pauta-se na disponibilidade nos países centrais das

---

<sup>128</sup> Como exemplos, Furtado apresenta a política de petróleo na Venezuela e no México, do café no Brasil, do cobre no Chile.

<sup>129</sup> As exigências dos órgãos internacionais se relacionavam com a elaboração de projetos tecnicamente bem preparados e enquadrados nas perspectivas de desenvolvimento da economia nacional.

<sup>130</sup> Tal cooperação se materializou pela instalação de filiais das empresas (embora a expansão dessa atividade seja via mobilização de recursos locais, não necessariamente havia repercussões na estrutura do capital da empresa filial) e pelo controle de atividades produtivas por parte de grupos que já abasteciam o mercado com exportações.

pré-condições de industrialização: capital, conhecimento tecnológico, organização empresarial. Tais pré-condições implicam desenvolvimento científico, complexidade crescente e diferenciação da estrutura social, acumulação e investimentos prévios. Instaura-se um tipo de desenvolvimento que intensifica a exclusão social.

### 3.2.2 A perspectiva sociológica: as contribuições de Florestan Fernandes.

A leitura de Florestan Fernandes permitiu identificar em sua obra importantes contribuições para entender a história econômica latino-americana haja vista que fornece outros elementos para a interpretação da realidade latino-americana inclusive para entender a lógica do capitalismo.

Comungando com Braudel, Fernandes (2009) percebe as nações latino-americanas enquanto produto da expansão da civilização ocidental e ainda, as características históricas se pautam na organização aristocrática, oligárquica ou plutocrática da sociedade com extrema concentração da riqueza onde preponderam o prestígio social e o poder.

A institucionalização política do poder é historicamente realizada com a exclusão permanente do povo e o sacrifício da democracia de modo que a integração nacional como fonte de transformação revolucionária e de desenvolvimento econômico, sociocultural e político tornou-se impossível; os interesses particularistas das camadas privilegiadas foram tratados como os interesses supremos da Nação e ainda:

[...] a docilidade dos interesses privados latino-americanos em relação ao controle externo não constitui tão somente um estratagema econômico. Trata-se de um componente dinâmico de uma tradição colonial de subserviência, baseada em fins econômicos, mas também na cegueira nacional, até certo ponto, estimulada e controlada a partir de fora. (FERNANDES, 2009, p. 22)

Numa perspectiva histórica, o autor define diferentes formas de dominação. O sistema de colonização e dominação externa experimentado por quase todas as nações da América Latina atendeu aos requisitos econômicos, culturais e políticos do antigo sistema colonial uma vez que houve o transplante dos padrões ibéricos de estrutura social, adaptados ao trabalho forçado dos nativos ou à escravidão. A combinação de estamentos e castas produziu uma autêntica sociedade colonial, na qual apenas os colonizadores eram capazes de

participar das estruturas de poder<sup>131</sup>. Essa é a primeira forma de dominação externa à qual essa região esteve submetida.

A segunda forma de dominação externa é definida, pelo autor, como produto da desagregação do antigo sistema colonial. O comércio era mais importante que a produção local dado que as nações europeias já haviam conquistado o controle dos negócios de exportação e importação na América Latina. Logo, a produção para exportação da América Latina já estava organizada<sup>132</sup>. A esfera comercial e financeira era mais importante, logo a dominação externa se tornou indireta.

A terceira forma de dominação externa é consequência da reorganização da economia mundial. O neocolonialismo dinamizou a revolução industrial via acúmulo de capitais e mercados nacionais em crescimento. Nessa forma, as influências externas atingiram todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura. A dominação tornou-se imperialista por meio dos processos básicos de crescimento econômico e desenvolvimento sociocultural e o capitalismo dependente surgiu como uma realidade histórica na América Latina.

A quarta forma corresponde ao período mais recente e é representada pela expansão das grandes empresas corporativas nos países latino-americanos<sup>133</sup>. Trata-se do capitalismo corporativo ou monopolista, que para o autor, é imperialismo total porque organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social. As mudanças são efetivadas por uma equipe técnica estrangeira através da transplantação maciça de tecnologia e de instituições, do suprimento externo de capital e de controle financeiro. Os interesses privados internos estão empenhados na exploração do subdesenvolvimento em termos de orientações de valores particularistas<sup>134</sup>.

A dominação externa em todas as suas formas produz uma especialização geral das nações como fontes de excedente econômico e de acumulação de capital para as nações capitalistas avançadas cujas consequências internas são:

---

<sup>131</sup> Esse sistema entrou em crise por vários motivos. Entre eles destacam-se o fato de que Espanha e Portugal não tinham condições de sustentar o financiamento das atividades mercantis; a Holanda, Inglaterra e a França lutavam pelo controle econômico dessas colônias num período de desagregação das potências europeias; e a população das colônias vitimadas pela rigidez da ordem social também eram interessadas pela destruição do antigo sistema colonial.

<sup>132</sup> Correspondendo a uma fase denominada de neocolonialismo e aos séculos XVIII e XIX.

<sup>133</sup> Tal expansão se materializa nos setores financeiro, comercial e industrial (tanto na indústria leve como pesada).

<sup>134</sup> Nem todos os países latino-americanos vivenciaram sucessivamente essas formas de dominação. O Paraguai juntamente com outros países como Haiti, Bolívia, Honduras, Nicarágua, Guatemala, experimentaram a primeira e segunda formas típicas de dominação externa, tornando-se economias de enclave e versões modernizadas do antigo sistema colonial ou do neocolonialismo transitório do início do século XIX.

- a) concentração de renda, do prestígio social e do poder nos estratos e nas unidades sociais que possuem importância estratégica para o núcleo hegemônico de dominação externa;
- b) coexistência de estruturas econômicas, socioculturais e políticas em diferentes épocas históricas, mas interdependentes e igualmente necessárias para a articulação e expansão de toda a economia, como uma base para a exploração externa e para a concentração interna de renda, do prestígio social e poder;
- c) exclusão de uma ampla parcela da população nacional da ordem econômica, social e política existente como um requisito estrutural e dinâmico da estabilidade e do crescimento de todo o sistema.

O antigo imperialismo era a manifestação da concorrência nacional entre economias capitalistas avançadas. O imperialismo moderno representa uma luta pela sobrevivência e pela supremacia do capitalismo em si mesmo. O novo padrão de imperialismo é destrutivo para o desenvolvimento dos países latino-americanos porque ele se iniciou através de empresas corporativas norte-americanas ou europeias que pareciam corresponder aos padrões ou às aspirações de crescimento nacional autossustentado almejado pelas burguesias latino-americanas, elites e governos.

Embora não seja um fenômeno norte-americano, os Estados Unidos desempenharam papel dominante<sup>135</sup>. Ou seja:

A nova forma de imperialismo não é apenas um produto de fatores econômicos. No centro do processo está a grande empresa corporativa e, portanto, o capitalismo monopolista. Por isso, as mudanças da organização, das funções e do poder financeiro das empresas capitalistas foram produzidas por mudanças nos padrões de consumo e de propaganda de massa, na estrutura de renda, por uma revolução concomitante na tecnologia e nos padrões burocráticos de administração, e pelos efeitos múltiplos e cumulativos de concentração financeira do capital na internacionalização do mercado capitalista mundial. Esses são processos históricos de natureza socioeconômica e sociocultural. Mas a influência dinâmica decisiva foi política. (FERNANDES, 2009, p. 29)

O contexto latino-americano está embalado, segundo o autor, por realidades áspers que configuram a situação heteronômica redefinida pela ação recíproca de fatores estruturais e dinâmicos, internos e externos.

Os setores sociais que possuem o controle das sociedades latino-americanas são tão interessados e responsáveis por essa situação quanto os grupos externos que dela tiram proveito. Isso se comprova pelo diagnóstico de que as estruturas econômicas, socioculturais e

---

<sup>135</sup> O autor denomina essa fase como Recolonialismo.

políticas internas que podem absorver as transformações do capitalismo, são as mesmas que inibem a integração nacional e o desenvolvimento autônomo. E ainda, a dominação externa que estimula a modernização e o crescimento nos estágios mais avançados do capitalismo é ao mesmo tempo fator impeditivo da revolução nacional em busca de uma autonomia real.

### 3.2.2.1 As classes sociais e a lógica capitalista.

As classes sociais são uma categoria fundamental tanto na obra do autor como para entender a trajetória socioeconômica do Paraguai. E como o próprio autor adverte, a conceitualização do termo não é um exercício muito simples porque são diferentes os sentidos que o conceito de classe social pode provocar<sup>136</sup>.

O conceito mais adequado para a proposta do presente trabalho é aquele que denota uma especificidade histórica para designar o arranjo societário inerente ao sistema de produção capitalista:

Nesse sentido, a classe social só aparece onde o capitalismo avançou suficientemente para associar, estrutural e dinamicamente, o modo de produção capitalista ao mercado como agência de classificação social e à ordem legal que ambos requerem, fundada na universalização da propriedade privada, na racionalização do direito e na formação de um Estado nacional formalmente representativo. (FERNANDES, 2009, p. 41)

Logo, uma sociedade de classes possui uma estratificação típica, na qual a situação econômica regula o privilégio dos diferentes estratos sociais, condicionando assim, direta ou indiretamente, tanto os processos de concentração social da riqueza, do prestígio social e do poder quanto os mecanismos de mobilidade, estabilidade e mudanças sociais<sup>137</sup>.

Na América Latina, o capitalismo e a sociedade de classes não são produtos de uma evolução interna. Até o presente, o capitalismo evoluiu na América Latina sem contar com condições de crescimento autossustentado e de desenvolvimento autônomo. Em consequência, as classes e relações de classe carecem de dimensões estruturais e de dinamismos societários que são essenciais para a integração, a estabilidade e a transformação

---

<sup>136</sup> Tanto que o autor ressalta que há um intenso debate acerca da utilidade do conceito de classe social.

<sup>137</sup> As classes propriamente ditas abrangem os círculos sociais que são de uma forma ou de outra privilegiados e que poderiam ser descritos como integrados ou desenvolvidos e coexistem com a massa dos despossuídos (para usar uma expressão do próprio autor).

equilibradas da ordem social inerente à sociedade de classes. As implicações disso se referem à necessidade de se usar conceitos e categorias analíticas considerando uma situação histórica peculiar na qual a realidade se apresenta de outra maneira<sup>138</sup>.

As classes sociais se manifestam nas sociedades latino-americanas como formações histórico-sociais típicas que não são simples produtos de diferenças de contexto sociocultural ou de tempo histórico.

É preciso entender o modo pelo qual o capitalismo se institucionalizou, difundiu-se e desenvolveu-se na América Latina. A expansão do capitalismo atingiu proporções suficientes para fazer da ordenação em classes sociais o núcleo estrutural e dinâmico da organização societária. Por outro lado, ajustou-se de modo que as condições externas e internas (que restringiram ou entorpeceram as funções diferenciadoras) inibiram o grau de universalidade, a eficácia e intensidade dos dinamismos revolucionários ou estabilizadores da ordenação em classes sociais. Portanto, o modo histórico-social de concretização do capitalismo engendra a sua própria realidade substantiva. As classes sociais não são diferentes na América Latina, o que é diferente é o modo pelo qual o capitalismo se irradia historicamente como força social.

A ordenação em classes sociais, cujas debilidades e deficiências foram institucionalizadas, é na realidade funcional porque as classes possuidoras e privilegiadas percebem claramente a falta de alternativas e trabalham no sentido de se protegerem contra a rigidez da situação histórica. Como já não podem identificar o Estado e a Nação com suas posições e interesses de classes, precisam assumir os riscos do uso aberto e sistemático da violência (por meios políticos indiretos e através do Estado com suas formas armadas e superestruturas jurídicas) como instrumento de perpetuação do status quo.

O amadurecimento do capitalismo não contribuiu para imprimir ao regime de classes as funções de desagregação social de vícios, tradições e estruturas pré-capitalistas. Logo, o que há é a destruição de condições econômicas, sociais e políticas da América Latina necessárias para provocar autênticas revoluções nacionais através do capitalismo. A rigidez apontada constitui um novo tipo de obstáculo à operação das classes sociais como um meio de dissolução e sepultamento do antigo regime<sup>139</sup>. Desse modo impedem as funções construtivas

---

<sup>138</sup> A ausência de certas dimensões estruturais e de certos dinamismos faz com que as contradições de classe sejam amortecidas ou anuladas. A questão é tão complexa que o conceito de classe social não se configura como uma categoria perceptiva e cognitiva que organiza as orientações do comportamento coletivo e suas impulsões de negação e destruição da ordem existente. Dado que o núcleo integrado e expansivo da ordem social competitiva é quantitativamente muito reduzido e qualitativamente pouco dinâmico, o autor questiona a existência de classes sociais na América Latina.

<sup>139</sup> O autor faz referência ao que denominou de estamentos que não foram extintos historicamente.

de classes sociais porque não podem fortalecer impulsos igualitários relacionados à redistribuição da riqueza e democratização do poder.

O tipo de capitalismo constituído na América Latina que floresceu graças à modernização do arcaico, atinge a era da industrialização em grande escala e da exportação de produtos industrializados explorando com intensidade a arcaização do moderno.

Indented text: Todavia, a inovação incrusta-se em uma realidade socioeconômica que não se transformou ou que só se transformou superficialmente, já que a degradação material e moral do trabalho persiste e com ela o despotismo nas relações humanas, o privilegiamento das classes possuidoras, a superconcentração de renda, do prestígio social e do poder, a modernização controlada de fora, o crescimento dependente, etc. (FERNANDES, 2009, p. 49)

As classes sociais não podem preencher suas funções sociais desintegradoras tanto quanto suas funções sociais construtivas sob essa modalidade do capitalismo.

As classes sociais falham, nas situações latino-americanas, porque operam unilateralmente no sentido de preservar e intensificar os privilégios de poucos. Elas não podem oferecer e canalizar socialmente transições viáveis porque a revolução dentro da ordem é bloqueada pelas classes possuidoras e privilegiadas, e as massas despossuídas estão tentando aprender como realizar a revolução contra a ordem. Se a classe se manifesta como uma formação histórico-social típica mas não preenche de forma permanente suas principais funções destrutivas e construtivas, isso significa que existem por trás ocorrências históricas e realidades estruturais que precisam ser ponderadas. Por que:

Indented text: De fato, é mais ou menos fácil importar e difundir técnicas, instituições e valores sociais novos. Porém, é consideravelmente difícil criar as condições materiais e morais que eles requerem, para produzirem o máximo de eficácia e de rendimentos sociais. Esse fenômeno ocorreu com a difusão do capitalismo nos países da América Latina, após as lutas armadas pela independência política e a conquista da emancipação nacional. As técnicas, instituições e valores sociais que permitiram uma profunda e revolucionária reorganização da sociedade, da economia e da cultura sofreram uma difusão rápida. O mesmo não sucedeu- nem podia suceder – com a possibilidade de convertê-los em fatores concretos da dinamização da ordem econômica, social e política. (FERNANDES, 2009, p. 50)

Então, qual é a lógica do capitalismo latino-americano?

O capitalismo na América Latina lançou suas raízes a partir da crise do antigo sistema colonial e extraiu seus fatores dinâmicos e evolutivos da incorporação econômica, tecnológica e institucional das sucessivas nações capitalistas hegemônicas e do crescimento



interno de uma economia de mercado capitalista. Esse modelo reproduziu as formas de apropriação e de expropriação inerentes ao capitalismo moderno, mas possui um componente adicional específico: a acumulação de capital institucionaliza-se para promover a expansão concomitante dos núcleos hegemônicos externos e internos.

O mercado e o sistema de produção coloniais não atuaram como fontes de incubação de evolução econômica, social, tecnológica e política autônomas ou de negação da ordem colonial. As frustrações decorrentes foram decisivas para a crise do antigo sistema colonial mas não para a destruição e substituição das estruturas econômicas e sociais dessa mesma sociedade colonial. O controle colonial, por sua vez, foi substituído pelo controle puramente econômico externo através dos mecanismos de mercado. A partir daí, surgem novos grupos de poder burgueses e a configuração de uma sociedade de classes torna-se nítida.

O caráter primitivo do capitalismo mercantilista do período colonial não se evaporou, continuou entranhado no espírito dos agentes econômicos externos e internos que veem vantagens na coexistência do antigo regime dentro do novo e por isso não lutam contra tal coexistência porque veem na associação com capitais e firmas estrangeiras um fator de progresso ou em formas pré-capitalistas de produção e de troca uma fonte de intensificação de acumulação de capital.

O advento do capitalismo maduro na América Latina é uma ruptura e uma conciliação com o antigo regime e caracterizam as duas faces desse capitalismo: os dinamismos que procedem de fora e os dinamismos que procedem de dentro. É um capitalismo que nasce e evolui em função da articulação (estrutural e histórica) dos dois tipos de dinamismos.

São três os momentos na evolução do capitalismo latino-americano:

- a) quando se configura, na transição neocolonial;
- b) quando transborda o mundo neocolonial, mas não o destrói, é a passagem do primitivo capitalismo mercantilista (colônia de exploração) para capitalismo comercial;
- c) intensificação da revolução industrial.

Os três momentos possuem um aspecto em comum: o impacto externo que induz, condiciona e regula a mudança estrutural, acarreta transferência de capitais, agentes humanos, instituições e tecnologias. Essa influência se torna eficiente porque o próprio meio econômico, sociocultural e político interno pode absorvê-la e fazê-la frutificar.

Há sempre uma fermentação histórica e alguma superação do passado em cada um dos momentos, que não podem ser induzidas de fora para dentro, porque dizem respeito a atitudes e comportamentos que grupos e classes sociais se impõem por meio de acomodações

e conflitos sociais. Essa dependência não é mera condição. A articulação estrutural de dinamismos econômicos externos e internos requer uma permanente vantagem estratégica do polo hegemônico aceita como útil ou compensadora. Essa é a ética e a racionalidade do capitalismo dependente. O capitalismo está sempre se transformando, seguindo as evoluções das sociedades centrais hegemônicas, sem, no entanto conseguir mudar o padrão de transformação de modo a romper com a articulação dependente e migrar para o desenvolvimento autônomo.

A junção de dinamismos econômicos externos e internos cria uma realidade econômica que só varia no sentido de reproduzir-se através de novas condições ou de novas combinações. O padrão de acumulação de capital, inerente à associação dependente, promove ao mesmo tempo a intensificação da dependência e a redefinição constante das manifestações do subdesenvolvimento.

O capitalismo dependente está cumprindo sua função: promover o crescimento econômico capitalista sob o padrão de acumulação de capital com base na apropriação repartida do excedente econômico.

A economia não precede nem transcende à sociedade e à cultura. Ao contrário, se se constitui um mercado com funções classificadoras ou um sistema de produção que engendra uma ordem social estratificada, fundada na propriedade privada e na mercantilização do trabalho, isso quer dizer que as formas econômicas, socioculturais e políticas que tal mercado ou tal sistema de produção pressupõem se tornam necessárias e se desenvolvem simultaneamente, influenciando-se e determinando-se reciprocamente. (FERNANDES, 2009, p. 64)

Através das debilidades econômicas e políticas que reduziram sua capacidade de ação econômica, a burguesia latino-americana pretendeu fortalecer-se excluindo ou enfraquecendo outros protagonistas sociais. A continuidade e a renovação dos vínculos de subordinação ao exterior não se impõem colonialmente e sim em função de uma articulação complexa entre economias, sociedades e culturas de desenvolvimento desigual. De um lado o imperialismo econômico, de outro, o capitalismo dependente. Segundo o autor, são os dois frutos do capitalismo maduro em escala internacional.

### 3.2.2.2 O capitalismo dependente e o subdesenvolvimento.

O capitalismo dependente gera o subdesenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento social, cultural e político. Em ambos os casos une o arcaico ao moderno e provoca tanto a arcaização do moderno quanto a modernização do arcaico.

O que importa é o modo pelo qual as transformações sucessivas do mercado e do sistema de produção encadeiam a persistência de estruturas socioeconômicas herdadas do passado com a formação de estruturas socioeconômicas novas.

O subdesenvolvimento econômico não só envolve a perpetuação de estruturas econômicas mais ou menos arcaicas. Promove a modernização limitada ou segmentada em todos os níveis da organização da economia, da sociedade e da cultura, ou seja, o subdesenvolvimento correspondente em todas as esferas da vida. A própria ordem que lhe é inerente não consegue impor-se como um fator de equilíbrio dinâmico e de transformação intensiva. O subdesenvolvimento social, cultural e político agrava as contradições e as tensões do subdesenvolvimento econômico.

Na América Latina a modernidade não pressupôs a ruptura contra o antigo sistema colonial e a superação posterior do neocolonialismo. As emancipações nacionais criaram uma época da modernidade, mas uma modernidade de segunda grandeza pois restabelece o jugo externo de um forma mais complexa, sutil e avassaladora. As tendências estruturais estáticas na formação e desenvolvimento da ordem social competitiva da América Latina se constituem na forma fraca dessa formação no sentido de convergir interesses, consciência e solidariedade de classe. Do mesmo modo, a condição burguesa é limitada estruturalmente pelo padrão dual de acumulação de capital e apropriação repartida do excedente econômico nacional. Por isso recorrem a formas estamentais de defesa do prestígio social para reforçar sua posição de classe e se impor como classe.

Por outro lado, o tipo de mercantilização do trabalho do capitalismo dependente impede que as classes mais baixas tenham condições de se manifestar, ampliar ou reforçar posições. O capitalismo dependente cria condições estruturais que restringem diretamente a participação econômica e indiretamente a participação sociocultural e política dos trabalhadores assalariados. O trabalho assalariado apenas estabelece as condições para a reprodução social do trabalhador e da própria sobre apropriação capitalista.

As razões da desigualdade econômica, sociocultural e política são apenas aparentemente inconciliáveis com o capitalismo, por que:

A configuração estrutural da sociedade de classes dependente e subdesenvolvida subordina a estabilidade e a transformação da ordem existente à expansão do capitalismo em condições de heteronomia permanente. Mantidas as condições estruturais vigentes, ela gera: o seu estilo de “condição burguesa”; o seu próprio ritmo de “revolução dentro da ordem” (através do qual a dependência e o subdesenvolvimento são constantemente redefinidos em níveis mais complexos); e a impossibilidade histórica da “revolução contra a ordem” (na forma de destruição e superação de dependência e do subdesenvolvimento através do capitalismo) como iniciativa política burguesa. (FERNANDES, 2009, p. 76)

É no plano dinâmico que se revelam a natureza e o alcance do círculo vicioso dos países da América Latina: a evolução do desenvolvimento econômico, social e cultural não foi determinada exclusivamente nem a partir de fora (padrão colonial) nem a partir de dentro (padrão autônomo). Foi uma combinação de influências internas e externas que calibrou os dinamismos da sociedade de classes em função dos requisitos de padrões dependentes de desenvolvimento capitalista.

O círculo vicioso segue três realidades que nunca desaparecem: a) a constante redefinição da dominação externa, b) a existência de grupos privilegiados internos em condições de ampliar seus privilégios econômicos, socioculturais e políticos através do padrão de desenvolvimento dependente<sup>140</sup>, c) a redefinição e intensificação da acumulação dual de capital com a privação permanente dos agentes de trabalho. Esse círculo acarreta a persistência e constante renovação das condições do capitalismo dependente e da sua sociedade de classes.

Para o autor, “o encadeamento que se estabelece, porém, não é “natural” nem “automático” (FERNANDES, 2009, p. 79). Ele se efetiva, em diferentes níveis da organização da economia, da sociedade e da cultura, porque esses grupos conseguem, a partir de fora e a partir de dentro, preservar, fortalecer e transformar o capitalismo dependente, com sua cadeia de iniquidades econômicas, socioculturais e políticas, mas também com suas compensações.

É da essência dos “fatos dinâmicos” que eles sejam mais flexíveis que os “fatos de estrutura”. Através deles, as estruturas não se movimentam. Elas se adaptam ao presente e ao futuro. É essa lógica que desgasta a massa de trabalhadores e reduz suas potencialidades de canalizar institucionalmente seus anseios de reforma social ou de mudança social progressiva.

---

<sup>140</sup> Uma vez que a evolução do capitalismo conduz à crescente associação do controle autoritário ou totalitário do poder e exploração dos trabalhadores.

Portanto, a sociedade de classes latino-americana é estável por causa dos efeitos estáticos do seu padrão de organização, crescimento e desenvolvimento. Ao deprimir ou neutralizar a participação e integração das camadas assalariadas, faz com que as mesmas careçam de poder de mobilização efetivo capaz de redefinir relações de classe. Ou seja, não há dinamismo suficiente capaz de alterar as estruturas de modo que condenam à eternização da dependência e do subdesenvolvimento.

A modernização por incorporação do espaço econômico, sociocultural e político das sociedades capitalistas hegemônicas suscita um processo secundário que afeta os ritmos de funcionamento e de evolução da ordem social competitiva provocando a emergência contínua de polarização sócio dinâmicas correspondentes. Por isso, o referido padrão de modernização produz uma alocação errada de fatores materiais e humanos, alimenta formas de crescimento ou desenvolvimento substancialmente deformadas e estabelece as bases para a continuidade do progresso importado.

### 3.3 O SIGNIFICADO DO SÉCULO XX PARA A REGIÃO LATINO-AMERICANA.

As discussões anteriores em torno das classes sociais e da lógica com a qual o capitalismo se desenvolveu na América Latina têm por função clarificar alguns aspectos da história econômica dessa região de modo que a apreensão dos desdobramentos ocorridos no século XX fosse facilitada uma vez que este foi um período na história econômica da América Latina marcado por profundas descontinuidades e desafios. Entretanto, cada país latino-americano em função das suas particularidades teve uma trajetória específica. Nesse sentido, Cano (2000) oferece uma análise e periodização substancial.

Os anos compreendidos entre 1929 e 1979, em especial, significaram para uma parte dos países um período de excepcional grau de soberania nacional com relação a política econômica de desenvolvimento, embora esse intervalo de tempo tenha servido também para enaltecer os antigos problemas estruturais e cambiais que provocavam sérias restrições ao crescimento.

Para Cano (2000), esses anos inauguraram a dominação da finança internacional e redução da soberania nacional acompanhada da imposição, devidamente aceita pelas elites, do liberal-conservadorismo<sup>141</sup>.

O autor caracteriza os anos de 1929 a 1979 como sendo parte de um longo período excepcional. A crise de 1929 possibilitou a ruptura do padrão de acumulação primário-exportador no qual as elites e o Estado não tinham atitude ativa em defesa da economia.

Entre 1929 e 1937, as economias centrais estavam deprimidas e o comércio e as finanças internacionais encontravam-se desorganizadas. Enquanto isso, na América Latina, a maioria dos países havia dado início à instalação de seu parque industrial, sendo que os países menores não ultrapassaram as atividades industriais de beneficiamento agroindustrial, e os de maior porte consolidaram a instalação de outros setores industriais por meio de instrumentos de política macroeconômica como desvalorização cambial, suspensão do serviço da dívida, controles cambiais drásticos e elevação das tarifas de importação.

Entretanto, o atraso na instituição de políticas de defesa da renda e do emprego foi uma realidade nos países com poucas e incipientes indústrias, escassa urbanização e parte da população vivendo da agricultura de subsistência. Esse atraso se deu ou porque não havia parque produtivo para defender, ou, porque tinham comércio exterior fortemente atrelado aos interesses norte-americanos, ou por serem monetariamente vinculados ao dólar.

Paralelamente, as políticas de defesa da economia e o novo manejo da política econômica foram também gerando aprendizado de uma futura burocracia planejadora e de um Estado intervencionista de natureza ideológica contrária ao Estado liberal.

A Segunda Guerra Mundial foi acompanhada, paralelamente à transformação industrial, por uma precoce urbanização. A industrialização e urbanização provocaram a incorporação de uma grande massa de trabalhadores que passou a constituir apoio político ao processo de industrialização. Entretanto, a antiga máquina da administração pública, o sistema tributário e o financeiro receberam apenas ajustes, acumulando para o futuro uma série de problemas que teriam forte repercussão econômica e política.

A Guerra Fria, por sua vez, alterou profundamente o comportamento norte-americano com relação à região latino-americana com suas atitudes de fomentar e apoiar

---

<sup>141</sup> A crise da dívida externa e o papel que a coordenação norte-americana desempenhou nesse ínterim possibilitou a subordinação e a passividade de política econômica respaldada por boa parte das elites nacionais às instituições internacionais (como Fundo Monetário Internacional e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento). Em se tratando da sociedade, o período foi marcado pelo surgimento de uma nova tecnocracia, mas sem compromisso duradouro com o serviço público nem com o país e muito menos com o povo. Para o autor, esse segmento social fez de sua curta passagem pelo governo um meio eficaz de enriquecer rapidamente, vendendo seus serviços ao capital internacional.

ações repressivas ao nacionalismo e às forças políticas progressistas em geral. É um período de rupturas e descontinuidades. Os golpes militares justificavam-se no objetivo de restaurar a democracia<sup>142</sup>.

Então, até a segunda metade do século houve o surgimento de lideranças nacionalistas e industrialistas que enfrentaram as pressões internas e externas (como Perón na Argentina e Vargas no Brasil) alterando em definitivo as possibilidades futuras de modo que não se podia pensar em alguma condição similar a anterior a 1929.

De forma pontual, as pressões liberais aguçaram a resistência interna, diante do qual o Estado passou a suprimir a debilidade do capital privado nacional e o desinteresse do capital estrangeiro. A luta pela industrialização na América Latina passa a constituir uma bandeira progressista em todos os países também como uma estratégia haja vista que a urbanização e a industrialização amorteciam as tensões sociais geradas pelo êxodo rural (consequência do completo abandono social em que vivia o campo) e protelava o enfrentamento da questão agrária e da exclusão social.

O período de 1955-1973 foi marcado pelo fortalecimento do ideal desenvolvimentista com a disseminação das ideias da Cepal cujos temas centrais eram planejamento, industrialização e desenvolvimento.

A reformulação da administração pública, o aprimoramento de técnicas de gestão, planejamento e projetos, melhorias dos instrumentos de política econômica foram itens presentes na esfera pública. Esse período também foi acompanhado por tensões políticas internas que cresciam em função da tomada de consciência da necessidade do desenvolvimento e pela melhoria dos sistemas nacionais de informação que davam base ao crescente movimento crítico. Nasceram, então, as reivindicações e as lutas políticas pelas chamadas reformas de base<sup>143</sup>.

As crescentes dificuldades e os obstáculos para continuidade do processo de industrialização eram persistentes e se referiam à inflação, às finanças públicas, ao balanço de pagamentos e ao financiamento. Esses obstáculos estimularam o crescimento de movimentos contestatórios latino-americanos que serviram para justificar os golpes militares e as eleições indiretas.

---

<sup>142</sup> O autor destaca que concomitantemente à reconstrução da Europa Ocidental houve o enriquecimento da discussão teórica do crescimento e desenvolvimento econômico criando um anteparo político e ideológico para a discussão do subdesenvolvimento latino-americano e das formulações de políticas econômicas para superar a condição de subdesenvolvimento.

<sup>143</sup> Agrária, urbana, regional, tributária, financeira, administrativa, judiciária e política.

A política econômica dos anos de 1970 na América Latina foi marcada pela opção ao endividamento. Entretanto, estava próximo o fim do período excepcional que foi marcado pela crise que se traduziu no recrudescimento inflacionário, no déficit estrutural da Balança de Pagamentos e no alto comprometimento do débito externo com juros e amortizações. Nas palavras do autor, esse contexto significou um “enorme saque contra o futuro”.

Os anos de 1980 surgem com a eminente reestruturação econômica norte-americana e europeia. Aos países latino-americanos destinaram-se as propostas de ajuste baseadas nos preceitos da ortodoxia. O resultado foi o debilitamento fiscal, a perda de eficácia e poder de árbitro dos interesses públicos e privados do Estado nacional-desenvolvimentista além do aumento do desemprego aberto, informalização do emprego, redução dos salários, e conseqüentemente, deterioração da distribuição de renda.

Os ajustes dos anos de 1990 se estenderam à reestruturação das empresas transnacionais na periferia e à imposição das políticas neoliberais nesses países. A explicação para tais ajustes baseava-se no diagnóstico de que era preciso que os países latino-americanos se “modernizassem” igualando-se ao primeiro mundo através de mudanças institucionais, produtivas, comerciais e financeiras, ou seja, por meio da diminuição do papel Estado, das privatizações, das desregulamentações e abertura comercial. O resultado deveria incorrer a partir da exposição desses países à concorrência internacional, na maior eficiência do aparelho produtivo nacional, maior produtividade e competitividade<sup>144</sup>. O pressuposto da inevitabilidade da globalização<sup>145</sup> justificava o lastro político de aceitação das novas regras do jogo.

E finalmente, a última década do século XX do ponto de vista conjuntural é acompanhada pela implosão do mundo socialista, pela desaceleração da economia dos

---

<sup>144</sup> Para o autor, essa ideologia é o imperialismo travestido de modernidade.

<sup>145</sup> Entretanto, o autor distingue diferentes conotações que o termo globalização pode carregar. Se for apreendido enquanto a internacionalização de atividades econômicas (financeiras, comerciais e produtivas) não tem nada de novo pois a constituição do comércio internacional com bases mais amplas data do século XVI. A globalização comercial especificamente data da proposta de liberalização dos mercados pós 1850 pela Inglaterra. Entre os países avançados a abertura sempre foi restringida, controlada e protegida, ao contrário dos países periféricos. A III Revolução Industrial reacende a bandeira da abertura comercial, mas com fortes restrições fitossanitárias e de qualidade para com os países subdesenvolvidos. A globalização na esfera produtiva se traduziu na reprodução das empresas transnacionais na periferia via imposição de reformas neoliberais. As políticas industriais dos países foram sendo substituídas pelas decisões privadas das empresas transnacionais dada a debilidade dos Estados nacionais no que se refere as suas finanças, ao sistema de planejamento, políticas econômicas e industriais. Contudo, entendendo a globalização enquanto um processo financeiro uma nova conotação deve ser detalhada. Significa intensificação da mobilidade dos fluxos financeiros internacionais e novas formas de manifestação que aumentam a partir de 1960 e ganham intensidade também com os novos sistemas de telecomunicações e sistemas de (des) regulamentação nacional no trânsito do capital externo. Posto dessa forma, essa rapidez não altera a essência da dependência financeira internacional dos países subdesenvolvidos porque não altera a propriedade do capital, não impede sua fuga, não elimina o caráter discriminativo e facilita a especulação contra moeda e ativos nacionais.



principais países desenvolvidos, e pela queda da taxa de juros. Do ponto de vista estrutural, destacam-se a renegociação das dívidas externas, a reestruturação periférica das empresas transnacionais, a busca pela expansão do mercado exterior para os excedentes norte-americanos. À América Latina restava a possibilidade de renegociação das dívidas, resolver o processo inflacionário crônico e colocar em prática as reformas liberalizantes. A maior parte dos países latino-americanos dá início ao processo de reformas e ajustes por meio de programas de estabilização, política de combate a inflação e reformas complementares (comerciais, cambiais e financeiras)<sup>146</sup>.

Os países do Cone Sul são abordados especificamente por Faria (1994) que destaca três períodos importantes da história econômica: o colonial, o primário-exportador e o de industrialização por substituição de importações. Muito embora tal história tenha sido conformada pelo capitalismo desde o descobrimento, é a partir dos anos de 1930 que a reprodução capitalista baseada no mercado doméstico é preponderante nesses sistemas econômicos, ou seja, passam de economias primário-exportadoras para economias urbano-industriais.

O fim do período colonial e o processo de independência para os países do Cone Sul da América Latina foram acompanhados por duas mudanças qualitativas. A primeira relaciona-se à definição dos espaços políticos e a segunda à instituição de moedas nacionais. O caráter qualitativo dessas mudanças está ligado à criação das instituições reguladoras da vida econômica e pela soberania monetária. O resultado prático desses processos foi a constituição de sistemas econômicos nacionais, cujos esquemas de reprodução passaram a ser internalizados dentro dos limites da dimensão espacial do território político das novas nações (FARIA, 2004).

As histórias econômicas de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai no século XIX foram marcadas não somente por mudanças institucionais, mas também por conflitos geopolíticos que resultaram na Guerra da Tríplice Aliança, cujo saldo, em se tratando de diplomacia, foi ressentimento, desconfiança e rivalidade.

As primeiras décadas do século XX são definidas por Faria como um período de profundas modificações, de tal modo que suas dimensões jurídicas e políticas resultariam em um novo modo de regulação para as economias da região, haja vista a construção de novas formas institucionais.

---

<sup>146</sup> O resultado prático se traduz no comportamento do PIB: entre 1981 e 1990 cresceu a taxa média anual de 0,9%. Entre 1990 e 1997 cresceu 3,3%. De forma mais detalhada se percebe as nuances: entre 1991 e 1992 cresceu 3,3%; entre 1993 e 1994 4,8%, de 1995 a 1996 caiu para 1,8% e em 1998 cresceu em 3,7%.

O “sopro da modernidade” definiu o Processo de Substituição de Importações, tendo como característica central a constituição de um regime de acumulação com contornos semelhantes à acumulação intensiva dos países centrais, e um modo de regulação similar à monopolista dos países desenvolvidos. É nesse período que a história registra a transição das velhas repúblicas oligárquicas e autoritárias para Estados democráticos de direito (embora tal democracia seja consolidada apenas nos anos de 1980)<sup>147</sup>.

Essas características gerais são extensivas ao Brasil, Argentina e Uruguai. A economia paraguaia apresentou uma lógica distinta em vários aspectos, especialmente nos de urbanização e industrialização. Enquanto os demais países promoviam o chamado Processo de Substituição de Importações, o Paraguai não modificava suas características estruturais de uma economia predominantemente rural. Assim, portanto, não registrou reformas estruturais significativas.

Os principais elementos das reformas estruturais vivenciadas pelos demais países do Cone Sul no século XX apresentadas por Faria estão sintetizados no quadro abaixo.

<b>País</b>	<b>Forma salarial</b>	<b>Forma Monetária</b>	<b>Estado</b>	<b>Concorrência</b>
Argentina			Intervencionismo	Políticas de fomento industrial e proteção aduaneira
Brasil	Instituição do salário mínimo, criação do Ministério do Trabalho e Consolidação das Leis Trabalhistas	Abandono definitivo do padrão-ouro	Planejamento e instituição do setor público nas áreas de insumos básicos e infraestrutura	Políticas de fomento e proteção à indústria nacional
Uruguai	Limitação da jornada de trabalho, sistema seguridade social	Nacionalização do Banco de la Republica	Estatização e nacionalização dos serviços públicos e infraestrutura	Restrição aos monopólios britânicos e taxaço dos latifúndios
Anos 90	Aumento do trabalho informal, deterioração da relação salarial	Financeirização da riqueza, prioridade em políticas deflacionistas	Desnacionalização, privatizações	Concentração e centralização do capital

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Faria (2004).

#### **Quadro 2 Reformas estruturais do século XX nos países do Cone Sul**

Os anos de 1980 são marcados pela crise de esgotamento da industrialização por substituição de importações. O que se registrou na sequência, ou seja, nos anos de 1990, foi a

<sup>147</sup>Do ponto de vista das possibilidades de integração pelos países do Cone Sul, no século XX, o distanciamento e a rivalidade permaneceram, visto que vigoravam a lógica endógena e o privilégio às nações do centro capitalista.

adoção do receituário do Consenso de Washington, em especial pelo Brasil e Argentina. Dessa vez não foi somente o Paraguai que se constitui em exceção, o Uruguai também não sofreu crise inflacionária aguda em função das particularidades políticas internas. Ambos não adotaram o receituário completo.

A adoção das diretrizes apresentadas pelo Consenso provocou mudanças no modo de regulação desses países, indo ao encontro das transformações do capitalismo em escala mundial (leia-se: domínio da forma monetária do capital), que segundo Faria, é um retrocesso no desenvolvimento para as economias latino-americanas, uma vez que enalteceu e expôs por completo a fragilidade financeira externa desses territórios.

Apenas nos últimos anos do século XX que a integração econômica entre os países do Cone Sul começou a se efetivar, e de acordo com a leitura de Faria, isso ocorreu em resposta a dois movimentos: o primeiro se refere às estratégias regionais de grandes empresas, que já se traduziam em aumento do comércio dentro do bloco e intra-industrial; o segundo considera a lógica da expansão espacial do capitalismo em curso em todos os continentes.

E o Paraguai? De que maneira foi afetado e se comportou diante desses acontecimentos e obstáculos? Qual foi a trajetória socioeconômica paraguaia? Os próximos capítulos buscam elucidar essas e tantas outras questões que emergem da tão específica e negligenciada realidade paraguaia.

#### 4 A TRAJETÓRIA SOCIOECONÔMICA DO PARAGUAI

A partir do presente capítulo inaugura-se a segunda parte do trabalho de pesquisa que compreende o esforço de apreender especificamente a essência do ambiente social, econômico e político do Paraguai. Nesse sentido, as próximas páginas objetivam apresentar o resgate da história econômica, política e social paraguaia considerando a trajetória a partir do processo de Independência desse Estado-Nação até o século XX cujo contexto central é a instauração do regime militar de Alfredo Stroessner. Os elementos que permitiram a fragilização e queda do regime militar dão sequência à reflexão proposta assim como a crise (social, econômica e política) extremamente complexa decorrente do ambiente institucional construído a partir dessa realidade.

A economia e a sociedade paraguaia se distinguem dos demais países latino-americanos desde seus primórdios não somente por se constituir uma das populações mais homogêneas do território sul-americano<sup>148</sup>. No decorrer dos séculos, as opções políticas fizeram com que o transcurso da sua história fosse ainda mais singular seja em função da presença quase constante de regimes ditatoriais, ou seja, pelo envolvimento direto em conflitos bélicos que deixaram consequências que comprometeram as opções futuras.

Em se tratando da geografia econômica do país, a mesma está caracterizada por atividades econômicas que se desenvolvem quase exclusivamente na região oriental do país, onde se localizam as maiores cidades, as poucas indústrias e as atividades comerciais. Essa concentração também tem importantes implicações. Embora a geografia física tenha através do Rio Paraguai, dividido o país em duas regiões distintas<sup>149</sup>, as possibilidades de sobrevivência sublinharam ainda mais essa divisão. Na parte oriental do país onde se localiza a Capital Assunção<sup>150</sup> está também 97,5% da população. Os demais 2,5% estão distribuídos na porção Ocidental onde se destaca a presença de grupos menonitas<sup>151</sup>, indígenas, pecuaristas e

---

<sup>148</sup> 91% da população é mestiça de espanhóis e índios guaranis.

<sup>149</sup> A porção oriental corresponde a 159.827 km<sup>2</sup> e planícies, bosques e ampla rede fluvial. A porção ocidental, conhecida como Chaco, abarca 246.925 km<sup>2</sup> (ou 2/3 de todo o território) e é caracterizada por uma grande planície, escassez de água e conseqüentemente vegetação e clima semidesértico. O atual território não corresponde à dimensão da época da colonização porque as sucessivas perdas territoriais na história do país iniciaram quando passou a fazer parte do Vice Reinado do Rio de la Plata, quando da Guerra da Tríplice Aliança, e Guerra do Chaco.

<sup>150</sup> O predomínio da capital do país é tão importante que se fala em cultura institucionalmente centralista.

<sup>151</sup> Grupo protestante que teve origem na Suíça em 1525 e se caracteriza pelo tradicionalismo religioso, valores morais rígidos e negação da modernidade.

camponeses. Ainda do ponto de vista da geografia física, o país limita-se com a Argentina (sul, leste e oeste), com o Brasil (norte e leste) e Bolívia (norte e oeste).

Os centros urbanos com altas taxas de crescimento populacional<sup>152</sup> no período de 1982-92 correspondiam a cidades que cresceram a partir da construção da hidroelétrica de Itaipu, Yacyretá e em função da consolidação do comércio fronteiriço com o Brasil e Argentina<sup>153</sup>.

A divisão interna está constituída em 17 departamentos, além de distritos e aproximadamente 200 cidades que constitucionalmente gozam de autonomia política, administrativa e normativa, autonomia de arrecadação e investimento dos recursos.

A economia de enclave foi a característica produtiva principal desde o pós-guerra (1870) até o início da modernização do setor agropecuário na década de 1970. A modernização econômica paraguaia se baseou na expansão do cultivo de algodão e introdução da soja. Esse processo foi viabilizado por investimentos que buscavam melhorar a infraestrutura viária e baratear custos de fretes para os produtos de exportação.

A base econômica do país atualmente é definida pelo setor agropecuário e pelo comércio (ilegal<sup>154</sup>, inclusive) e foi se consolidando no decorrer da história econômica do mesmo modo que a ausência de um processo industrializante e a dependência da economia da exportação de produtos agropecuários não propiciou o desenvolvimento de centros urbanos. A falta de alternativas decorrente da inexistência de uma política econômica voltada à criação de outras atividades industriais com uso intensivo de mão-de-obra (fator abundante no país) está na base do elevado número de pessoas ocupadas na triangulação comercial, em serviços bancários e financeiros, além do subemprego urbano<sup>155</sup>.

A ausência de instituições educacionais, culturais, políticas e sindicais também faz parte desse retrato e com implicações sociais graves: não surgiram novos atores sociais com força e representatividade política mesmo depois da queda do regime militar. Desse modo, o proletariado urbano é insignificante, a classe média é politicamente ausente, a burguesia

---

<sup>152</sup> Em 1992 a população paraguaia envolvia 4.152.589 habitantes que cresce a uma taxa anual de 3,1% nos últimos dez anos sendo que 49% estavam na área rural e 51% na área urbana. A expectativa de vida, para esse ano, é de 67,34 anos.

<sup>153</sup> São exemplos: Ciudad Del Este, Pedro Juan Caballero e Encarnación.

<sup>154</sup> O comércio de triangulação também faz parte dessa lógica e está relacionada, como se verá adiante, às possibilidades decorrentes da fronteira com países que possuem carga tributária e fiscal mais elevada. O contrabando, por sua vez, não é uma atividade do século XX. Braudel (1998, p. 385) explica que o conflito e contrabando da região remonta os anos de 1580 quando havia desvio da prata das minas espanholas para a América portuguesa através do Rio da Prata. O contrabando, desde essa época, não teria prosperado sem a cumplicidade dos mercados locais e a corrupção das autoridades de vigilância e era viável em função da grande lucratividade que compensava os riscos e os custos da corrupção.

<sup>155</sup> Os dados para o ano de 2002 indicaram que 56,7% dos 5.163.198 habitantes estavam na área urbana.

integrada pelo empresariado mais moderno apenas recentemente tentou se desprender da acumulação protegida pelo Estado, a oligarquia latifundiária não exerce nenhum tipo de hegemonia, o campesinato perdeu uma das suas principais características (a homogeneidade socioeconômica e cultural) e o avanço da modernização capitalista resultou em exclusão social.

Os anos de 1990 inauguram um período carregado de desafios e necessidades de mudança. Para Soares (2007), a transição democrática paraguaia em andamento precisa implantar, de fato, uma democracia num país sem experiência democrática. Para isso, é preciso modernizar e desvincular o aparelho Estatal do Partido Colorado (historicamente governante). Dessa forma, o século XXI surge sem que as reformas tenham se traduzido em mudanças práticas<sup>156</sup> e o setor público permanece paralisado com dificuldades para traçar um projeto de desenvolvimento alternativo. A autora destaca também que o Paraguai é um país desconhecido e o contexto interno atual é resultado da ausência de transformações necessárias em função dos desafios impostos seja pela queda do regime militar seja pelas mudanças do contexto internacional. A falta de investimento acompanhado pelo crescimento demográfico significativo e a falta de uma estratégia de desenvolvimento econômico são circunstâncias agravadas pela histórica prática de corrupção tanto nos setores públicos como privados.

Nas palavras da pesquisadora:

O Paraguai possui características socioculturais, econômicas e políticas muito particulares que o diferenciam dos demais países da região. Enquanto estes implantaram, com maior ou menor êxito, o modelo substitutivo de importações, que modernizou suas economias, criaram novas instituições e difundiram valores modernos, reformaram a estrutura política e burocrática do Estado, o Paraguai permaneceu, até a atualidade, um país agrário com um “Estado predador”. Uma circunstância agravante é a mediterraneidade do país, sua tendência ao isolamento, seu viés autárquico e seu temor às influências externas. (SOARES, 2007, p. 65)

Esse breve resumo do contexto paraguaio serve para ilustrar e introduzir o ambiente econômico, político, social e cultural altamente complexo que as próximas linhas tentarão desvendar.

---

<sup>156</sup> Até porque como ressalta a autora, preponderam ainda as relações pessoais em todos os âmbitos da vida paraguaia que reforçam a cultura da informalidade no interior do próprio Estado.

#### 4.1 PRINCIPAIS INTERPRETAÇÕES DA HISTÓRIA ECONÔMICA PARAGUAIA.

Para entender a trajetória econômica do Paraguai, é primordial conhecer a história política e social desse país. As próximas páginas apresentam um resgate da formação econômica do Paraguai a partir do processo de Independência ocorrido em 1811. A realidade do país no século XX é analisada para que viabilize a apreensão do contexto que permitiu a tomada do poder pelo regime ditatorial que seria o mais longo da América Latina.

##### 4.1.1 Da Independência ao século XX.

O período de 1537 até a proclamação da Independência em 1811<sup>157</sup> é nominado como um período em que predominou a protonacionalidade e se refere à fundação de Assunção e a Independência propriamente dita. É dessa época o encontro de duas culturas diferentes (indígena e espanhola) que marcou a nascente sociedade com características próprias muitas das quais sobrevivem até a atualidade.

A população paraguaia se constituía primordialmente por indígenas que estavam organizados em tribos nômades que sobreviviam da coleta, pesca, caça e agricultura de subsistência. A sociedade guarani e o poder não estavam separados da comunidade: o chefe não era concebido como um meio para manter ou aumentar o controle social e econômico e sim com deveres de serviço e responsabilidade com compromisso de assegurar a igualdade e boa relação entre seus membros.

A chegada dos conquistadores espanhóis impôs uma relação de vencedores e vencidos, e a conquista impôs um estilo de relacionamento baseado na autoridade da ordem estatal. O sistema de exploração imposto pelos espanhóis através da encomenda (trabalho agrícola forçado realizado pelos indígenas para o Vice Reinado) foi a base de sustentação econômica do poder político.

As missões jesuíticas tiveram características políticas e culturais diferentes. Tratava-se de converter os indígenas na cultura da fé católica e a transmissão de valores e práticas culturais que tiveram duplo sentido: ao serem convertidos produziam imagens, templos,

---

<sup>157</sup> No entanto, ressalta Doratioto (2002), a proclamação formal da Independência ocorreu em 1842. Em 1813, o Congresso Geral Paraguaio passou a designar o país não mais como Província e sim República.

instrumentos musicais e outros elementos fundamentais à doutrina, e foram alfabetizados e apresentados aos princípios da matemática, pintura, escultura e música da Europa Ocidental. Por outro lado, os missionários adotaram o guarani como linguagem, e ainda, impuseram a concepção de ordem e de autoridade segundo as normas jesuíticas da época.

Para Banks; Frotscher; Heikel (1994) os paraguaios são “filhos do rigor”. O respeito é sacrossanto ao que manda, ao poder. A entronização de práticas autoritárias em seu relacionamento familiar, social e político onde a voz do “yara” (dono) é inquestionável. Logo, a constante estrutura autoritária e ditatorial como forma de governo na história política paraguaia podem ser explicada em boa parte por esse tipo de comportamento.

A capital Assunção nesse período era o centro, era a mãe de todas as cidades, porque dela brotaram dezenas de povos no perímetro circundado pelos rios Paraguai e Paraná. Até o final do período a região deixa de ser uma sociedade de trânsito para a busca do ouro para se tornar uma sociedade constituída por colonos agrícolas. Isso fez mudar sua situação geográfica. Antes sua importância centrava-se em estar no interior do continente, mas em 1616 dividiu-se o Governo de Assunção em duas províncias (do Paraguai e do Rio de La Plata tendo Buenos Aires como capital) e o Paraguai ficou prisioneiro geopolítico.

A partir da Independência até o fim da Guerra da Tríplice Aliança (1811-1870) o país foi organizado a partir de regimes de governança que provocaram um forte sentimento de pertencimento nacional e conformadores de um Estado-Nação fortemente autoritário.

Embora o Estado nacional paraguaio tenha sido constituído pela Independência, o processo que a viabilizou não foi um movimento gestado “*desde abajo*”, foi um processo militar constituído por uma aspiração popular, mas se produziu sem a participação do povo. Com a Independência surgiu a ideologia que reivindicava o progresso material nacional muito mais que a liberdade. Logo, o Estado surge como único gestor de um processo de desenvolvimento nacional centralista, implantando um sistema de controle sobre a produção e o comércio além da proibição do investimento estrangeiro no país. Do ponto de vista político, instaura-se uma férrea ditadura.

Nesse ínterim, José Gaspar Rodriguez Francia inaugura o que seria chamado de desenvolvimento autônomo e fecha as fronteiras, fomentando a agricultura e a pecuária nas terras da pátria, confiscou as terras com a ideia de que era necessário o auto abastecimento. As consequências econômicas e sociais ainda são discutidas: o país ficou à margem do processo de modernização da região e por sua vez desenvolveu uma indústria própria que permitiu posteriormente a produção de armamento bélico.



Em 1844 tem-se o primeiro governo constitucional. A principal característica do período foi a conformação do Estado Nação. Antonio Carlos Lopez dirigiu seus esforços através da modernização do país pelo fortalecimento da rede viária (ferroviário), das telecomunicações (telégrafo) e educação. Seu filho Francisco Solano Lopez e seu sucessor teve formação política, militar e cultural realizada na Europa, cujo governo é lembrado pela modernização do exército paraguaio e por ter levado o país à Guerra da Tríplice Aliança por motivos econômicos e políticos<sup>158</sup>.

Lewis (1986) também ressalta algumas especificidades dessa época<sup>159</sup>. A história comprova a cultura política autoritária: José Gaspar Rodriguez de Francia assumiu o governo e se tornou o primeiro ditador por 25 anos. Foi substituído por Carlos Antonio Lopez que também foi ditador vitalício por 18 anos. Após sua morte, seu filho Francisco Solano Lopez assume a presidência do país.

A característica comum desses ditadores foi a dominação com o uso da violência contra quem manifestasse oposição ao regime. E mesmo depois de findada a Guerra da Tríplice Aliança que comprometeu todas as esferas da vida da população paraguaia, os governantes que ascenderam ao poder não conseguiram estabelecer um ambiente de paz interna e os processos eleitorais ocorreram de forma fraudulenta ou a tomada de poder ocorria por meio da força.

Essa instabilidade política se traduz na seguinte constatação: entre o governo de Solano Lopez até o regime ditatorial de Stroessner, o Paraguai teve um presidente a cada 23 meses, sendo que na vigência de 44 deles, 24 foram tirados do poder com violência, e a maioria dos demais foram governos provisórios. Para o autor, esse período é marcado pela “instabilidade política crônica”<sup>160</sup>.

Como consequência, Lewis argumenta que o Paraguai não conta com uma tradição de governo constitucional nem com processos democráticos para se inspirar, ao contrário, as normas políticas fundamentais de sua cultura são autoritárias. Esse diagnóstico pode levar à

---

<sup>158</sup> Para Banks; Frotscher; Heikel (1994) foi “ La actitud independiente de Paraguay frente al capital inglés desencadenó la guerra”. (p. 58). Sobre a Guerra do Paraguai sugere-se a leitura de DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra:** nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. Ainda, para Para Banks; Frotscher; Heikel (1994), a Guerra da Tríplice Aliança foi embalada pelo liberalismo econômico; significou a aniquilação das estruturas econômicas e sociais do país, posteriormente iniciou-se um lento processo de reconstrução no marco de uma nova Constituição de orientação liberal.

<sup>159</sup> Além de lembrar que a cultura política paraguaia é historicamente autoritária tanto que em mais de 170 anos de independência, o país não havia tido uma administração pública democrática. Eleições livres e instituições representativas não faziam parte da experiência do país e a maioria dos governos acendeu ilegalmente ao poder, via fraude, coerção ou violência.

<sup>160</sup> Em se tratando de denominação partidária, o Partido Colorado esteve no poder em 33 anos de 1870 a 1954 e o partido Liberal esteve à frente da presidência por 42 anos.

conclusão de que o regime ditatorial tem sido aceito pela população como algo “normal”. A resposta, segundo o autor, está no marco social dentro do qual se faz política, ou seja, o tipo de sociedade que dá lugar a esse regime.

Outras especificidades do país são apreensíveis a partir da ótica sobre a história de pobreza, luta e opressão que para o autor soma-se ao contexto geográfico e vizinhança com países de extensão e população maiores e com os quais entrou em conflito bélico em momentos diferentes (embora as razões sejam similares<sup>161</sup>).

Além desses conflitos, o país viveu constantes pressões diplomáticas e econômicas em função da sua mediterraneidade. Em princípio a navegação pelo rio Paraná era o único acesso ao oceano Atlântico e significava atravessar o território argentino. Para o autor, essa situação explica a forte vinculação entre esses dois países.

As fronteiras mal estabelecidas geravam constante necessidade de defesa militar, e por isso, as forças militares da nação constituíram-se na espinha dorsal da sociedade tanto que para o autor, o general Francia converteu o país num quartel de modo que todos os recursos econômicos e sociais do país estavam à disposição do exército.

Outro elemento importante para a apreensão do contexto social que não questiona o regime ditatorial está relacionado ao conceito de família que extrapolava a relação de pais e filhos. Tinha fundamental importância o papel do padrinho e afilhado cujos nexos eram estreitos e poderosos. Esse era o significado de família e objeto de lealdade. Contudo, esse tipo de relação freava o crescimento do espírito cívico, já que os agrupamentos familiares acabavam se constituindo em associações públicas e, portanto, preponderavam as relações familiares e as relações pessoais nas lutas políticas. Segundo Lewis, isso explica em boa parte a prática da corrupção, do nepotismo e do favoritismo nas relações.

Portanto, era desleal e irracional adotar critérios impessoais para contratação de trabalhadores, conceder empréstimos, outorgar um contrato ou qualquer outra relação comercial. Do mesmo modo, a limitação de oportunidades econômicas fortalecia esses laços.

A política era a luta para controlar os recursos escassos e poder para a própria família e amigos. Obter poder requeria a construção de uma intrincada rede de contatos pessoais. Logo, estar desconectado dos que ocupavam o poder significava não ter nenhum tipo de apoio político e, por conseguinte sua liberdade e propriedade estavam em perigo. A prisão e o exílio aos opositores, assim como a expropriação de seus bens era prática comum, não havia lei que os protegia.

---

<sup>161</sup> Em 1810, a Argentina invadiu o Paraguai, em 1865, inicia a Guerra da Tríplice Aliança e de 1932 a 1935 esteve em conflito com a Bolívia (Guerra do Chaco).

A formação da tradição política por essa sociedade caracterizada por Lewis, remonta o próprio período da Independência do país que ocorre no seio de uma população onde poucos habitantes tinham experiência de governo. A colônia era pobre e estava isolada, não possuía ouro, metais preciosos nem atividades lucrativas para a Coroa, por isso estava abandonada. A maioria ignorava o mundo que existia fora da província tropical, os índios guaranis trabalhavam nas plantações como escravos ou estavam dentro de missões jesuíticas.

Simultaneamente, Buenos Aires reclamava a autoridade do vice-reinado para governar o Paraguai como província da nova república da Argentina. O Brasil também era uma ameaça diante de um Paraguai débil e desorganizado. Nesse contexto surge José Gaspar Rodríguez Francia que possuía alguma preparação universitária e experiência em assuntos do governo. Com poderes ditatoriais reconstruiu a defesa do país, colocou fim a desordens internas e organizou as finanças.

O objetivo da sua política era manter o país independente com um exército forte<sup>162</sup> e para assegurar alimentação e abastecimento ao exército, o Estado tomou posse da maior parte da terra cultivável e confiscou propriedades das classes altas<sup>163</sup>.

Com a indústria fez o mesmo. Como as fronteiras estavam fechadas para evitar invasões, adotou uma política de autossuficiência econômica, criou fábricas estatais para atender ao exército e a população civil; o preço das mercadorias era fixado pelo governo e não se permitia comércio com o exterior.

Em 1840, o ditador morre e seu sucessor, Carlos Lopez, deu continuidade à política e as possessões do Estado chegaram a corresponder a 98% de todo território. Com o fim das tensões em 1852, o país rompeu o isolamento diplomático e comercial. O comércio aumentou os recursos disponíveis que se traduziram em progresso interno: instalações portuárias, frota, sistema telegráfico, vias férreas, indústrias novas e importantes edifícios públicos. Ao morrer em 1862, deixou um país mais próspero e militarmente mais poderoso.

Francisco Solano Lopez, seu filho, assumiu a presidência e levou o país à Guerra da Tríplice Aliança. Embora sejam reais, segundo Lewis, os projetos expansionistas da Argentina e Brasil na época, o caráter impetuoso e bárbaro do novo presidente deve ser considerado como causa desse momento bélico. Ao fim da guerra de uma população de 550

---

<sup>162</sup> Por isso convocava para o serviço militar todo homem entre 17 e 60 anos de modo que conseguiu formar um exército de 5.500 soldados regulares e 25 mil reservas.

<sup>163</sup> Segundo o autor, havia uma vasta rede de repressões e censura de toda natureza tanto que era proibida qualquer reunião pública, eram controladas as publicações de livros e periódicos, além de assassinatos e campos de concentração.

mil habitantes, mais da metade morreu e sobraram 14 mil jovens. O Paraguai perdeu cerca de 160 mil km<sup>2</sup> de território.

Do ponto de vista político, o fim da guerra resultou na ocupação do país pelo exército do Brasil (por cerca de seis anos) que tinha por função indicar o ocupante do cargo da presidência<sup>164</sup>. Além disso, parte dos opositores do governo paraguaio de Lopez havia estado exilada na Argentina e estavam decididos a terminar com todo vestígio do antigo Estado. Em 1870 conseguiram estabelecer uma Constituição democrática, diminuir a propriedade e negócios do Estado. Créditos foram oferecidos por bancos britânicos, contudo, os recursos foram apropriados privadamente. Começou uma disputa entre os legionários pela presidência. Bernardino Caballero ficou na presidência por 27 anos e impôs ao país uma ordem aparente embora tenha herdado um país endividado. A única alternativa era a venda das propriedades do Estado (terras, vias férreas, fábricas, minas) a especuladores estrangeiros já que a maioria dos paraguaios estava empobrecida pela guerra. Os camponeses perderam a proteção do antigo Estado, foram abandonados e submetidos aos grandes latifundiários.

Em 1887, um grupo anti-Caballero formou o Centro Democrático que se opunha à ditadura, mais tarde passou a denominar-se Partido Liberal. Logo depois, Caballero também inaugurou uma organização formal chamada Associação Nacional Republicana, mais tarde denominado Partido Colorado, e em função de descontentamento entre os Colorados, o partido Liberal chegou ao poder em 1902.

Contudo, os liberais ao invés de instalar uma democracia, substituíram um governo de militares por um débil governo civil, cuja fraqueza se expressa no número de 15 diferentes presidentes em 18 anos (1904 a 1922). A ordem civil estava comprometida e uma guerra civil se instalou. Entre 1924 a 1936 houve um gradual encaminhamento para um governo ordenado, contudo o país estava em bancarrota já que muitas propriedades estavam destruídas e o país endividado.

A maior ameaça agora era a constante invasão de soldados bolivianos disputando o território do Chaco e a população culpou a débil democracia liberal pelo enfraquecimento da defesa das fronteiras. O resultado da Guerra do Chaco foi a Revolução Nacionalista que decorreu também do espírito de luta dos soldados paraguaios que demandaram reformas sociais pondo fim a 32 anos de governo liberal<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> Para Lewis, outra consequência do fim da guerra foi a crescente rivalidade entre Brasil e Argentina em busca da supremacia regional que internalizou-se no território do Paraguai.

<sup>165</sup> Para Banks; Frotscher; Heikel (1994), a Guerra do Chaco resultou no crescente intervencionismo estatal na economia; implicou em considerável sangria de recursos destinados a defesa nacional. Herança da guerra:

O novo governo revolucionário fez algumas coisas importantes, entre elas, iniciou a reforma agrária com legislação que estipulava a expropriação de latifúndios e revenda de terras facilitada aos camponeses, e promulgou um código trabalhista que garantia direitos de sindicalização e seguro social.

A perda de popularidade do governo e a propaganda dos opositores de que a revolução paraguaia era semelhante às transformações totalitárias socialistas da Europa levou a outro golpe militar em 1937<sup>166</sup>. O novo governante dissolveu o congresso e se declarou ditador absoluto além de promulgar uma nova Constituição em 1940. A nova constituição concentrava o poder no Executivo, com amplos poderes para intervir na economia e um Congresso com poucos poderes. A morte do presidente (General Estigarribia) levou o general Morinigo ao poder. Um ditador sem partido cuja base de apoio eram as forças armadas e aos poucos foi se tornando mais moderado considerando que revogou o decreto que proibia as atividades político partidárias e convocou eleições para assembleia constituinte. A atmosfera era de otimismo geral, a imprensa era livre e regressavam os exilados. Contudo essa atmosfera não agradava aos opositores que não descartavam a possibilidade de um novo golpe militar.

Portanto, os anos de 1870 a 1936 compreendem o fim do conflito bélico que esgotou as reservas econômicas; o aparato produtivo foi mantido apenas ao nível de subsistência e a incipiente indústria se converteu às necessidades de sobrevivência. O Estado e a sociedade se debilitaram a ponto de ser necessária sua reconstrução em todos os aspectos. O impacto populacional da guerra fez com que a sociedade paraguaia sobrevalorizasse a natalidade e admitisse a poligamia. Para captar recursos foi vendida a maior parte das terras fiscais inclusive a proprietários que nunca chegaram a residir no país.

Para Banks; Frotscher; Heikel (1994), os principais legados desse período se referem à fundação de uma estrutura político-institucional do tipo liberal; reconstrução da propriedade no marco das relações privadas: definiu as bases de uma economia exportadora dominada pelo capital anglo-argentino e o latifúndio doméstico. Isso permitiu, via corrupção, a transformação de uma incipiente classe política em classe proprietária de terras. Outras características do período referem-se à maior abertura política; ao funcionamento do poder e da sociedade com base na diversificação da estrutura econômica, no poder desigual entre

---

reorientação de filosofia econômica, Constituição de 1940 deu lugar a um crescente intervencionismo estatal na economia.

<sup>166</sup> A chamada Revolução Febrerista com características socialistas em relação à reforma agrária, leis de propriedade e participação popular no governo de modo que criam-se condições para um novo tipo de superioridade do Estado sobre a sociedade.

grupos exportadores, financeiros e o Estado; e com a guerra do Chaco volta-se a interromper qualquer possibilidade de retomada do processo de desenvolvimento do país.

Nesse contexto, Juan Natalicio Gonzalez (do Partido Colorado), com grande capacidade de mando e imponente personalidade, assume o ministério das Finanças. Além de defender um governo interventor para melhorar o meio econômico e cultural para então se ter a real liberdade das classes baixas, também, ao proclamar que os governos de Francia e Lopez foram os de maior independência e prosperidade, defendia uma revolução que melhorasse o nível de vida dos trabalhadores e camponeses. Em 1947 uma nova guerra civil levou os colorados a tomar o poder. E a partir daí, o Partido Colorado passou a controlar o exército e a monopolizar os empregos governamentais. A situação ficou tão complicada que cerca de 400 mil paraguaios fugiram para a Argentina (1/3 da população do país) e cerca de 4 mil foram presos. O caos econômico se instalou, e o governo promulgou um decreto pelo qual o ministério da economia tinha o poder de regular a venda, transferência e armazenamento dos bens de primeira necessidade. A medida estimulou o mercado negro e a corrupção. A guerra civil deixou a sociedade e a economia em ruínas, a produção havia se desorganizado e o comércio estava paralisado.

Três explicações para a crise desse período podem ser destacadas. Primeiro, a guerra civil havia desorganizado a economia e destruído o capital. A instabilidade do governo e o terror político haviam provocado a fuga de capitais impedindo qualquer reconstrução. Em segundo lugar, a inflação foi causada pelo aumento do meio circulante em mais de 40% em função do uso de recursos de fundos públicos para recompensar os colorados leais<sup>167</sup>. E em terceiro lugar, a economia paraguaia estava vinculada com a da Argentina, porém o país vizinho também estava em dificuldades econômicas e isso teve efeito negativo sobre o Paraguai.

Os anos de 1950 iniciam-se com empréstimos de emergência concedidos pelo Fundo Monetário Internacional e aumentos salariais (trabalhadores do governo conseguiram aumentos de até 80% e da iniciativa privada de até 50%). Logo, as necessidades políticas do governo não deixavam-no controlar a inflação.

Ou seja, do final do século XIX ao início do século XX, o país teve cerca de 14 presidentes e frequentemente o congresso era dissolvido. Outra característica do período que

---

<sup>167</sup> O que aumentou a disponibilidade de créditos em 100% que não foram revertidos a produção, e sim atividades especulativas. As moedas estrangeiras obtidas pelas exportações deveriam ser trocadas por guaranis sobrevalorizados que eram vendidos ao mercado negro por preço muito mais alto.

se destaca é a tendência ao exercício do poder por apenas um partido político<sup>168</sup> sem espaço para participação da oposição. Ao longo de sua história o país não conseguiu estabelecer e fortalecer as instituições democráticas.

Nesse período a economia foi marcada pela desestatização das terras que passaram da propriedade do Estado para os camponeses pobres via arrendamento o que resultou na transformação de centenas de camponeses em posseiros e no surgimento de grandes proprietários locais estrangeiros (em especial capital argentino ligado ao capital inglês). E ainda, o capital estrangeiro também predominou nas operações financeiras e comerciais através dos bancos ingleses e das grandes casas comerciais instaladas no país.

Ou seja, nas primeiras décadas do século XX (entre 1904 e 1936), o país viveu um período liberal. Embora o Partido Liberal tenha exercido o poder ininterruptamente a estabilidade institucional não significou o estabelecimento de princípios democráticos e esses anos também foram palco de vários conflitos internos que resultaram em uma grave crise econômica agravada pela corrupção, pela dependência externa e pela extrema concentração da propriedade da terra.

É nesse ambiente que a ascensão de Alfredo Stroessner ao poder é viabilizada. Filho de imigrante alemão que chegou ao Paraguai em 1890, com 16 anos ingressou no colégio militar (1929), em 1940 foi eleito membro de um grupo de jovens oficiais que foram enviados ao Brasil para receber treinamento especial em artilharia. Destacava-se como bom aluno, responsabilidade e habilidade para a liderança. Ao retornar ao Paraguai em 1941 foi nomeado para a Escola Superior de Guerra e aos 33 anos era oficial importante da artilharia do exército. Quando assumiu o governo do país tinha 41 anos e o contexto político era qualificado como ingovernável.

De modo a ilustrar e descrever os principais acontecimentos da realidade paraguaia desde seus primórdios até a contemporaneidade apresenta-se o quadro abaixo que permite periodizar tal história de modo a compreender a sequência dos acontecimentos.

---

<sup>168</sup> Além do Partido Colorado e Liberal que surgiram ainda nos anos de 1887, existiam no Paraguai o Partido Comunista (fundado em 1928) e o Partido Febrerista (fundado em 1936) que durante o regime militar estiveram na clandestinidade. (MORAES, 2000, p.19-24).

1537	Fundação do Forte Nossa Senhora de Assunção: embrião da ocupação territorial guarani pelos conquistadores espanhóis.
1604	Fundação da Província Jesuíta no Paraguai
1811	Independência do Paraguai
1813	Proclamação da República
1816	Gaspar Rodriguez Francia é designado ditador perpétuo
1840	Morte de Gaspar Rodriguez Francia
1844	Carlos Antonio Lopez é eleito presidente da República
1862	Morte de Carlos Antonio Lopez que é sucedido pelo filho Francisco Solano Lopez
1864-1870	Guerra da Tríplice Aliança
1870	Proclamação de uma Constituição Nacional
1872	Início das vendas das terras públicas e início do latifúndio no país
1887	Fundação dos partidos políticos Liberal e Colorado
1904	Triunfa Revolução armada e sobe ao poder o partido Liberal
1832-1835	Guerra do Chaco
1936	Golpe de Estado Militar, emergência dos militares como gestores públicos
1940	Nova Constituição Nacional, de caráter autoritário
1940-1947	Ditadura do General Higinio Morinigo
1947	Guerra Civil mais sangrenta da história paraguaia
1954-1989	Ditadura do General Alfredo Stroessner
1989	Golpe de Estado militar e abertura democrática com eleições presidenciais
1990	Reforma do Código Eleitoral
1992	Proclamação de uma nova Constituição, de caráter democrático
1993	Eleições presidenciais: livres e primeiro civil eleito depois de 65 anos de governos militares (1928-1993)

Fonte: Elaborado pelo autor.

### **Quadro 3. Síntese da trajetória socioeconômica do Paraguai**

#### **4.2 O SÉCULO XX.**

O século XX inicia trazendo consigo a tentativa de experimentar um governo do tipo liberal tanto que em 1904 ocorre a ascensão de um governo dessa natureza cujo intuito de inaugurar uma nova doutrina de governo civil com poderes limitados, liberdades constitucionais e exército reduzido. Em 1936, uma revolução e posterior guerra civil provocou a divisão das forças armadas entre os que favoreciam a mudança e os vinculados ao



partido liberal. Em 1948, o Partido Colorado apodera-se do governo e em 1954 Stroessner e os militares assumem o controle direto da nação<sup>169</sup>.

O Partido Colorado utilizou as diferenças sociais existentes para desatar a revolução e a partir de então, desencadeia-se um processo político com hegemonia desse partido que com Stroessner no poder usou das condições políticas existentes para conformar a tríade permanente entre as Forças Armadas- Governo- Partido Colorado, além do suporte político das massas.

Para Lewis (1986), essa trajetória histórica do país enaltece a importância da geografia econômica na formação de uma tradição ditatorial e nos desdobramentos da pobreza no país.

O setor rural compreendia a maior parte da vida econômica e estava dominado por grandes proprietários latifundiários cuja produção compreende principalmente o algodão, a madeira, a carne, o tabaco e a erva-mate. Essa produção se dá sobre a distribuição de terra extremamente desequilibrada que gerou uma classe camponesa muito empobrecida e uma pequena elite dona de grandes extensões de terra. Do outro lado estava a grande massa minifundiária vivendo fora da economia de mercado com o predomínio da agricultura de subsistência.

Os dados referentes a 1956 indicam que aproximadamente 74% de toda terra estava distribuída em forma de latifúndios (mais de 5.000 ha) e apenas 7,4% era constituída de propriedades com até 100 ha. A vida rural era tão significativa que ainda na década de 1950 apenas 20% da população encontrava-se em centros urbanos. A maior cidade, Assunção, contava com 200 mil habitantes e era o centro do governo, do comércio, da indústria e da cultura. A maioria das mercadorias que entrava e saía do país passava pelo porto da capital e a pouca manufatura que tinha o Paraguai era produzida aí em pequenos estabelecimentos que processavam tecidos, produtos farmacêuticos, móveis e alimentos. A média de trabalhadores nessas fábricas era de 12 pessoas que produziam apenas em parte do dia porque a escassez de energia elétrica assim determinava.

Em geral, as pessoas envolvidas com a política correspondiam as classes educadas residentes na capital. Fora de Assunção, a maioria dos paraguaios estava isolada da vida

---

<sup>169</sup> Nesse contexto, o autor entende que a escola política de Stroessner foi a violenta tradição na qual os laços emocionais e rivalidade pessoais predominavam. E ainda, Stroessner não inventou as regras, as seguiu e as dominou para mudar a natureza do jogo.

política e indiferente a ela. Em 1953, o país contava com apenas cerca de 160 km de estrada pavimentada, a maioria das estradas era de terra e ficava intransitável em época de chuva<sup>170</sup>.

O isolamento geográfico e econômico explica o isolamento político: a população rural não tinha quase nenhuma importância para a vida política do país, exceto quando os camponeses identificavam-se por alguma razão aos grandes proprietários de terra e eram mobilizados por eles, do contrário, os camponeses não tinham vínculos com a política nacional nem interesse nela.

A partir desses elementos, ficam mais nítidas as especificidades paraguaias. O estamento militar tem sido proprietário do poder político no Paraguai. As forças armadas paraguaias foram uma das poucas que conseguiram manter-se no poder por um espaço de tempo de mais de meio século e obtendo êxito na busca de um modelo autoritário e vertical da sociedade.

Enquanto os países vizinhos, na metade do século XX, buscavam industrializar-se, o Paraguai apoiava sua produção em atividades rurais ou extrativas (erva-mate, madeira, carne) para exportação sem transformação. A hegemonia econômica era exercida pela oligarquia liberal-latifundiária com fortes concessões à Argentina.

As mudanças se limitaram a certa modernização da infraestrutura e, em grande parte, a obras que possibilitavam uma margem de lucro pessoal (corrupção) muito grande. Concomitantemente, a venda de terras ao capital estrangeiro (que atuou no setor agroexportador) e a ampliação do setor financeiro ocorreram às expensas do desenvolvimento industrial. As consequências desse período foram o empobrecimento camponês, a destruição progressiva do meio ambiente, a repressão da sociedade e nos últimos anos do regime, o isolamento no contexto internacional.

As próximas linhas desvendam a mecânica do regime militar de Alfredo Stroessner.

#### 4.2.1 O regime militar: lógica e implicações.

De 1954<sup>171</sup> a 1989 prevaleceu o que Moraes (2000) denominou de enraizada cultura autoritária e clientelista. A consolidação da ditadura se deu em função de condições internas e

---

<sup>170</sup> A capital concentrava tudo e era mais heterogênea: dirigentes dos partidos, sindicatos, grupo de empresários, associação de camponeses, a Universidade Nacional, jornais nacionais e estrangeiros, rádio, cinema. As demais cidades tinham pouca influência na política também porque até 1950 apenas três delas possuíam mais de 10 mil habitantes (Concepcion, Encarnacion e Villarrica).

externas. As condições internas se referiam ao atraso e a crise econômica em que vivia o país, a fragilidade das instituições de representação democrática e a permanente instabilidade política que permitiu ao ditador fazer o uso da repressão e do discurso anticomunista para conter qualquer movimento oposicionista. As condições externas se apresentaram através dos interesses dos Estados Unidos da América e do Brasil. A ditadura no Paraguai manteve-se como uma das mais cruéis da América Latina<sup>172</sup>.

A leitura da autora reforça o contexto apresentado anteriormente. O início da década de 1950 foi marcado por uma crise que não era meramente conjuntural e sim a continuação de uma situação deteriorada consequente da própria instabilidade política do país que o levou a três guerras civis, além da concentração de terra e do atraso industrial. A produção havia diminuído assim como a venda dos principais artigos de exportação (couro, quebracho e algodão). Essa situação foi agravada quando a Argentina entrou em crise (principal parceiro comercial do Paraguai). Isso levou a uma diminuição das divisas além de outros problemas como inflação e retorno da população paraguaia que havia migrado para a Argentina.

O novo governo continuou recebendo assessoria norte-americana e ajuda econômica. Esses recursos foram utilizados na compra de apoio político e manutenção dos elevados salários e privilégios dos militares. Por outro lado, a ditadura sempre se preocupou em promover certo crescimento econômico para sua própria manutenção e consolidação, entretanto as benesses econômicas não beneficiaram as classes baixas<sup>173</sup>.

O Partido Colorado promovia o controle e a cooptação das instituições e organizações (como sindicatos e associações) e também detinha o domínio da estrutura burocrática do Estado, pois todos os ocupantes de cargos públicos deveriam ser filiados ao partido. Uma série de medidas foi tomada de modo a impedir qualquer autonomia política dos filiados assim como garantissem que o regime pudesse facilmente exercer o controle sobre a sociedade.

---

<sup>171</sup> Ano do Golpe de Estado que inaugurou o período ditatorial do século XX no país. Comandado por Stroessner, o movimento também expressava o descontentamento com algumas medidas econômicas adotadas pelo então governo de Federico Chaves inclusive a assinatura de um convênio de União Econômica entre Paraguai e Argentina. Aos Estados Unidos também não era interessante esse convênio haja vista que a Argentina estava sob o comando do governo peronista com política externa independente. Ao Brasil, tal acordo, também não era interessante.

<sup>172</sup> O discurso anticomunista foi peça fundamental para obter o apoio popular e ajuda externa no sentido de que eram necessárias a paz e a ordem para o país se desenvolver. E ainda para a autora, o discurso ditatorial propunha superar as condições herdadas do período posterior à guerra do Paraguai já que o reinício da vida política e econômica do país foi marcado pela influência e interesses externos, por uma profunda instabilidade política e institucional e graves problemas econômicos que se tornaram uma característica de seu processo histórico.

<sup>173</sup> No entanto no decênio 1950-1960 o crescimento anual do Produto Interno Bruto foi em média 2,7% e o Paraguai continuou sendo um país muito pobre sendo que 72% da população viviam na pobreza.

As relações da Igreja com o poder não eram apenas indiretas e informais porque a constituição de 1940 estabelecia a obrigatoriedade do presidente da república em professar a religião católica apostólica romana, essa determinação constitucional e a tradicional relação entre a Igreja e o Estado mostram o grau de religiosidade do povo e o uso político que dele se podia fazer.

A repressão sob controle das forças armadas se deu principalmente através da distribuição de privilégios e corrupção. Stroessner preocupou-se em dar aparência de democracia ao regime, por isso promovia regularmente eleições das quais só participava o Partido Colorado e proibia qualquer atividade dos demais partidos políticos e manifestações reivindicatórias. A tortura era um instrumento corriqueiro assim como a perseguição e a prisão. A prática desenvolvida pelo partido oficial fez com que os setores da sociedade (campe sinos e classes populares urbanas) acreditassem que estavam participando politicamente e que o presidente trabalhava para defender a pátria.

Em relação aos interesses internacionais presentes no processo de consolidação da ditadura, a autora ressalta a ajuda norte americana que se justificava com a preocupação do avanço do comunismo em território paraguaio. Através do Eximbank, milhões de dólares eram emprestados ao Paraguai para financiar a compra de serviços e equipamentos, a instalação de rede de água e construção de rodovias.

Apesar do discurso de defesa da soberania nacional, o ditador abriu o país aos interesses e interferências externas. A influência norte-americana também se expressava pela atuação do Fundo Monetário Internacional através de um grupo de assessores que trabalhavam com o Banco Central do Paraguai na revisão dos controles de câmbio e questões monetárias. Também vários acordos foram assinados para garantir investimentos norte-americanos no país. Além do auxílio financeiro e militar, os Estados Unidos mantinham programas de cooperação na agricultura, saúde, higiene e educação. Esse tipo de ajuda servia para que o governo legitimasse as suas ações.

A ajuda econômica e financeira brasileira também foi importante inclusive através de investimentos de empresas brasileiras, empréstimos e construção de obras pelo governo (como a ponte internacional sobre o Rio Paraná). O Paraguai se interessava pelo Brasil já que este vivia um momento singular no seu processo de industrialização tornando-se um grande mercado consumidor. As estradas construídas ligaram o Paraguai ao Brasil e constituíram-se em uma nova alternativa de rota para o comércio exterior de modo que o país reorientou sua política externa. Foram assinados acordos que permitiam ao Paraguai estabelecer entrepostos comerciais em portos brasileiros.

Em 1961 foi inaugurada a ponte da amizade pela qual o Paraguai possuía de fato uma alternativa de comércio exterior que não fosse através da Argentina. Essa ponte fez da Ciudad Del Este um importante centro comercial<sup>174</sup>.

Stroessner exerceu o poder com supervisão próxima e pessoal do aparato burocrático militar, partidário e do serviço civil do governo. Proclamava ter feito mais para modernizar o país e era homem indispensável à nação. O modo de governar era tradicionalmente de domínio presidencial baseado em relações pessoais e paternalistas.

Até 1968 governou com a Constituição de 1940, mas em 1967 inicia-se a redação de uma nova constituição que conservou os amplos poderes do executivo sendo que o presidente passou a ter poderes extraordinários e garantiu flexibilidade para fazer nomeações do executivo.

A máquina política funcionava com base no apadrinhamento e no favoritismo político. O emprego por apadrinhamento significava uma oportunidade de aumentar a renda, ganhar experiência e ingressar no meio político. Importante fonte de poder num país com poucas oportunidades de emprego sendo o emprego público uma das poucas vias de enriquecimento<sup>175</sup>.

O governo Stroessner conseguiu uma expansão econômica sem precedentes. Porém, ainda na primeira década de governo, o Fundo Monetário Internacional enviou uma comissão para elaborar um plano de reformas que se transformou no Plano de Estabilização adotado pelo governo. As etapas previstas eram: (a) restrição ao crédito e manutenção das reservas monetárias. Essa era uma tarefa difícil porque os industriais colorados leais haviam se acostumado aos empréstimos fáceis, os sindicatos e o governo decretavam salários altos cada vez que o custo de vida aumentava; (b) mudança do sistema cambial para fomentar as exportações; (c) melhorias internas: construção de novas estradas, escolas, instalações portuárias, saneamento, eletrificação para estimular a indústria, o comércio e a força de trabalho; (d) reforma do sistema de impostos em especial a abolição dos altos impostos à exportação.

---

<sup>174</sup> O governo brasileiro durante a era de Juscelino Kubistchek fez empréstimos para que o Paraguai construísse uma estrada até a fronteira brasileira e a ponte sobre o rio Paraná, além de dar passe livre aos portos de Santos e Paranaguá. Portanto, conforme foi piorando a economia argentina nos anos 1960 e conseqüente declínio da sua influência sobre o Paraguai, houve a aproximação com o Brasil, logo, o desenvolvimento do Paraguai se viu entrelaçado as suas relações exteriores. Também foi oportuna a exploração do potencial hidroelétrico do rio Paraná tanto que em 1969 houve a construção da Cascadas de Acaray (com a Argentina), em 1973 a Binacional Itaipú com o Brasil e mais tarde a construção da Hidroelétrica de Yacyretá novamente em parceria com a Argentina. Essas obras garantiram dinamismo excepcional para a economia paraguaia.

<sup>175</sup> A autora ressalta o contexto do país na era Stroessner: uma nação rural, sem grandes cidades, sem economia industrial complexa, sem sistema organizado de interesses de grupo. A maioria da população era analfabeta, passiva e obediente e a opinião pública era limitada a um pequeno segmento da população.

Apesar do caráter restritivo do Plano<sup>176</sup> e do risco que o presidente corria ao impô-lo, os empréstimos às empresas privadas diminuíram dois terços no primeiro ano. Inicialmente os trabalhadores receberam 20% de aumento para depois seus salários aumentarem menos de 5% anualmente. Essas medidas diminuíram a taxa de expansão monetária durante os anos seguintes. A desvalorização monetária e o controle de preços estimularam a produção industrial e a agricultura. Houve o aumento das exportações e das mercadorias disponíveis no mercado contribuindo para o controle inflacionário.

Para os questionadores do regime, Stroessner citava o exemplo brasileiro<sup>177</sup> e adotava política similar (os sindicatos estavam sob controle do governo). Também destacava que a estabilidade política e econômica fomentava o investimento global e o comércio e a indústria foram estimulados com melhorias no transporte e energia elétrica. Tal política também fomentava o turismo (de compras) em especial de brasileiros<sup>178</sup>. O Banco Nacional de Desenvolvimento possibilitava empréstimos para o setor para a construção de hotéis, restaurantes, agências de turismo e casas de câmbio. O resultado importante foi o incremento do emprego no setor de serviços.

Em relação à Reforma Agrária, o governo criou o Instituto de Bem Estar Rural, mas pouca propriedade privada foi redistribuída. A reforma agrária significou no Paraguai o estabelecimento de colônias campesinas em terras de propriedade do Estado, porém com pouco financiamento e assessoramento técnico. Logo, não houve na prática resultados para mudar o desequilíbrio na propriedade de terra. O que não quer dizer que o governo não tivesse preocupação em modernizar a agricultura já que o aumento da produção agrícola em especial para exportação era fundamental para a entrada de capital e investimentos. Os grandes agricultores, portanto não eram confrontados com a política de reforma agrária. Por isso, o crédito para a expansão da produção e aquisição de fertilizantes e máquinas (mecanização em geral) era importante, assim como outros incentivos como altos preços garantidos e bônus para produção excepcional<sup>179</sup>.

Enquanto os industriais nacionais reclamavam da política monetária restritiva, a atração de capital estrangeiro era uma prática através de incentivos aos investidores

---

<sup>176</sup> As instituições responsáveis pelo plano eram: o Conselho de Estado que era uma câmara corporativa em que os ministros do gabinete responsáveis pelos assuntos econômicos se reuniam com representantes dos principais grupos de pressão do país; Conselho Nacional de Coordenação Econômica era dirigido pelo Presidente e composta pelos ministros do Tesouro, Agricultura, Indústria e Comércio e o presidente do Banco Central e do Banco Nacional de Desenvolvimento.

<sup>177</sup> Um regime militar que restaurou a disciplina laboral e estimulou o setor privado.

<sup>178</sup> Em 1966 foi registrado o ingresso de 30 mil turistas, em 1978 foram quase 200 mil e cerca de 250 milhões de dólares por ano.

<sup>179</sup> Logo, abundância de trigo, mandioca, sorgo, arroz, além de carne, madeira, algodão, tabaco.

estrangeiros: exceção de impostos aduaneiros e fácil acesso às reservas cambiais do Banco Central, além de redução de impostos para facilitar novas indústrias em especial de produtos para exportação (processamento de matérias-primas) e para substituir importações. Além dos incentivos, a captação de capital estrangeiro era estimulada pela construção das hidroelétricas na fronteira com o Brasil e a Argentina que, entre outras coisas, resolveria o problema de falta de energia, um obstáculo para a industrialização.

As empresas argentinas, brasileiras, norte-americanas e italianas dirigiam-se para áreas de processamento de madeira, refino de açúcar, têxteis, celulose e papel, processamento de alimentos e construção. A maior parte do capital estrangeiro chegava na forma de empréstimos através dos governos estrangeiros e instituições internacionais de crédito. Logo, o Estado assumiu um papel dirigente no processo de desenvolvimento<sup>180</sup>.

Em se tratando especificamente do papel do Estado e conforme orientação do Fundo Monetário Internacional, o governo estimulava a iniciativa privada criando as condições necessárias e o investimento público aumentou consideravelmente especialmente após 1965. Mais da metade dos fundos públicos destinou-se a melhorar o transporte e a comunicação, houve aumento e modernização da frota fluvial, construção de aeroporto e compra de aviões de carga e de passageiros pelas três empresas do governo. Outros investimentos importantes se referiam à construção de estradas e vias que ligassem os produtores ao mercado consumidor o que uniu o interior do Paraguai aos mercados do Brasil e proporcionou uma alternativa de acesso ao mar.

Nesse período (1970-1980), o Paraguai teve um dos crescimentos econômicos mais altos da América Latina. Desde 1974 a média de crescimento econômico era de 8% e a inflação (de 1964-1974) era cerca de 9%. Contudo, é preciso enfatizar que o Paraguai sempre teve crescimento “*hacia afora*” de modo que os fatores externos proporcionavam a força motriz do aparato produtivo paraguaio via exportações especialmente e dependente do algodão e da soja. Essa condição, desde então, já colocava o país em situação de extrema vulnerabilidade e fragilidade diante de mudanças internas e externas.

Uma considerável parte da literatura econômica sobre o Paraguai corresponde a um grupo de estudiosos reunidos no *Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya*

---

<sup>180</sup> Portanto, a comunidade empresarial estava dividida em dois grupos: um dominado por empresas estrangeiras com a produção voltada para o mercado externo e estabelecimentos bem financiados, eficientes e com moderna estrutura corporativa; o outro era composto por empresas paraguayas, com produção para o mercado interno, pobremente capitalizadas, desempenhando um papel secundário para a economia do país. O caráter tradicionalista do empresário paraguaio pode ser entendido pela falta de capital, as poucas oportunidades no mercado interno e os grandes períodos de insegurança política.

(CADEP)<sup>181</sup>. Um desses estudiosos é Dionisio Borda<sup>182</sup> que ao escrever “*Auge y Crisis de un modelo economico: El caso Paraguay*”<sup>183</sup>, proporcionou importantes explicações sobre a economia paraguaia.

Partindo dos dados referentes ao crescimento da economia paraguaia<sup>184</sup>, Borda (1994) procurou explicar a relação entre as instituições econômicas e o crescimento da produção durante os anos de 1954 a 1989 quando esteve vigente a Estrutura Social Autoritária de Acumulação (ESAA),<sup>185</sup> um instrumento autoritário de intervenção estatal na economia e no interior das empresas privadas.

A caracterização da economia paraguaia (cuja abertura se intensificou nas últimas décadas do século XX) baseia-se na atividade agropecuária fortemente dependente da demanda do mercado externo por seus produtos. A exposição ao ambiente externo tornou sua economia ainda mais vulnerável também porque internamente registrou-se a ausência de incentivos econômicos, que segundo o autor, é resultado da crescente desigualdade da distribuição dos recursos. E ainda:

---

<sup>181</sup> [www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py).

<sup>182</sup> Doutor em Economia pela Universidade de Massachusetts, Amherst (EUA). Outro economista paraguaio cujos estudos se destacam é Fernando Masi, mestre em Economia pela The Johns Hopkins University (EUA).

<sup>183</sup> A obra é a tradução da tese de doutoramento do autor cujo título original é “*State, Capital, and Peasantry: the case of Paraguay*”.

<sup>184</sup> Cujas médias foram de 3,5% para os anos de 1960, 8,5% para os anos de 1970 e 2% para os anos de 1980. De 1981 a 1988 o PIB per capita decresceu (-0,66%).

<sup>185</sup> Algo parecido com a ESAA é o conceito de *Social Structure of Accumulation* (Estrutura Social da Acumulação ou SSA) de Weiskopf, Bowles e Gordon. A SSA tem por atribuição a criação de condições de estabilidade econômica e moderação nos conflitos da política econômica. Para expor alguns elementos centrais da teoria da Estrutura Social de Acumulação utilizamos a contribuição de Lippit (2006). De acordo com o autor, a teoria em questão objetiva explicar o crescimento econômico ocorrente em ciclos de, aproximadamente, 50-60 anos, enfocando os arranjos institucionais, que ajudam a sustentar as ondas longas de crescimento. Para tratar especificamente da SSA, Lippit apresenta alguns conceitos possíveis para o termo instituições: envolve as organizações como universidades ou Banco Mundial (num sentido mais estreito), se refere aos costumes, hábitos e expectativas, ou ainda, ao sistema de relações de trabalho dentro de um país. O autor parte da análise das experiências norte-americana e japonesa após a Segunda Guerra Mundial. Em relação aos Estados Unidos, os principais aspectos que possibilitam a apreensão da Estrutura Social de Acumulação para o período citado, se referem aos acordos entre capital e trabalho, hegemonia monetária norte-americana (*Pax Americana*), aspectos atinentes aos acordos de seguridade social e relações intercapitalistas. A Estrutura Social de Acumulação japonesa esteve baseada nas relações estabelecidas entre as empresas e o Estado, o sistema *Keiretsu* de negócios em grupo, a “vida útil” do trabalhador, o sistema de aposentadoria e o sistema familiar e educacional. Segundo o autor, cada SSA apresenta sua ideologia dominante. No caso dos Estados Unidos, o pós-guerra foi marcado pelo keynesianismo. Entretanto, uma SSA não possui duração indefinida porque mudanças são resultados inevitáveis das contradições internas das instituições. Tais mudanças são intrínsecas aos processos sociais e às circunstâncias historicamente exógenas. As consequências do colapso da SSA envolvem fragilidade e fragmentação do consenso social, portanto, conflitos de classe.



Además, como en muchos otros países latinoamericanos, las debilidades – en algunos casos la carencia absoluta – de instituciones democráticas de la sociedad civil, han empeorado la desigualdad económica y social, y han creado, como consecuencia, situaciones peligrosas de inestabilidad política. Esta frágil conformación de las instituciones internas – integradas por estructuras y relaciones entre agentes económicos – ha afectado adversamente no solo a la distribución de ingresos sino también al propio crecimiento de la producción. (BORDA, 1994, p. 02)

Dessa forma, o autor apresenta tanto os condicionantes externos como os condicionantes internos responsáveis pelo comportamento econômico. Do ponto de vista interno, o fator determinante foi a adoção da ESAA que promoveu uma alteração na relação entre o Estado e o capital classificada como parasitária e que provocou a crise fiscal do Estado paraguaio.

Esse cenário esteve acompanhado por outros fatores complicadores, como a restrição da extensão de terras agrícolas cultivadas pelo setor campesino e “intrincadas” relações socioeconômicas em torno das taxas de rentabilidade e de investimento de capital. O resultado prático dessa interação configurou a redução da rentabilidade do setor empresarial. Outros aspectos internos tornaram-se complicadores: a) o esgotamento de fronteiras agrícolas e a redução dos investimentos em infraestrutura pressionaram os preços dos produtos agrícolas para cima; b) o incremento dos custos do fator trabalho por unidade de produto; c) a adoção de taxas múltiplas de câmbio e aumento do controle e arrecadação do imposto de renda sobre a iniciativa privada. E do lado externo, a queda dos preços dos produtos exportados.

Entretanto, outras explicações são dadas e podem ser divididas em dois grupos. Um explica o desempenho econômico de longo prazo no Paraguai a partir do contexto externo para os quais a construção da represa hidroelétrica Binacional de Itaipu, o investimento direto brasileiro e o preço internacional elevado da soja e do algodão beneficiaram os setores responsáveis (a indústria da construção, a agroexportação e o setor de transportes) pelo *boom* econômico dos anos de 1970 e a crise posterior decorreu da conclusão da hidroelétrica e da queda dos preços internacionais dos produtos de exportação. O segundo grupo responsabiliza as equivocadas políticas públicas pela crise econômica. Tais políticas significaram câmbio sobrevalorizado, restrição creditícia para o setor privado e que direta ou indiretamente estimularam o contrabando e outras formas de corrupção.

Para o autor, tanto um quanto o outro grupo aborda apenas parte do problema porque ignoram as mudanças internas no âmbito do Estado, da relação capital/trabalho e do

campesinato. O ambiente interno e suas instituições<sup>186</sup> devem ser considerados porque definem as relações entre o Estado e os atores sociais e influenciam até mesmo aquelas variáveis com componentes externos (como o regime de câmbio). Além do mais, o Estado é uma instituição complexa e é definida pelo autor como uma classe autônoma que busca maximizar os investimentos e as rendas do setor empresarial vinculado a ele e que no Paraguai se materializou pela ESAA e se constituiu na matriz econômica de sustentação do regime ditatorial. A evolução, o fortalecimento e a fragilização dessa estrutura acompanharam os ciclos econômicos paraguaios: instabilidade econômica e baixo crescimento até 1961; auge econômico de 1971 a 1981 e crise econômica de 1981 a 1988.

Para o autor, o surgimento da ESAA foi possibilitado pelas condições externas favoráveis tanto para os produtos básicos como para o intervencionismo estatal. O crescimento da demanda internacional por algodão e soja em detrimento à carne, tanino e erva-mate (produtos tradicionais da produção paraguaia) promoveu modificações na forma de utilização da terra<sup>187</sup>, na composição demográfica rural e no papel do Estado de modo a atender às novas demandas de exportação. Nesse cenário, o autor ressalta a influência dos agricultores brasileiros na porção oriental do país que foram atraídos pelo baixo preço relativo da terra<sup>188</sup>.

As relações entre o Brasil e o Paraguai foram estreitadas também pela crise energética dos anos de 1970 e que resultou na construção da Itaipu Binacional. Ainda no contexto internacional, a Guerra Fria fez com que organizações internacionais apoiassem as propostas de intervenção estatal nos países da América Latina.

As condições internas de constituição da ESAA estavam respaldadas na proposta da estabilidade econômica, no controle social<sup>189</sup> e conformação de uma base institucional forte que significou: a criação de uma base administrativa e jurídica (através da criação de instituições financeiras, organismos de planejamento, programas nacionais e empresas estatais); uma nova Constituição; criação de leis (agrária, de investimento e financeira); nomeação de oficiais militares em cargos públicos de importância; proibição de sindicalização do setor público e “prevenção” do desenvolvimento do sindicalismo independente.

---

<sup>186</sup> Instituições, para o autor, são todas as formas de estrutura e relações que regem o Estado, o capital e o comportamento da mão-de-obra assalariada e campesina.

<sup>187</sup> A utilização mais intensiva foi estimulada através dos planos de colonização agrícola do governo.

<sup>188</sup> De modo comparativo os preços dos imóveis do Paraguai em relação ao Brasil eram na ordem de 1:7.

<sup>189</sup> Apesar do controle das demandas sociais, o governo distribuiu terras aos campesinos (o que era restrito até os anos de 1950) e construiu rodovias e estradas vicinais para expansão da fronteira agrícola. Muito embora, os níveis de concentração de terra não tenham sido alterados.

A opção de política macroeconômica para combater a inflação e a especulação foi expressa pela regulação dos mercados financeiro, trabalhista e agrícola. Outro aspecto que era tido como problema a ser superado era a dependência da economia paraguaia em relação à Argentina tanto enquanto principal sócio comercial como alternativa de escoamento da produção. A solução encontrada foi a aproximação comercial e diplomática com o Brasil com o intuito de se chegar ao Porto de Paranaguá. Surgem, assim, novas opções de investimento e emprego, novas oportunidades comerciais e novas fontes de ingressos fiscais.

Os incentivos ao capital privado (em termos de infraestrutura e tributação) tanto para a agricultura campesina como para a capitalista moderna (mecanizada e comercial) corresponderam aos resultados positivos. Por outro lado, o fortalecimento do Estado autoritário e a expansão de suas ações permitiram um esquema de corrupção crescente que permaneceu latente até o início da deterioração do modelo ESAA nos anos de 1980 quando as condições externas favoráveis se fragilizam. Então, o Estado entra em crise e a aliança entre capital e Estado se debilita.

A queda dos investimentos diretos e dos preços internacionais (em especial do algodão e da soja) e o aumento dos empréstimos bancários estrangeiros (com taxas de juros mais elevadas do que as praticadas pelos organismos multilaterais) comprometeram a capacidade de o Estado manter o crescimento, uma vez que se instaura uma crise fiscal e de legitimidade. Externamente, os fatores relevantes se estendem ao aumento da dívida externa pública e à instabilidade dos preços dos produtos de exportação; internamente, os conflitos sociais que comprometiam os investimentos privados, o crescimento da taxa de inflação, o esgotamento da oferta de terras e a especulação imobiliária resultaram em instabilidade econômica e deterioração da aliança entre capital e Estado.

Os anos de 1980 apesar de carregarem benefícios do crescimento do ano anterior, inauguraram um movimento contra o regime. Esse processo de fragilização política de Stroessner e crescimento dos movimentos sociais em favor da democracia são explicados por Céspedes (1988) e Krauer (1988) e se acirram na segunda metade da década de 1980.

Os anos de 1986-1987 foram de inflexão para um governo ditatorial que havia desmobilizado a sociedade ao ponto que as organizações sociais foram reprimidas e desarticuladas. Porém, a crise do Estado reduziu as lealdades e provocou a divisão do partido do governo em função da luta pelos recursos públicos<sup>190</sup>.

---

<sup>190</sup> Com o estancamento econômico ninguém aceitou reduzir sua renda diante da crescente burocracia pública já que a expansão do setor público buscava clientela política e não eficiência administrativa.

O processo inflacionário se acelerou e a deterioração do consumo passou a afetar o conjunto da sociedade. Em 1986 se registrou a inflação mais alta dos últimos 33 anos quando o índice de preço ao consumo chegou a 40,6% e o índice de custo de vida 52,6%. O resultado prático foi o crescimento da economia informal e urbana e o aumento da demanda por terra<sup>191</sup>.

Havia ausência de planos alternativos porque o contexto era de debilidade dos atores sociais e dificuldades para contar com uma intelectualidade capaz de lidar com a complexidade que a tarefa exigia. Além do desenvolvimento incipiente e frágil dos sujeitos sociais.

Em 1987, as características fundamentais do movimento da sociedade eram: limitada politização e mobilização “*desde arriba*” da sociedade partidária e conflito no interior do partido do governo; a garantia da iniciativa governamental na busca do retorno do controle total da sociedade<sup>192</sup>; a sociedade em busca da manutenção dos espaços conquistados tinha uma capacidade de impacto limitada dada a debilidade e fragmentação dos atores da sociedade civil.

No entanto, a conversão das tendências no interior da sociedade começava a esboçar algumas mudanças através da transformação de importante parcela da elite politizada e emergentes atores sociais em um movimento político (Movimento Democrático Popular). Havia também a negação de expectativa de crescimento acelerado e aos poucos a reconstituição das organizações sociais passavam a ser realidade.

Para Krauer (1988), o ano de 1986 foi o ano de exceções, ano eminentemente econômico e 1987, foi o ano eminentemente político.

A inflação e a redistribuição injusta de renda e riqueza traduziram-se em deterioração econômica e social. A indefinição do governo em matéria de política econômica diante da nova conjuntura acentuou o grau de distorções estruturais da economia paraguaia. O panorama de crescimento se modificou substancialmente em 1986: a produção geral caiu<sup>193</sup>, houve importante queda do nível de atividade econômica (que afeta o nível de emprego), queda das exportações, e crescimento das importações (estas últimas não para atender a demanda interna e sim para a atividade de reexportação).

---

<sup>191</sup> Também como consequência do aprofundamento da estagflação iniciada em 1981 que é generalizada, contínua e aguda, gerou-se uma economia negra ou subterrânea caracterizada pelo contrabando, pelo acesso aos recursos do Estado, drogas e outras atividades ilícitas.

<sup>192</sup> A ação estatal também se destacava no controle do aparato educativo e na vigilância do sistema de formação por meio de rígido controle de programas educacionais além da exigência de filiação partidária. O Estado enaltecia as políticas econômicas junto à opinião pública (como os aumentos nominais do salário mínimo legal e expropriações de terra para camponeses).

<sup>193</sup> Também em função da prolongada seca desde final de 1985 que prejudicou a colheita agrícola.

A inflação foi a mais alta desde 1953, houve estagflação com deterioração geral dos salários o que gerou frustração e incertezas<sup>194</sup>. Mas o período de estancamento econômico ocorre depois de um período de extraordinário crescimento econômico pelo *boom* de Itaipu (1975-1981). A ausência de uma política salarial definida e coerente se traduziu em relação preço-salários contraproducente.

Os déficits comerciais e em conta corrente registraram recordes porque a política cambial inaugurada em 1957 inseria-se num plano de estabilização monetária que instituiu o câmbio livre com o objetivo de facilitar a correção do desequilíbrio da posição interna e externa do país. O valor do guarani era submetido, durante o período, às flutuações de um mercado único livre de câmbio até alcançar a paridade de estabilização adequada e corresponder a um nível real e estável dos preços internos e externos. Os objetivos consistiam em controlar a inflação, aumentar as exportações e a capacidade de importações, além de fortalecer a economia de um modo geral.

Entretanto, para Krauer (1988), o regime cambial de múltiplos câmbios vigente em 1982 era: a) irreal (sobrevalorização do guarani), b) complexo (4 paridades oficiais e uma livre), c) confuso, d) arbitrário (permite apropriação de parte da riqueza gerada pelos setores produtivos), e) injusto (sustenta um setor público ineficiente), f) discriminatório (alguns setores ou grupos econômicos possuem paridade preferencial), g) inflacionário (diferença cambial entre o preço que o Bacen compra do setor privado e vende para o Estado as divisas se cobre com emissão de papéis).

Logo, o cenário econômico era de estancamento, índices elevados de inflação, altos déficits fiscais, expansão da oferta monetária e do crédito público, persistente déficit comercial, diminuição dos investimentos de capital e das reservas monetárias internacionais, incremento da dívida externa e deterioração do salário real<sup>195</sup>. O reflexo da crise foi um contexto econômico no qual não havia limites para o legal e o ilegal (sobretudo contrabando).

Ainda em 1986, ocorre a proposição de um ajuste com orientações do FMI que não foram aceitas nem pelo governo nem pela população. Ainda nesse ano, uma nova proposta de Plano Econômico Nacional foi aceita para administrar a crise e pretendia impor uma tênue racionalização do setor público, conservar o aparato estatal e conseguir apoio financeiro internacional. Na prática significava alta cota de sacrifício ao setor produtivo (em especial

---

<sup>194</sup> A política salarial sempre foi tratada de forma tangencial ou marginal, o que evidencia o expediente de simples reajustes que não condiziam com a realidade e provocavam distorções sobre algumas variáveis importantes como a renda da população, a demanda do mercado nacional e a viabilidade da indústria nacional.

<sup>195</sup> Parte significativa da inflação correspondia às expectativas desfavoráveis dos agentes diante do ambiente de incerteza e desconfiança.

algodão e soja). O Plano foi recebido com muito otimismo, porém depois de 60 dias nada havia se alterado denotando claramente a incapacidade do governo em agir. A ausência de definições sobre questões centrais acabou se convertendo em perda de credibilidade além das contradições dentro da equipe econômica.

Do Plano de Ajuste só foi implementado o que estava estritamente relacionado com a desvalorização cambial, com reajuste de tarifas públicas e algumas questões monetárias e financeiras mínimas. A prioridade era a manutenção política: a inflação era o preço que o governo decidiu aceitar para manter o aparato estatal sem proceder a modificações<sup>196</sup>.

Em 1987 uma visita de representantes do Fundo Monetário Internacional reiterou a necessidade de implementar medidas imediatas e substanciais de forma coerente e coordenada com unificação das taxas cambiais a um nível realista, aumento da taxa de juros e fortalecimento das finanças públicas. O principal problema era o desequilíbrio fundamental das finanças públicas que era disfarçado com um forte subsídio cambial ao setor público através do Banco Central. Mas o governo não realizou as mudanças econômicas em função dos custos econômicos, políticos e sociais relacionados uma vez que no ano seguinte haveria eleições presidenciais.

O balanço da economia paraguaia indica algumas características do estilo de vida econômica de boa parte da população. O país nunca teve um modelo econômico no sentido de uma estrutura de organização definida com metas e objetivos estabelecidos e equipe tecnicamente preparada para implementar.

A vida econômica do Paraguai não se explica pelos êxitos e fracassos da estratégia de crescimento para fora e sim pela habilidade do Estado em tirar proveito das condições externas. Somente quando os organismos emprestadores internacionais começaram a duvidar da capacidade de pagamento do país é que diminuíram os fluxos financeiros. E a partir de 1986 o governo encontrou uma nova “oportunidade”: a atividade reexportadora.

Nesse ínterim, a crise era muito complexa e extrapolava o âmbito econômico, a esfera política era fundamental. A sociedade começava a se organizar e os empresários passaram a ter preocupação com o aparato estatal diante da incapacidade do governo em

---

<sup>196</sup> O esquema de distribuição priorizado estava baseado primeiro no aparato estatal, depois grupos econômicos diretamente ligados a estrutura de poder, financeiras e comerciantes ligados ao comércio ilegal, depois empresários, profissionais, empregados, camponeses, etc.

programar um plano de ajustes e era preciso reorganizar o setor público sobre dimensionado, mal estruturado, ineficiente, corrupto e político-partidarizado<sup>197</sup>.

#### 4.2.2 Fragilização e queda do regime ditatorial.

Durante muito tempo, os governos de outros países e instituições internacionais aceitaram sem questionamento o regime ditatorial no Paraguai, mas as transições democráticas dos países vizinhos colocaram em evidência o modelo de dominação e exploração. Esse argumento é explicado por Simón (1998).

A larga duração da ditadura é um desafio para a democracia no Paraguai e é o centro da história contemporânea desse país cujas raízes estão na debilidade institucional do país, na cultura predominantemente autoritária e em seu atraso e características conservadoras.

Ao longo de quase toda sua história predominou política e culturalmente uma tradição autoritária. Em 1870 a promulgação de uma Constituição liberal não alterou essa trajetória uma vez que a mesma nunca logrou ter plena vigência assim como nos anos de 1904 e 1936 quando se realizaram os esforços mais sérios, porém nem sempre exitosos, para que o país legal coincidissem com o real. É a guerra civil de 1947 que resulta na emergência do Partido Colorado enquanto principal força política de um país atrasado e economicamente estancado.

É de fundamental importância o papel que os fatores externos tiveram no sentido de subsidiar o sistema de dominação implantado por meio da força e respaldado por uma poderosa e antiga organização política tradicional do país ( Partido Colorado). Em especial, o apoio econômico e financeiro, político-diplomático e de segurança de diferentes administrações norte-americanas ao regime de Stroessner. O Paraguai se identificou com os interesses norte-americanos no combate ao comunismo, e nesse sentido também o Brasil se tornou um importante respaldo externo do ponto de vista político-diplomático e econômico (financeiro, investimento, comércio e cooperação militar).

O regime militar esteve baseado no que o autor chama de pedagogia do medo: o aparato repressivo desanimou as menores manifestações de oposição, a tortura e o exílio eram

---

<sup>197</sup> Apesar desse cenário, alguns autores entendem que os anos de 1980 não foram uma década perdida porque ainda os benefícios do *boom* de Itaipú eram percebidos e a década seguinte (1990) é que se constituiu em uma década perdida.

práticas sistemáticas assim como o estado de sítio (medida de exceção que se converteu em normalidade institucional do país). Foi nesse período que se institucionalizou e generalizou o contrabando e a corrupção pública no Paraguai.

Foram estratégicas as remessas de fluxos de capital e de assistência financeira internacional para a legitimação do regime. Esses recursos foram destinados, além da corrupção, para obras básicas de infraestrutura social, transporte e comunicações.

Do mesmo modo, o processo de reforma agrária que era sinônimo de colonização rural foi viabilizado pela grande quantidade de terras fiscais disponíveis e o baixo preço do imóvel que possibilitou expandir a fronteira agrícola sem afetar os latifúndios improdutivos que continuaram dominando a estrutura de propriedade no país. A colonização promovida pelo Instituto do Bem Estar Rural permitiu ao regime solidificar e estender a base de apoio social em um país predominantemente de população rural. A expansão da fronteira agrícola e a massiva migração para os polos urbano-industriais da Argentina fizeram com que até os anos de 1980 os problemas relacionados à questão urbana não se destacassem no Paraguai<sup>198</sup>.

Até o início dos anos de 1980 vivia-se um dos períodos de maior dinamismo econômico com taxas de crescimento de até 11,5% anual. O clima era de otimismo, baixo índice de desemprego, quase inexistente inflação e bom comportamento da maioria dos indicadores macroeconômicos<sup>199</sup>. Em 1983 Stroessner foi reeleito pela sexta vez com 90,1% dos votos válidos. Entretanto, o cenário era marcado pelo início do esgotamento do *boom* econômico, pela queda do salário real, crescimento do desemprego e subemprego, incremento da dívida externa e inflação, queda das importações e exportações que foi acompanhada pela desvalorização da moeda e queda das reservas internacionais. Um novo cenário político e social preponderou no Paraguai e coincidiu com mudanças importantes no âmbito internacional.

A situação social se tornou explosiva porque a tradicional válvula de escape<sup>200</sup> se reverteu em regresso dos paraguaios ao país. A fronteira agrícola não pode continuar expandindo-se porque as terras fiscais estavam esgotadas e preponderava a especulação imobiliária e o auge da agricultura de exportação.

---

<sup>198</sup> Outro recurso do regime era a aparente normalidade diante das eleições presidenciais (com candidato único). As modificações na Constituição Federal de 1967 permitiram a reeleição indefinidamente.

<sup>199</sup> Esse boom é explicado entre outras coisas pelas obras de Itaipu que, segundo a crítica feita pelos meios de comunicação da época, provocou uma abrupta modernização desigual e dependente. Nessa época também tiveram início as críticas da Igreja Católica para com o regime antidemocrático, à violação dos direitos humanos, as liberdades básicas comprometidas, desenvolvimento de um Estado de corrupção, a justiça subordinada ao Executivo.

<sup>200</sup> Imigração para a Argentina.



O diagnóstico de fracasso da “reforma agrária” era explicado pelo dado de que 89% das terras agrícolas eram responsáveis por 4% das exportações do país. Tornou-se prática habitual a invasão de terras pelos camponeses gerando um fator de intranquilidade para o setor agropecuário.

Concomitantemente, foi a partir desses anos de 1980 que emergiram movimentos sociais de maneira generalizada e amplos setores da opinião pública conseguiram atrair a atenção da crítica mundial em direção à realidade político-social do Paraguai. Também houve o ressurgimento de partidos políticos opositores e retorno de exilados com grande poder de convocatória<sup>201</sup>.

As relações com os países vizinhos tornaram-se apenas vínculos formais entre Estados limítrofes tanto que a vontade de integração da região avançou sem incorporar o Paraguai. O processo de isolamento político internacional se tornou mais difícil de ocultar e se expressou em sucessivas crises em suas relações com antigos parceiros. Do mesmo modo, ficou escasso o imprescindível financiamento externo dos organismos internacionais (também afetados pelo novo cenário de crise financeira mundial).

A tripla crise (econômica, social e política) incluindo a deterioração externa do regime colocou o país diante de uma inflexão e necessidade de mudanças importantes.

Em 03 de fevereiro de 1989 ocorre o golpe que levou à queda do regime do General Stroessner. Essa tomada de poder, para Simón (1998), é um exemplo típico de transição iniciada de cima para baixo e provocada pela crise de decomposição interna de uma tirania tradicional baseada na corrupção generalizada e sistemática como mecanismo de ampliação da base de apoio social<sup>202</sup>.

Todos os fatores críticos expostos anteriormente foram confluentes com a iniciativa golpista do General Andrés Rodríguez<sup>203</sup> de modo que a motivação para o golpe foi a crise global e terminal de decomposição do regime ditatorial que se expressou no âmbito econômico, social e político instalado desde 1984.

O contexto regional também foi importante porque a condição colocada pelos países vizinhos para um processo de integração era a legitimidade democrática dos sistemas políticos. Os acordos entre Brasil e Argentina significaram ampliação das condições favoráveis no âmbito das relações internacionais para as forças políticas, sociais e institucionais do Paraguai que estavam empenhadas em iniciar um processo pacífico de

---

<sup>201</sup> Como Domingo Laino.

<sup>202</sup> No entanto, o autor ressalta que isso não quer dizer que não tenham sido importantes a participação e esforços das forças opositoras.

<sup>203</sup> Que durante muito tempo foi o braço direito de Stroessner.

transição. A reincorporação à sociedade internacional era a única opção em médio e longo prazo para reduzir gradualmente os aspectos mais nocivos das assimetrias derivadas da interdependência do país em relação ao mercado internacional.

Mesmo passados alguns anos do golpe, as modificações não ocorreram na intensidade e forma necessárias tanto que em outro trabalho Simón (2000) classifica o Paraguai da transição como um país onde a democracia é de baixa qualidade e a política externa é “de arrasto” haja vista que passado mais de uma década após início da instável transição operada de “cima para baixo” e distante do ideal de uma democracia consolidada ainda não há, entre outras coisas, uma política externa definida. Para o autor:

A situação atual é consequência da crise de Estado (político-institucional) de que padece o Paraguai e, também, manifestação do prolongado estertor da economia da corrupção herdada do autoritarismo stroessnerista, com suas sequelas de exclusão social elevada e expansão crítica da pobreza. (SIMÓN, 2000, p. 47)

Para o autor, a democracia em curso não é somente de baixa qualidade como não conseguiu superar a herança deixada pelo regime ditatorial de Stroessner que permanece em algumas esferas da vida política do país (como a decomposição do aparelho de Estado pela incompetência burocrático-administrativa e corrupção e identificação simbiótica com o Partido Colorado). Na dimensão estratégica do relacionamento internacional, mantiveram-se os vícios nacionais, característicos da má-administração da coisa pública em todos os níveis do aparelho de Estado como déficit de institucionalização e modernização que prioriza o populismo clientelista e cultura excludente dos que chegam ao governo.

O Estado paraguaio não reagiu assim como tem inúmeras dificuldades para os processos de ajustes exigidos diante da globalização e da integração regional. Para o autor: *“Essa “cultura do fechamento” continua enraizada em amplos setores nacionais, por baixo do fino verniz de abertura cosmopolita da muito ineficiente e questionável classe dirigente nacional.”* (SIMÓN, 2000, p. 62)

Para Borda (1994), a derrocada do regime militar<sup>204</sup> no Paraguai deixou como herança, além dos problemas apontados anteriormente, a necessidade de uma nova classe política que colocasse em curso um processo de modernização do Estado e de mudança na proposição de um modelo econômico. Os anos de 1990 se iniciam para a economia paraguaia sinalizando a emergência da superação da ausência de alguns componentes fundamentais para

---

<sup>204</sup> Borda e Masi (2003) destacam que a queda do regime militar não resultou da luta da sociedade civil ou da ação dos partidos de oposição.

os desafios que a globalização em curso impunha: experiência democrática, dinamização dos investimentos nos setores produtivos e política de industrialização.

A crise econômica no Paraguai nos últimos anos, portanto, resulta conforme apontam Borda; Masi (2003) da erosão das instituições que sustentaram o modelo de crescimento passado baseado, sobretudo na extração intensiva de recursos naturais, na apropriação de renda pelo Estado e na triangulação comercial (também denominada de reexportação). Como o país não teve a experiência de uma estratégia de industrialização por substituição de importações, a alternativa encontrada foi a realização da reexportação de produtos importados tanto na sua forma legal como ilegal (caracterizando o contrabando).

A falta de uma estratégia de industrialização foi acompanhada nos anos recentes por baixos níveis de investimento produtivo e em capital humano, distribuição de recursos desigual<sup>205</sup>, déficit fiscal, crise agrária e a queda do comércio de triangulação.

O comércio reexportador (assim como toda a extensão do setor de serviços e comércio) a partir da metade dos anos de 1990 passou a ter participação decrescente na economia como consequência das crises bancárias e das restrições brasileiras. O Brasil como importante vizinho comercial, com a adoção do Plano Real e mudanças macroeconômicas, ao registrar retração econômica e desvalorização da moeda provocou restrição do comércio fronteiriço<sup>206</sup>.

O setor agrícola, por sua vez, registrou diminuição da participação da produção intensiva em mão-de-obra e aumento da participação da produção com uso intensivo de capital. O mesmo ocorreu com a incipiente indústria. Os segmentos intensivos em mão-de-obra como têxtil e calçadista perderam espaço para a indústria de alimentos (carne, oleaginosas e óleos vegetais) intensiva em capital.

Entretanto, apesar desse cenário, o Balanço de Pagamentos continuou registrando saldos positivos no decorrer da década de 1990. Os autores explicam esse comportamento através da Conta Erros e Omissões (que refletem estimação de operações não registradas) e pelos altos valores da exportação que incluem a reexportação (ou seja, exportação de produtos

---

<sup>205</sup> Os autores destacam que o Paraguai se encontra entre os países com um dos coeficientes de concentração de terra mais elevado o que resultou em expansão da pobreza rural.

<sup>206</sup> Embora nos anos de 1970, a triangulação se referisse aos produtos de origem regional como forma de evitar as altas cargas tributárias, nos anos de 1980, outro tipo de triangulação se iniciava, agora com produtos provenientes da Ásia e dos Estados Unidos, sendo o Brasil o principal mercado consumidor final. Porém, os últimos anos tem sido de diminuição do comércio reexportador por várias razões. Entre elas o maior controle fronteiriço por parte das autoridades brasileiras, a desvalorização da moeda brasileira e a própria recessão econômica pela qual passa o Paraguai.

não nacionais) que superam as vendas externas de produtos nacionais. Mas os autores alertam: esse “bom” desempenho não condiz com a capacidade real da economia paraguaia.

Dessa forma, o contexto que não pode ser ignorado no exercício de conhecer e entender a economia paraguaia se relaciona com seu comércio exterior e a sua inserção no Mercado Comum do Sul (Mercosul).

No contexto dos países vizinhos, enquanto o Paraguai continuava em regime ditatorial, Brasil e Argentina já experimentavam regimes democráticos e conjuntamente com o Uruguai davam início ao processo de integração. E mesmo com a queda de Stroessner, as oportunidades da integração regional ficaram comprometidas para o Paraguai, sobretudo por causa dos condicionantes políticos internos.

A posterior inserção no Mercosul objetivou melhorar a imagem do país nos fóruns internacionais e regionais de negociação. De forma prática, enquanto os demais países integrantes aumentavam sua participação nas exportações para o resto do mundo, o Paraguai concentrava suas exportações nos países membros do bloco<sup>207</sup> a partir da lógica das vantagens comparativas no tocante ao comércio de reexportação. Nas palavras de Borda e Masi:

A diferencia de la experiencia de los demás países del Mercosur, el Paraguay se ha caracterizado por ser un país eminentemente comercial, con una economía abierta y por lo tanto no proteccionista, con un escaso desarrollo industrial y agro-industrial, y con una especialización exportadora en dos o tres materias primas agrícolas. La particularidad de este modelo no ha estado basado precisamente en un aliento y dinamización de las exportaciones de productos nacionales, sino en una febril actividad re-exportadora de productos terminados, provenientes principalmente de los Estados Unidos y países asiáticos, hacia los mercados altamente protegidos de Brasil y Argentina, mayormente por canales ilegales. (BORDA; MASI, 2003, p. 24)

Apesar dos problemas estatísticos, a relevância da triangulação intra-bloco<sup>208</sup> pode ser mensurada pelos dados oficiais que indicam que o tráfico não registrado de importações argentinas e brasileiras em 1998 era equivalente a 31% de todas as importações oriundas desses países e no ano seguinte representou 35%.

---

<sup>207</sup> Em 1991, 36% das exportações paraguaias destinavam-se aos países do Mercosul, em 1998 e 2000 os percentuais registrados foram respectivamente de 52% e 62% indicando claramente uma concentração das exportações para a região em função da diminuição das barreiras tarifárias.

<sup>208</sup> Com relação às análises mais abrangentes do comércio intra-bloco, sugere-se a leitura de MARCHETTI, Valmor. **O Mercosul e a Construção de Vantagens Competitivas**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001. Tese (Doutorado). Disponível em :< <http://www.biblioteca.ufrgs.br/bibliotecadigital/>>.

### 4.3 A CRISE SOCIAL E A SOCIEDADE DESLOCADA

A evolução, a conformação e o diagnóstico dos agentes sociais paraguaios é um tema estudado por Galeano (2002) que qualifica o âmbito sociológico da vida paraguaia enquanto constituído por uma sociedade deslocada. A metáfora da sociedade deslocada é utilizada para descrever uma crise cuja derrocada coincide com o início da transição democrática e se estende pelo século XXI e é caracterizada pela defasagem entre as estruturas e instituições sociais modernas e tradicionais, e pelas contradições que embalam os atores sociais e políticos<sup>209</sup>.

No sentido de interpretar a natureza e as principais causas dessa crise, o autor propõe a exploração de aspectos socioculturais menos manifestos da crise. Trata-se dos matizes, que segundo o autor, estão incrustados nas cavidades mais ocultas do país e se relacionam com as crenças e o conhecimento popular, com seus valores culturais e seus princípios ideológicos e que se traduzem em crises de identidade pessoal e coletiva<sup>210</sup>. E ainda, uma das raízes dessa sociedade deslocada radica na resistência à mudança.

Para o autor, é uma crise que ainda não entrou em uma fase de grandes rupturas, de explosão e conflitos abertos, mas a sociedade paraguaia vive um desafio histórico em que afloram os processos sociais que destroem valores e aspectos culturais; que geram situações de exclusão e pobreza de grande amplitude e que se somam ao conjunto da sociedade em uma fase de confusão e incerteza crescentes. É um período em que os processos sociais de permanência ou de ruptura com o passado se sobrepõem gerando essas incertezas e contradições. É um tempo histórico que não possibilita a consolidação de processos de mudança social que possam se constituir nos suportes institucionais e organizativos capazes de garantir a saída da crise. (GALEANO, 2002).

---

<sup>209</sup> A ênfase da análise de Galeano recai sobre a crise da economia campesina e outras formas tradicionais de produção baseada na renda ou em mercados escassamente competitivos. Diante do exposto até o momento, é compreensível que o autor dê maior atenção ao campesinato uma vez que constitui historicamente não somente a principal classe social, como é o agente da principal atividade econômica do país. E ainda, a atividade campesina não foi substituída e as novas não se configuraram em novos modelos produtivos ou os que existem não impulsionam dinâmicas de grande impacto na geração dos bens e no funcionamento do mercado de trabalho.

<sup>210</sup> O pano de fundo da análise é constituído pelos problemas da democracia de baixa intensidade a partir da queda do regime militar e pelas especificidades de uma crise socioeconômica qualificada pelo autor de duradoura ou estrutural.

A sociedade paraguaia é uma das nações latino-americanas que mais tardiamente tem se incorporado à modernização socioeconômica. É na esfera das instituições sociais onde mais nítida está a desarmonia entre os processos de permanência e ruptura com o passado.

As formas de interesse são estabelecidas através de um capital simbólico conformado pelas distintas espécies de capital: econômico, cultural e social que geram não somente princípios de visão, mas de divisão social que possuem estruturas desiguais de distribuição. O capital se denomina simbólico por que tem uma base cognitiva: baseia-se no conhecimento e no reconhecimento coletivo imprimindo um selo de legitimidade da divisão social existente.

Os agentes sociais não se guiam sempre por uma consciência racional, calculadora. Os interesses são modelados a partir dos hábitos, que radica no estilo de vida que articula os bens, as práticas e formas de pensar dos atores sociais. Na sociedade deslocada são os hábitos dos agentes sociais que estão deslocados.

Em síntese, são estilos de vida e comportamento coletivos paradoxais ou desproporcionais. Essas características derivam dos fatores contextuais. Nesse contexto histórico não existem canais e mecanismos definidos de articulação entre a sociedade e o Estado nem no interior de ambas as esferas de ação. É um cenário que se caracteriza pelo divórcio entre os discursos e as práticas sociais ou políticas; e a desvinculação entre as elites e as bases sociais.

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. Por um lado elas 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.

A crise é um período histórico bastante singular por que não é uma crise passageira e é altamente complexa. Não só a transição política enfrenta inúmeros obstáculos e desafios dado que é um processo histórico de instauração democrática sobre uma cultura social e política profunda e largamente alicerçada no paternalismo e no autoritarismo. A transição socioeconômica e cultural também gera múltiplos problemas e incertezas que vão desde o agravamento da pobreza e exclusão social até a crise mais generalizada de identidade que afeta as pessoas e aos grupos sociais.

A sociedade deslocada age de forma não planejada sem recorrer a maiores preparações para encarar as responsabilidades ou tarefas. É o império da lei do presente que exige dos atores individuais e coletivos a tomada de decisões de modo ajustá-las aos condicionamentos da conjuntura.

#### 4.3.1 A simbiose social e econômica.

Para Galeano (2002), desde o final da guerra do Paraguai até a primeira metade do século XX, esteve em vigência no país a chamada economia de enclave e um Estado caracteristicamente liberal oligárquico.

Com a florescente indústria do tanino e a exploração de madeira e erva-mate por parte de empresas estrangeiras foram se conformando os complexos econômicos mais dinâmicos da época. Esse modelo produtivo agroindustrial de enclave articulava a sociedade e a economia por meio da concentração de enormes extensões de terra e a exploração da força de trabalho da superpopulação campesina e indígena através de sistemas de quase servidão. Os agentes dessa economia tiveram fortes influências sobre o Estado cuja base institucional foi a Constituição de 1870 que adotou formalmente o regime republicano de democracia representativa.

A classe política estava constituída por proprietários de terra e profissionais liberais cujo papel político não logrou construir uma estrutura de poder hegemônico e acabou envolvido em lutas, revoltas e golpes de Estado.

Nesse contexto, a rede urbana era pequena. As cidades mais importantes estavam localizadas nas margens dos principais rios (Paraguai e Paraná) e na linha férrea<sup>211</sup>. Além da capital que tinha 200 mil habitantes, nenhuma outra chegava a 20 mil moradores.

Já na segunda metade do século XX (entre 1950 e 1980), as ações dos agentes da economia de mercado se difundiram amplamente no cenário nacional e novamente emergiu um Estado autoritário. Ambos os processos (econômico e político) estavam intimamente conectados e incidiram sobre as estruturas sociais básicas e vinculadas ao meio urbano.

A articulação interna do mercado nacional de forma significativa se viu favorecida pela extraordinária expansão da fronteira agrícola e ao súbito avanço da modernização agrária

---

<sup>211</sup> Ambos únicos meios de comunicação com o exterior.

em importantes regiões. Essas transformações produtivas foram resultado do modelo de desenvolvimento agroexportador cujos pilares eram a produção e a venda ao mercado externo do algodão e soja. Um dos principais agentes desse modelo de desenvolvimento foi o Estado autoritário.

Esse regime político soube estabelecer alianças com os atores sociais que participaram dos processos de mudança (desde produtores camponeses até comerciantes e empresários agrícolas e industriais). A intermediação do partido político governante nos círculos de poder que alimentava e controlava era fundamental para esse modelo.

A máxima expressão da ditadura se deu com as remessas de capital estrangeiro que acompanharam a construção das grandes obras hidroelétricas. O Estado se converteu em um dos principais empregadores através do sobre dimensionamento do aparato governamental e empresas provedoras de serviços públicos ou produtoras de bens em mercados monopolizados.

Essas mudanças estruturais criaram um novo cenário urbano. A via férrea perdeu importância e o transporte fluvial deixou de ser o úniconexo com outros países. O transporte rodoviário constituiu-se no principal meio de circulação de mercadorias e passageiros principalmente internamente. Nesse contexto, Assunção assumiu sua forma metropolitana e emergiram novos núcleos urbanos localizados em pontos estratégicos de comunicação interna e externa (exemplo, Ciudad Del Este).

Ao raiar dos anos de 1980 a modernização em curso, embora conservadora, não foi concluída. O cenário se tornou pouco promissor porque além da perda de dinamismo da modernização das décadas anteriores, a fronteira agrícola estava se encerrando e o significativo volume de capital gerado no período de expansivo crescimento econômico (também chamado de “milagre de Itaipu”) não foi destinado a atividades produtivas e sim especulativas.

Em 1982, a população urbana correspondia a 43% da população do país, em 1992 eram 51%. Nunca se observou crescimento tão acelerado da população urbana como nesse período.

Os desdobramentos do contexto urbano e social eram de diversificação e ampliação das demandas sociais que pressionavam as estruturas socioeconômicas urbanas e somavam-se à mudança no perfil dos cenários urbanísticos e surgimento de novos bairros, e à conformação



de um clima sociocultural contraditório dada a forte inter-relação entre a cultura rural tradicional e urbana<sup>212</sup>.

Mesmo depois de dez anos da transição política, a democracia continua sem consolidar-se. Trata-se de uma democracia de baixa densidade. Como resultado, têm-se cenários sociais emergentes com perfis indefinidos. Os atores sociais enfrentam inúmeros dilemas, em especial o desafio da constituição das identidades coletivas uma vez que as identidades baseadas na classe social estão se debilitando e diluindo.

Logo, o Paraguai contemporâneo passa por um processo de mudança que se baseia na expansão de uma economia terciária urbana onde predomina o emprego e o trabalho informal (instável e de baixa produtividade). Essa informalidade está vinculada com a pobreza e exclusão social urbana e as atividades precárias são majoritárias e geram importante nível de emprego.

O emprego informal no Paraguai tem notório alcance econômico e fortes nuances culturais e políticas. A informalidade como processo econômico pode ser apreendido a partir do momento em que se considera que o Paraguai é um país caracterizado pelo alto crescimento da população e da força de trabalho, onde a economia não é capaz de criar postos de trabalho suficientes e estáveis, e por isso, é forte a tendência da expansão dos empregos informais<sup>213</sup>. A subcultura do trabalho informal é alimentada por atores sociais interessados na vigência desse tipo de trabalho como os agentes do capital especulador (via contrabando, corrupção pública) e pela possibilidade da impunidade. Para Galeano, esse clima cultural converte-se em práticas diárias de desonestidade, perda da autoestima e crise de identidade pessoal e coletiva<sup>214</sup>.

Atualmente, são estreitas as conexões entre informalidade laboral e processo político através da conduta de dependência dos trabalhadores informais e líderes políticos com maior poder de influência sobre o poder estatal. Essa dependência se alimenta dos vínculos estabelecidos com os agentes de capital especulativo que manipulam a oferta de bens ou financiam as atividades do setor informal.

---

<sup>212</sup> A isso o autor define como urbanização do campo e ruralização da cidade, em especial pelo uso do idioma guarani. Em 1982 apenas 8 cidades tinham mais de 25 mil habitantes, em 1992 eram 19.

<sup>213</sup> Em 1996, cerca de 46% da população ocupada urbana correspondia ao setor informal e 57% desses estavam no setor de comércio.

<sup>214</sup> O autor ressalta que existem segmentos sociais que não atuam dessa forma como os microempresários que são exemplos de experiência de trabalho e de vida positivos e que tentam construir relações laborais sobre a eficiência profissional e o respeito às instituições.

Posto isto, entende-se a crise cultural como consequência da natureza da inserção da sociedade paraguaia no mundo globalizado através de uma modernização atípica porque diante da mudança socioeconômica dinâmica persiste a debilidade industrial que se cimenta numa economia terciária onde predomina o emprego informal.

Não se pode negligenciar um dos vários legados negativos da ditadura em se tratando de educação: houve a aniquilação e o empobrecimento dos agentes produtivos e difusores da cultura e da crítica. São as instituições educativas que possuem papel importante na criação e difusão da ciência e reflexão sobre valores e pautas culturais por meio de uma perspectiva crítica e renovadora. Durante a ditadura, as escolas e instituições educativas funcionavam descontextualizadas e não estavam articuladas com as comunidades sociais (urbanas e rurais) em que operavam.

Outra face das manifestações da crise cultural compreende a rápida difusão do consumismo e o utilitarismo transgressor (como não pagamento de impostos, evasão fiscal, transgressão das normas) que decorre da escassa vigência das leis e outras normas jurídicas assim como a debilidade das instituições encarregadas de vigiar o cumprimento destas.

Dessa forma, a consequência da crise é a implosão social decorrente da decomposição interna das relações e estruturas sociais. A expressão dessa implosão é a deterioração dos laços familiares, de amizade e comunitários e o empobrecimento do bem-estar sociocultural e a qualidade de vida.

Ou seja, a crise que afeta o país constitui um conjunto de problemas estruturais (inexistência de um modelo de desenvolvimento alternativo àquela economia campesina relativamente autossuficiente e um setor agroexportador estancado) que incide no comportamento dos atores e grupos sociais por meio do desânimo social e da perda da autoestima.

#### 4.3.2 Os atores sociais.

A prolongada recessão da economia nos últimos anos, o nível crítico da crise da economia campesina, a persistência do raquitismo industrial, a precoce saturação do emprego informal urbano e o notório incremento da desocupação conformam um quadro laboral e socioeconômico altamente restritivo.

Até 1960, as principais estruturas socioeconômicas culturais e políticas se cimentavam na articulação entre o latifúndio pecuarista e o minifúndio campestre. Era uma articulação contraditória: de inclusão (via absorção da mão-de-obra excedente campestre como assalariado temporário ou via relação paternalista) e exclusão (via concentração de terra) ao mesmo tempo.

A partir de 1970 começou a decadência da hegemonia da oligarquia pecuarista não somente como ator político, mas também como ator social. A decadência se deu pela continuidade da cultura política imposta pela ditadura (clientelismo) e pelo tipo de recomposição interna da classe de proprietários de terra (o investimento especulativo em terras e pecuária que fez emergir novos segmentos capitalistas) oriundos da nova burguesia em formação (barões de Itaipu) e de outros círculos de poder político (militares, burocratas estatais, líderes políticos). Os novos atores ganharam protagonismo nos negócios de industrialização e exportação de carne e acenderam na direção das organizações e sindicatos de proprietários de terra.

As classes sociais mais destacadas (ou com papel de protagonistas) no processo histórico paraguaio foram e continuam sendo o campestre e o proprietário de terra (oligarquia pecuária). Além dessas, a seguir destacam-se as classes sociais que agrupam outros atores, como a classe média e o trabalhador urbano<sup>215</sup>.

#### 4.3.2.1 Campestres.

Das classes sociais excluídas, o campestre tem sido o ator social que historicamente se sustentou em uma identidade mais firme e coerente, muito embora sua matriz sociocultural (o campestre crioulo) tenha entrado em uma fase de forte declínio devido à assimilação da lógica da economia de mercado cimentada no individualismo e no consumismo. Por isso, para Galeano (2002), os signos culturais e ideológicos da classe trabalhadora de um modo geral que sempre foram de pouca significação, hoje desapareceram da cena social e política.

---

<sup>215</sup> Para Borda; Masi (1998), três atores socioeconômicos são os principais no processo de transição tanto pelo peso social como pela capacidade de estruturar suas demandas: os setores empresarial, sindical e campestre. Embora o processo de transição tenha possibilitado maior espaço para a expressão da cidadania e estruturação das demandas, a sociedade civil do Paraguai não possuía a suficiente força para impor ou negociar suas agendas com os tomadores de decisão do governo nem para alcançar consensos básicos entre os interesses dos próprios atores e destes com o governo.

O movimento campestino se organizou nos anos de 1970 quando surgiram as Ligas Agrárias Cristãs (um dos maiores movimentos sociais), mas logo foi desmantelada pela ditadura. As Ligas surgiram como resposta à exclusão social gerada pelo modelo agroexportador e à opressão do regime autoritário. E ainda, se constituíram em um dos poucos movimentos populares paraguaios que conseguiram construir uma identidade coletiva e abrir espaços de luta e reivindicação que apontavam para um modelo de sociedade equitativa e pluralista. As escolas campestinas usavam o guarani e trabalhavam a aprendizagem e a geração de conhecimento de maneira crítica e por isso mesmo foi tão reprimida pelo regime ditatorial.

Durante a ditadura não houve fortalecimento da agricultura familiar e campestina, até porque o processo de colonização que envolveu cerca de 120 mil famílias não se converteu em mecanismo de melhoramento das condições de vida do setor campestino. A dificuldade que tiveram as organizações campestinas para manter suas alianças setoriais também alimentou o clima de negociações desconexas com os atores estatais responsáveis pela política agrária e social.

A recomposição da grande propriedade e do latifúndio (os pecuaristas rentistas se somaram tanto à burguesia que instalou a produção agropecuária com base em tecnologia de ponta como aos capitalistas especuladores interessados na terra como reserva de valor) e a emergência de setores produtivos capazes de absorver a força de trabalho excedente rural tornou aguda a decomposição campestina e proporcionou fatores estruturais favoráveis à difusão e ao agravamento dos conflitos de terra nos últimos anos.

Apesar da maior visibilidade e legitimidade do movimento campestino, o balanço da experiência verificada no âmbito da reforma agrária e do desenvolvimento rural é negativo durante os anos de transição democrática. Em geral as terras habilitadas aos assentamentos foram em quantidades menores do que as solicitadas pelos grupos campestinos e a dotação de infraestrutura e serviços comunitários foi precária. Logo, esses fatores fizeram com que os campestinos reassentados não pudessem superar a pobreza e a exclusão social.

A crise mais impactante é a que afeta a economia campestina uma vez que têm sido essas unidades produtivas as responsáveis pela maior parte da produção de alimentos de origem agrícola e o principal produto de exportação (algodão) e mesmo na atualidade continua absorvendo o mais numeroso contingente de mão-de-obra.

O velho modelo produtivo está em crise, sua viabilidade histórica se sustentou na grande disponibilidade de terra, abundância de mão-de-obra familiar e relativa diversificação

produtiva (caracterizada pelo auto consumo, complementação de renda e combinação de atividades agrícolas com as pecuárias).

O elemento novo da atualidade é a complexidade da pobreza rural e a gravidade de suas consequências e impactos. Os velhos pobres do campo continuam vinculados à dinâmica da pequena agricultura tradicional. As velhas vantagens históricas do campesinato não foram aproveitadas para construir as bases de um desenvolvimento rural dinâmico e equitativo. Grande parte das reservas de terras foi destinada à apropriação e concentração em mãos de latifundiários ou capitalistas especuladores em aliança com atores políticos dominantes. A autossustentabilidade e segurança alimentar desapareceram e a pobreza se converteu em miséria.

Portanto, a questão agrária do fim dos anos de 1990 redundou no enaltecimento dos conflitos de terra entre campesinos e grandes proprietários de terra em função da deterioração da capacidade de subsistência campesina, da crise dos principais produtos agrícolas e ineficiência da política agrária. O problema campesino é uma velha crise não resolvida: não foram tomadas medidas substantivas para resolver a questão socioeconômica e política do tipo estrutural. É a crise de um modelo de produção tradicional baseado em poucos produtos para obtenção de renda, perda da lógica de autossustentabilidade, decrescente produtividade e alta taxa de natalidade.

Para Borda; Masi (1998), o setor campesino possui atuação distinta dos setores sindicais em função da histórica concentração da população em áreas rurais e a existência de organizações campesinas com anterioridade ao início da abertura política. É a rápida deterioração das condições de vida rural que tem levado a um acelerado processo de exclusão social<sup>216</sup>.

Não se levou a cabo nenhuma reforma agrária no Paraguai embora propagada pelo regime ditatorial através da distribuição de terras fiscais ao pequeno produtor agrícola sem assistência técnica e escasso crédito diante do estímulo à modernização agrícola via constituição de unidades de produção com colonos estrangeiros e pecuária extensiva. Embora inicialmente a implantação dessa política tenha sido positiva em função dos bons preços internacionais para algodão e soja, era cada vez maior a constituição de propriedades pecuárias ou de grandes extensões de terra com fins especulativos. O esgotamento da distribuição de terras nos anos de 1980, os baixos preços internacionais e o fim das obras de

---

<sup>216</sup> No início dos anos de 1960, cerca de 70% da população paraguaia habitava as áreas rurais, essa proporção diminuiu em menos de 50% trinta anos depois. Em 1991, 40% das propriedades rurais pertenciam a famílias campesinas minifundistas (com menos de 5 hectares) e correspondendo a somente 1% da terra. No outro extremo, as propriedades de 100 hectares ou mais se encontravam nas mãos de 1% dos proprietários rurais que correspondiam a 77% do total de terras agrícolas.

Itaipu significaram o colapso do modelo de colonização agrícola e início do empobrecimento campestre.

Em princípio, as organizações campestres buscavam suprir a debilidade de assistência técnica e creditícia criando seus próprios modelos de associações produtivas e educativas que permitissem uma inserção no mercado. Esses objetivos evoluíram para objetivos sociais e políticos e por isso as Ligas Agrárias passaram a ser reprimidas. Nos anos de 1980 ou as organizações campestres abandonavam o cultivo de renda e voltavam ao modelo de subsistência e sistemas de solidariedade ou criavam-se organizações campestres regionais com objetivo de invadir terras improdutivas cujas demandas se multiplicavam (liberdade de organização, melhores condições de mercado e preço para seus produtos).

Com a crise do algodão e o retardo do início do processo de diversificação agrícola, os novos assentamentos não resolviam os conflitos e as organizações campestres encabeçaram as ações sociais mais conflitivas demandando respostas urgentes e concretas do governo, mas não obtiveram resultados efetivos e se depararam com crescente nível de pobreza rural<sup>217</sup>. O ator campestre não conseguiu exigir mudanças na política econômica dada a aceleração da exclusão social do campo e as crescentes limitações de oportunidades de emprego e renda.

#### 4.3.2.2 O empresariado rural e urbano.

A reconstrução da história da formação do empresariado paraguaio possibilita entender o ambiente industrial do Paraguai desde final do século XIX até o começo do século XX.

Em geral, os pais e avós tinham seus negócios em outras atividades econômicas, preferencialmente o comércio. Nesse período, as empresas familiares tinham grande peso, pois eram fontes iniciais de formação de capital e constituíam um sistema de vínculos e relações que eram a base dos núcleos empresariais ou de negócios que operavam em mais de um setor econômico. Entre seus integrantes, começaram a se destacar alguns mais empreendedores e desejosos por encarar projetos no âmbito da produção industrial. Contudo, essa iniciativa defrontava-se com uma desestimulante realidade: a escassa capitalização das

---

<sup>217</sup> Os anos de 1990 se traduziram em 161 invasões de terra e 238 manifestações, além da prisão de cerca de 3 mil campestres.

empresas, a falta de financiamento creditício adequado, a inexistência de políticas de desenvolvimento industrial e o restrito acesso ao mercado interno e externo. Nessas condições, o fortalecimento do empresariado era difícil. A esses fatores somavam-se os laços de dependência política que se estabeleceu entre os estratos empresariais e o Estado.

Os anos da década de 1970 foram embalados pelo crescimento histórico que promoveu a sensação de que o acelerado processo de acumulação de capitais teria como consequência a modernização da estrutura produtiva e econômica, assim como das estruturas sociais e culturais, e o crescimento de setores empresariais. Porém, os frutos desse crescimento econômico alimentaram a máquina da ditadura strosnerista, de modo que serviram para os gastos não produtivos dos grupos políticos dominantes e dos novos ricos, e alimentaram o espírito do capitalismo especulador.

Os novos empresários estavam conectados com os círculos do poder político dominante, ou aos grupos profissionais executivos das empresas que participavam da construção da hidroelétrica de Itaipu e de outras obras de grande envergadura. O casamento entre poder político e rápido enriquecimento marcou o perfil dessa nova classe de empresários que preferencialmente investiam especulativamente (o que explica a extraordinária proliferação de bancos e financeiras). Outro destino do capital acumulado era o setor pecuário com base na instalação de estabelecimentos produtivos com tecnologia de ponta.

Ou seja, a burguesia emergente desejava constituir-se em empresário bancário. Uma proporção dos recursos se aplicou na modernização de pequenas e médias indústrias (alimentação e vestuário, em geral) em resposta ao dinamismo experimentado pelo mercado interno, mas os velhos e novos obstáculos são enaltecidos: o crescimento do contrabando e a exposição à alta competitividade. Outra parte do capital foi investida no setor agropecuário do qual uma proporção se traduziu em unidades produtivas modernas voltadas para a demanda dos mercados mundiais e outra parte dos investimentos foram direcionados para a aquisição de terras como reserva de valor (investidores rentistas). A estes se agregaram agentes vinculados ao poder estatal (políticos e militares).

Alguns antigos, médios e pequenos empresários industriais dedicados à produção de alimentos e artigos de vestuário introduziram uma primeira modernização de seus estabelecimentos estimulados pela expansão do mercado interno. Contudo, nos anos de 1990, a forte retração econômica e o incontrolável contrabando cercearam esse esforço modernizador. Dessa forma, é apreensível que a década de 1970 tenha sido o período das oportunidades perdidas porque os frutos do milagre econômico foram destinados a gastos não produtivos e ao capitalismo especulador.

Com relação especificamente ao empresariado agropecuário destaca-se que a defesa da renda da terra se converteu na base da aliança entre a velha oligarquia pecuarista e um novo segmento de proprietários internos. Esse conjunto de empresários agrários constituiu-se em um ator social com forte influência nos mais importantes círculos de poder político. Inclusive influenciando a constituição nacional vigente. Como resultado não se concretiza a reforma agrária e a modernização agrícola em função da **resistência à mudança** pela antiga e nova classe de proprietários de terra.

Do atual empresariado agropecuário também fazem parte estratos ou grupos modernos que não só são agentes econômicos empreendedores e dinâmicos, mas também propõem uma vigência mais plena da democracia política. Contudo, essa demanda não teve repercussão. O contexto é definido (e estimulado conjunturalmente) pelo novo modelo de produção pecuária baseado no uso da tecnologia de ponta para o melhoramento das raças e engorda de modo que a agroindústria tradicional entra em decadência. A antiga agroindústria de pequena ou média escala que se destinava especialmente à fabricação de derivados da cana (açúcar, mel, álcool e aguardente), de óleos alimentícios e o processamento artesanal de alimentos passaram a ter sérias restrições de produtividade e rentabilidade.

A constituição de cadeias agroindustriais formadas por grandes cooperativas nacionais ou empresas de capital estrangeiro foi uma das chaves para a consolidação de novos setores produtivos orientados ao Mercosul (agroindústria vinculada aos derivados do leite e ao processamento de frutas e outras linhas alimentícias).

Já a debilidade estrutural do empresariado industrial também foi outro fator chave. Esteve ausente no caso paraguaio a ação da burguesia industrial a favor da reforma agrária e da democracia. Do mesmo modo o Estado não se transformou em agente de reforma e modernização.

Ou seja, o empresariado constituiu-se um ator social com saldo negativo cujas intervenções dessa organização não passaram do âmbito do discurso porque historicamente no Paraguai, o empresariado não vem constituindo-se em um ator social hegemônico tanto no aspecto econômico como no político.

Para Borda; Masi (1998), o modelo econômico do regime autoritário obteve apoio dos empresários e dos segmentos empresariais do país. Só quando esse modelo entra em crise profunda (fins anos 1980) que coincide com o declínio do regime político, os empresários começam a articular demandas para a superação da crise tais como: fim das subvenções cambiais e creditícias ao setor público, privatização das empresas estatais ineficientes, fim da corrupção, estímulo à produção através de créditos, câmbio livre e captação de recursos



estrangeiros. Ou seja, superar as ineficiências do Estado que obstaculizavam o desenvolvimento dos negócios privados e criar condições para permitir o retorno do crescimento.

Os autores destacam ainda que a relação entre governo e empresariado durante o regime autoritário se mantinha através de um sistema de concessões ou de mecanismos informais ou individuais que permitiam ao governo evitar influência decisiva do empresariado sobre o desenho da política econômica. Do mesmo modo, o regime autoritário exercia um severo controle sobre o setor trabalhista e sindical com o qual assegurava a “estabilidade” ao empresário nacional. Tradicionalmente é o empresário comercial conjuntamente com o empresário pecuarista que dominam a cena das demandas do setor comercial e que mais influência exercia sobre as políticas econômicas do país.

O primeiro governo de transição adotou medidas coincidentes com a demanda empresarial e que eram fundamentais para a estabilidade econômica: livre flutuação da taxa de câmbio, melhoramento da arrecadação fiscal, política monetária ajustada aos índices reais de crescimento do PIB.

No segundo governo, o empresariado se tornou mais ativo em função de novos elementos: a crescente desocupação e aumento da pobreza rural, ausência de reforma do Estado e de condições propícias para o melhoramento do setor produtivo diante do processo de integração regional, crescente onda de protestos sociais, greves gerais e marchas campesinas.

As liberdades públicas inauguradas a partir de 1989 deram mais espaço para a organização de outros atores sociais, incluindo trabalhadores e campesinos organizados em um crescente número de sindicatos e organizações campesinas. Os conflitos entre o setor empresarial e outros atores se concentraram majoritariamente nas disputas trabalhistas e patronais envolvendo as variáveis salário, inflação e novo código trabalhista. Segundo os empresários, o novo código trabalhista aprovado em 1993 é demasiadamente rígido e se opõe à tendência mundial de flexibilização trabalhista, logo é um obstáculo à modernização econômica do país.

As fragilidades do segmento empresarial se referem à débil participação e organização nas diversas instâncias nacionais e regionais de discussão e à falta de modernização no gerenciamento das demandas (falta de suporte técnico nas propostas apresentadas ao governo). Essa fragilidade é decorrente das próprias debilidades do empresariado como agente econômico, a saber: atitude resistente em relação à mudança, predominância de empresas de capital fechado no mercado, boa parte das empresas dependem

das contratações do Estado, falta de controle de qualidade e carência de capacitação de recursos humanos, falta de mentalidade exportadora ou escassa preparação para competir no mercado regional.

A partir de 1989 as agremiações empresariais<sup>218</sup> passaram a assumir um papel ativo no âmbito da política econômica do Estado ocupando pastas no Ministério da Indústria e Comércio e em entidades estatais. A partir de 1996 os empresários começaram a formular suas críticas cada vez mais frontais para com as instituições públicas dando destaque para a falta de reativação do aparato produtivo, a inexistência de uma política coerente com o Mercosul e a lentidão na reforma do Estado.

Entretanto, os autores argumentam que ao invés de esboçar um modelo econômico alternativo, as demandas dos empresários se concentravam na diminuição do Estado e na eliminação da corrupção pública. O maior ativismo empresarial não correspondeu a uma maior capacidade de gerenciamento da sua representatividade para negociar com o governo propostas e soluções para os conflitos conjunturais, logo, a rigidez e inflexibilidade desse ator mostram uma capacidade limitada de modernização.

#### 4.3.2.3 A classe média.

No Paraguai, os grupos que integram a classe média historicamente tiveram um incipiente protagonismo até meados de 1950. Os campos profissionais não puderam constituir-se como espaços de renovação científica e cultural.

A partir de 1970 emergiram novos profissionais e técnicos que passaram a integrar a classe média. Entre eles se destacavam os engenheiros, executivos e administradores das empresas modernas que se constituíram nos “barões de Itaipu” cujos membros vieram de família de classe média.

A viabilidade dessa ascensão (para a camada mais elevada da burguesia nacional) se deu com a riqueza facilmente obtida e fizeram com que este ator social tivesse um

---

<sup>218</sup> O setor empresarial está organizado especialmente através da Associação Rural do Paraguai (ARP) que representa um dos mais importantes segmentos agropecuários do país e agrupa os mais influentes atores sociopolíticos, e a União Industrial do Paraguai (UIP) cuja a maioria dos seus membros são pequenos e médios industriais com sérios problemas de rentabilidade em suas empresas geradas por limitações de capital e tecnologia. A ARP, a UIP e outras organizações empresariais formam a Federação da Produção, Indústria e Comércio (Feprinco).

comportamento bastante oportuno. Enquanto classe social privilegiada emergente tentou inserir-se no mundo moderno, enquanto agente político preferiu optar pelos benefícios do clientelismo.

Nesse contexto, o caminho trilhado não envolveu a educação, nem as instituições culturais que poderiam propiciar a consolidação dessa classe como lideranças ou empreendimentos renovadores ou ainda que pudessem influenciar na modernização da sociedade de uma forma ampla.

Nos grandes partidos políticos tradicionais, o clientelismo e autoritarismo asfixiaram as lideranças e correntes que tentavam propor ações progressistas. Mesmo os líderes jovens que se destacavam por ideias de mudança e inovação na gestão social ou política, ao ingressarem nos partidos, perdiam essa característica. O Partido Colorado e seu prolongado domínio no governo brindou aos membros dos estratos médios através do poder político, o acesso ao bem-estar econômico não acessível por outras vias.

Para Galeano (2002), os setores da classe média são cada vez mais numerosos e também experimentam situações de vulnerabilidade e exclusão social tanto no âmbito laboral como no acesso à educação e à saúde. E a burguesia continua apostando mais no capital financeiro e no de caráter especulador do que na atividade industrial ou no empresarial geradora de emprego. E ainda, segundo o autor, a classe média (tanto integrada por pequenos e médios empresários como por profissionais) não tem conseguido construir um perfil sociocultural próprio nem promover uma liderança social ou política autônoma, que em outras sociedades chegou a constituir-se em protagonista da modernização sociocultural e da mudança democrática. Seus membros não escaparam do sistema clientelista imposto pelos partidos tradicionais ou pelos agentes estatais, tão pouco lograram liderar espaços autônomos que poderiam fazer desenvolver modelos sociais e culturais de acordo com uma identidade coletiva própria<sup>219</sup>.

A classe média é a eterna ausente uma vez que seu escasso protagonismo (seja por setores, grupos ou membros dessa classe) se estende à definição e à concretização dos grandes processos de mudança.

---

<sup>219</sup> A través, por exemplo, do cooperativismo.

#### 4.3.2.4 Trabalhador urbano.

A constituição do trabalhador urbano no Paraguai se dá no período da instalação de algumas unidades industriais no início do século XX<sup>220</sup>. Embora ao longo do tempo tenha se tornado socialista, esse componente ideológico não foi suficiente para traduzir-se em propostas e ações substanciais de mudança diante das debilidades do ator sindical. Um momento em que teve maior força e protagonismo foi durante o movimento Febrerista nos anos de 1936, mas as ditaduras seguintes provocaram a asfixia das organizações sindicais.

O atual contexto de desemprego e informalidade (recessão e precarização do emprego) converte-se em maior dificuldade para os atores sindicais delinearem estratégias. O país está deixando de ser uma sociedade onde predominam as estruturas socioeconômicas e culturais rurais para caracterizar-se urbana. A migração campo-cidade gera forte crescimento urbano. O setor de emprego que se expande é o informal constituído por um conglomerado de microempresários ou “*cuentapropistas*”. O contexto é embalado por relações laborais precárias e em geral as conexões sociais são influenciadas muito mais pela cultura da sobrevivência diária do que pela cultura do planejamento e das motivações de superação futura.

Diante deste cenário, o movimento sindical está amarrado entre os limites da sobrevivência<sup>221</sup> e o ditado do corporativismo. Com a democratização os trabalhadores recuperaram a liberdade de sindicalização e conquistaram as liberdades públicas com o conjunto da cidadania. Entretanto, essas conquistas ocorreram num contexto social e político complexo e contraditório.

A abertura democrática possibilitou a integração de um crescente número de trabalhadores aos novos sindicatos e o ingresso aos que já existiam. Por um lado o aumento da sindicalização significou um processo de fortalecimento, mas também significou desafios e debilidades que não tardaram em manifestar-se. Para Galeano (2002), esse processo de crescimento ocorreu às expensas da inclusão de uma massa laboral heterogênea cuja dificuldade estava na conformação de uma identidade coletiva sólida.

Para Borda; Masi (1998), a escassa industrialização do país e o férreo controle do regime autoritário explicam a pouca presença do setor sindical na sociedade civil paraguaia e

---

<sup>220</sup> Indústria do tanino, primeiros frigoríficos e alguns engenhos de açúcar.

<sup>221</sup> A prioridade sindical sempre foi a luta contra a deterioração do salário real e precarização das condições de trabalho que para o autor é descrita como sendo de índole defensiva.

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, explicam esse comportamento.

O controle do regime autoritário junto aos grêmios sindicais se dava mediante a força e estruturas corporativas reprimindo as demandas trabalhistas. Aos funcionários públicos era proibido qualquer tipo de associação e realização de greves. O código trabalhista de 1962 foi feito de modo a legalizar o controle estatal e não causar maiores incômodos ao setor empresarial. Do mesmo modo, o não cumprimento das leis trabalhistas (como pagamento do salário mínimo) era tacitamente permitido pelo governo.

Essas condições começaram a mudar nos anos de 1980 com a fragilização do sistema político vigente e também como resultado de um processo anterior. O *boom* dos anos de 1970 provocou mudanças populacionais e na força de trabalho surgindo os primeiros indícios de independência sindical e a criação de sindicatos da área do comércio, finanças e construção uma vez que o *boom* de Itaipu provocou a aceleração da urbanização através de atividades comerciais, financeiras e da construção. Em 1992 mais de 50% da população se concentrava na área urbana e 64% da força de trabalho se concentrava nas atividades industriais, da construção e do setor terciário, do mesmo modo aumentava o número de trabalhadores no setor informal<sup>222</sup>.

As fragilidades desse ator social se referem à falta de controle e coordenação sobre os diferentes sindicatos e à falta de democracia interna nas centrais sindicais. Outro componente é o aumento do emprego informal que atua como limitador ao crescimento da sindicalização.

A agenda de reivindicações dos sindicatos é contrária à reforma do Estado e se traduziram em pronunciamentos contra um suposto plano neoliberal do governo de transição. Os sindicatos que agregam trabalhadores do setor público se constituíram em uma de suas principais limitações diante da falta de credibilidade desse ator perante a sociedade. Outra limitação foi a debilidade institucional do Estado no cumprimento das leis trabalhistas e o desemprego.

---

<sup>222</sup> Antes de 1989 a sindicalização abarcava 3% da População Economicamente Ativa com 215 organizações trabalhistas e cerca de 20.300 filiados. Em 1990 eram 402 organizações sindicais e 75 mil filiados cerca de 10% da PEA. O maior crescimento da sindicalização se deu no setor público seguido pelo setor de finanças, comércio e indústria. Os setores com maior número de sindicatos são industrial (22%), setor serviços (21%), setor público (15%), comércio (13%). As principais reivindicações eram pela recuperação dos direitos básicos trabalhistas e pagamento do salário justo.

## 5 AS FORMAS INSTITUCIONAIS DO DESENVOLVIMENTO DO PARAGUAI

O período da ditadura de Alfredo Stroessner apresentava um aparente estado de direito, mas se constituiu em um sistema político pseudodemocrático haja vista a centralização personalista e o aparato burocrático permeado pela corrupção. (MORAES, 2000). Esse ambiente político era acompanhado por um regime jurídico frágil. Tal fragilidade era causa e efeito da debilidade institucional caracterizada pela insuficiência no desenvolvimento do marco legal e institucional.

A violação às leis e regras era uma constante e criavam situações de desigualdade. Por não servirem como marco de referência confiável para a tomada de decisões dos agentes econômicos e desenvolvimento das suas atividades, o contexto era de insegurança jurídica. O desequilíbrio funcional entre os Poderes do Estado mostrava um favoritismo do Executivo em depreciação do Legislativo e Judiciário.

Outra problemática que se soma a esse contexto decorre da ausência de estratégia de desenvolvimento no âmbito do manejo dos instrumentos de política econômica. Para Moraes (2000), não faz parte da história recente do país uma estratégia de desenvolvimento de modo que o uso contraditório e irracional dos instrumentos de política econômica teve consequências negativas tanto do ponto de vista conjuntural como estrutural. As consequências mais visíveis dessa trajetória do país se referem à baixa qualificação de recursos humanos, à escassa geração de poupança, ao baixo nível de desenvolvimento tecnológico e à existência de uma ampla economia informal.

Esse era e continua sendo o ambiente institucional do Paraguai. O modo como esse ambiente foi se constituindo e se enraizando no âmbito social e econômico e ainda as razões pelas quais a sua modificação é lenta (se não nula) podem ser apreensíveis a partir da caracterização das formas institucionais que foram responsáveis pela regulação do sistema socioeconômico paraguaio. Dessa forma, o objetivo do presente capítulo é, com base nas contribuições da escola regulacionista, fazer o desenho das formas institucionais do Paraguai, a saber: o Estado, a restrição monetária, concorrência, relação salarial e inserção internacional.

## 5.1 O ESTADO.

Galeano e Barrios (1999) apresentam importantes elementos para entender o papel do Estado na trajetória socioeconômica paraguaia. Para tanto, é preciso relembrar a gênese do Estado paraguaio.

Após a Independência, o governo de Gaspar Rodriguez Francia optou pela minimização dos contatos externos e construção de uma economia relativamente autárquica baseada no desenvolvimento dos recursos locais. Os governos Lopez continuaram com a tendência ao crescimento autárquico na agricultura e nas atividades artesanais que somado à vinda de técnicos estrangeiros (para dirigir a construção dos estaleiros, fundição de ferro, ferrovias e obras de infraestrutura) mostrava a busca pela autossuficiência.

Após a Guerra do Paraguai o país contava com ativos físicos valiosos (terras fiscais) e passivos financeiros externos, o que fez com que, segundo os autores, o país perdesse a oportunidade de captar créditos externos em condições favoráveis e atrair a imigração europeia. A reconstituição da estrutura produtiva ficou a cargo dos interesses do capital comercial e especulador proveniente do Rio de La Plata, cujos agentes se dedicaram à exploração dos recursos florestais. Esse processo se traduziu na venda massiva das terras públicas que possibilitou a constituição de grandes latifúndios pecuários e florestais, portanto, um processo de concentração da terra.

No final do século XIX, iniciam as atividades das primeiras unidades fabris (nos segmentos dos alimentos e bebidas), alguns engenhos açucareiros e pequenas indústrias de calçados e móveis. Os setores mais rentáveis eram da produção do tanino e industrialização da carne. Os efeitos desse processo se materializaram, no âmbito do desenvolvimento socioeconômico, nas limitadas opções de ocupação da força de trabalho e na distribuição de renda significativamente concentrada. Tais limitações decorreram da rigidez de suas operações e o isolamento regional que os fazia operar como enclaves sem contato com terceiros para a provisão de bens e serviços e com mão-de-obra de caráter temporário.

A estrutura agrária (além do latifúndio) se baseou na agricultura campesina que formou uma superpopulação rural. Diante da impossibilidade de inserir-se no emprego de outros setores econômicos e o escasso dinamismo do setor urbano, uma crescente parte dos campesinos começou a pressionar o governo no sentido de terem acesso à terra. Desde essa época surgiram ocupações de terras fiscais e privadas.

O governo e a classe política tentaram conter a demanda através de leis agrárias e impulsionando um processo de colonização que caracterizou a primeira fase da abertura da

fronteira agrícola. 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<sup>223</sup>. 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.

Logo, a característica do período se refere à ausência de um modelo explícito de desenvolvimento socioeconômico, ou seja, ausência de políticas econômica e sociais, sendo que nem os atores políticos nem os atores sociais mais influentes foram capazes de definir e promover um modelo. A emergente oligarquia comercial e financeira que conseguiu ter poder político estava estreitamente vinculada ao capital estrangeiro e limitada pela pouca expressão de suas operações. E durante esse período não chegou a constituir-se uma oligarquia agrária capaz de articular uma dominação hegemônica em nível nacional.

Contudo, a segunda metade do século XX apresenta-se a partir da legitimação de um Estado com características ímpar e que do ponto de vista da estratégia de desenvolvimento inaugurou um modelo agroexportador no contexto de uma economia aberta. Portanto, a partir de 1950 a realidade paraguaia é conformada por um período histórico em que se definiu um modelo de desenvolvimento que respondeu a uma lógica agroexportadora, e simultaneamente, instaurou-se uma dinâmica em que a economia nacional esteve com suas fronteiras abertas e dava espaço aos interesses e fluxos de intercâmbios comerciais e financeiros (incluindo informais).

A década de 1960 correspondeu a um nível médio de crescimento anual do Produto Interno Bruto em torno de 4,2%. Nesse decênio se sentaram as bases para o modelo agroexportador por meio do início do processo de abertura da fronteira agrícola. As firmas de capital estrangeiro, diante da retração das exportações de madeira e erva-mate e o baixo nível da renda da terra, cederam ao Estado suas grandes propriedades a um baixo preço em troca de outros bens imobiliários. Ao mesmo tempo, o governo fazia uso dos empréstimos internacionais diante dos condicionamentos políticos internos e externos favoráveis.

Os anos de 1970 significaram o mais alto crescimento do país da sua história contemporânea, com taxa anual média de crescimento do PIB em torno de 8% que excepcionalmente entre 1977 e 1980 foi de 11%. A agricultura (algodão e soja) e a construção civil foram os setores mais dinâmicos em função dos bons preços internacionais para essas commodities e das obras da hidroelétrica de Itaipu. O resultado foi o ingresso de um

---

<sup>223</sup> Até o fim dos anos de 1940, o país tinha pouco mais de 900 mil habitantes e além de Assunção (com 110 mil) não existia nenhuma outra cidade com mais de 20 mil indivíduos.



considerável volume de recursos financeiros que possibilitou a ampliação do mercado interno de bens e serviços bem como a ampliação do mercado da força de trabalho. O investimento bruto (nacional e estrangeiro) aumentou numa taxa média anual de 17% entre 1976 e 1982.

Nesse período de crescimento econômico, o Estado criou instituições financeiras, órgãos de planejamento, e diversas empresas estatais. O resultado da atuação do Estado foi um novo ordenamento institucional que favorecia tanto a classe empresarial como concedia muito poder ao Executivo. Foi, portanto, um processo que engrandeceu os atores estatais em detrimento da sociedade civil de modo que o aparecimento e consolidação de alguns setores sociais ligados ao aparato estatal foram utilizados como base de sustentação de um complexo e vasto sistema clientelístico que envolvia grande parte das atividades, grupos e instituições.

Esse modelo de desenvolvimento agroexportador foi exitoso no âmbito do crescimento econômico, mas não o foi na perspectiva da integração social.

Em 1980, 67% das famílias estavam abaixo da linha da pobreza e 38% destes em condições críticas. Em 1982, o crescimento do PIB foi de 2% e no ano seguinte em 3,7% como consequência da crise internacional que afetou o país através da queda dos preços da soja e algodão e a conclusão das obras de Itaipu<sup>224</sup>. A esse cenário devem-se somar os impactos negativos da política cambial com taxas múltiplas e o crescimento da inflação. Esse contexto fragilizou a aliança dos empresários com o governo.

Rivarola (1994) apresenta um outro olhar sobre essa trajetória e destaca que depois da Guerra da Tríplice Aliança uma nova matriz histórica foi produzida pela ocupação militar do país por seus vencedores: uma nova forma de incorporação internacional que se impõe ao país através do domínio e controle argentino. Para o autor, não se pode ignorar o papel que o fluxo massivo de capital anglo-argentino desempenhou através da apropriação dos recursos básicos, e o esforço para iniciar a organização de uma nova conformação institucional sobre as bases do pensamento liberal.

A vitória nacional na Guerra do Chaco culminou com o surgimento de um novo Estado baseado em três características centrais: o reconhecimento como função essencial do Estado a intervenção direta e exclusiva no desenvolvimento econômico e social, a centralização como modelo de organização institucional e de exercício do poder, e o papel subsidiário que corresponderia à política como um componente básico do Estado. São esses os elementos fundamentados na Constituição Nacional de 1940.

---

<sup>224</sup> O que significou estancamento dos fluxos de capital além da piora do déficit fiscal.

Para o autor, um dos elementos mais determinantes do Estado que se conforma nesse período é a forte hegemonia que o estamento militar alcançou na estrutura do Estado que emerge com imensa carga de prestígio e vontade de poder. Esse fenômeno se reflete no domínio militar ininterrupto em aproximadamente 50 anos<sup>225</sup>. A tendência centralizadora e intervencionista que permeia o novo Estado determina os tipos de efeitos e articulação entre ele, o regime político e a sociedade civil.

Depois da segunda guerra mundial, o processo interno é estimulado pelo novo ordenamento mundial sendo que os Estados Unidos adotam uma política de confirmar sua presença hegemônica na América Latina. Assim se estabelecem os programas de cooperação internacional no campo econômico, científico e militar de modo que o Paraguai começa a receber um importante fluxo qualitativo e quantitativo de auxílio.

Está definida, o que o autor chama de macrocefalia estatal: a onipresença do Estado expressa pela magnitude do aparato burocrático, sua multifuncionalidade e o desaparecimento da fronteira entre o âmbito público e privado. (RIVAROLA 1994). O crescente intervencionismo estatal é retomado e as novas responsabilidades implicaram na paralela expansão do correspondente aparato mediante a criação de organismos e empresas públicas (tanto no setor de serviços básicos como na produção) que possibilitou o progressivo dimensionamento do setor público não financeiro e financeiro e consequências importantes nas finanças públicas.

Em relação aos anos de 1960 e 1970, o autor explica a modernização ocorrida através da construção de uma vasta rede viária, da redistribuição espacial da população que incorpora uma extensa superfície agrícola ao sistema produtivo, do surgimento de um setor produtivo agrícola de ponta com alta dotação de capital e tecnologia e fortemente articulado com os mercados e centros de financiamento internacionais, e da predominância de um modelo agroexportador orientado ao mercado externo. Essa modernização é conservadora por que foi levada adiante por um Estado oligárquico e autoritário (portanto sem contar com a participação dos amplos setores da sociedade nacional) e também pelo caráter parcial das mudanças tanto no plano social e setorial já que aspectos estruturais decisivos não se alteraram.

Um exemplo das ações públicas que não se traduziram em mudanças estruturais se refere à Reforma Agrária do governo de Stroessner que não se constituiu em um mecanismo de redistribuição de terra até porque foi implementada alheia ao conceito integral dos

---

<sup>225</sup> Desde o governo do General Higinio Morinigo iniciado em 1940 até a queda de Stroessner.

problemas pertinentes: sem financiamento adequado, sem infraestrutura física e social, sem apoio técnico. O velho problema do monocultivo seguiu sendo realidade somado à irracional exploração da flora e negligência da legislação destinada a preservar as condições ecológicas do país.

Essa realidade, segundo Rivarola, decorreu dos vícios do intervencionismo e estatismo paraguaio: o Instituto do Bem Estar Rural era administrado com critérios político-prebendeiros e o Ministério da Agricultura e Pecuária tinha escasso poder efetivo para tomar decisões em matéria de política agrária. A falta de coordenação interinstitucional e capacidade para canalizar as demandas do setor produtivo e recursos tecnológicos para a potencial produção agropecuária e ao desenvolvimento rural em geral também corroboravam com essa realidade.

Em termos numéricos, as consequências podem ser explicitadas pela renda per capita (em termos de dólares correntes) da economia paraguaia. Entre 1982 e 1983 foi cerca de 1.600 dólares, a partir de 1984 correspondeu a cerca de 1.225 dólares anuais e no ano seguinte chegou a 856 dólares. Em 1990 a cifra era de 1.240 dólares e o comportamento posterior da economia paraguaia não permitiu maior alteração desse nível. A deterioração da receita impacta não somente em termos de bens e serviços nacionais, mas especialmente sobre o poder aquisitivo da população que nesse cenário significou piora do nível de vida da população de menor renda<sup>226</sup>.

A realidade paraguaia em relação à problemática de distribuição de renda precisa ser entendida pelas estatísticas socioeconômicas:  $\frac{3}{4}$  de toda renda era proveniente da renda primária (salários e lucros) recebida pela participação ativa dos membros das famílias no processo produtivo que se explica pelas características ocupacionais do país onde o trabalho independente (por conta própria e patrões) é muito significativo; a renda da propriedade (receita recebida pela propriedade de ativos) corresponde a cerca de 18%. E ainda, a distribuição regional da receita total familiar corresponde a 75% na zona urbana (que concentra 55% da população) e 25% na zona rural (que concentra 45% da população). Logo, mais da metade das famílias recebe  $\frac{3}{4}$  da receita nacional e as famílias camponesas recebem  $\frac{1}{4}$  da renda nacional. Outro diagnóstico socioeconômico é atinente ao elevado nível de concentração de renda haja vista que 10% das famílias mais pobres recebem 1,3% da receita

---

<sup>226</sup> A renda per capita tem uma validade muito relativa como indicador em virtude de um típico problema de país subdesenvolvido: a desigual distribuição de receita que se manifesta em seu grau de concentração e nos níveis de pobreza.

total em nível nacional, e 10% das famílias mais ricas ficam com 41%. (Banks; Frotscher; Heikel, 1994).

Com estes elementos, é possível entender que as condições políticas nas últimas cinco décadas produziram um intervencionismo estatal com uma estrutura burocrática deficiente e que tem gerado distorções e ineficiências muito amplas do ponto de vista físico e social.

## 5.2 RESTRIÇÃO MONETÁRIA.

A unidade monetária da República do Paraguai foi instituída pelo decreto – lei 655/43 e a moeda nacional (o guarani) pode ser convertida livremente ao dólar norte americano.

O Banco Central do Paraguai foi criado em 1952 e apesar de ser um organismo técnico, seu grau de autonomia tem sido motivo de controversas. Suas funções são específicas à emissão de moeda, ao redesconto, compra e venda de divisas e moedas estrangeiras e orientação da política cambial e de crédito. Sua vinculação com o poder executivo é através do Ministério da Fazenda.

Na carta orgânica desta instituição está previsto que o Banco Central deve 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. E é ainda sua atribuição acumular reservas monetárias internacionais, vigiar o regime de câmbio, utilizar o seu instrumental para manter ou restabelecer o equilíbrio econômico externo do país além de intervir na regulação dos movimentos anormais de capitais.

A política monetária e creditícia do Banco Central sempre esteve sujeita a consideráveis pressões, tanto do setor público como do privado que resultou no processo de relativa estabilidade econômica, mas que gerou profundas distorções estruturais no sistema financeiro. As pressões em geral objetivavam um maior nível de gasto público ou obtenção de créditos subsidiados para os setores produtivos através de uma política de redesconto. As consequências eram tendências inflacionárias que induziram a aplicação de contramedidas que gravavam distorções no sistema econômico. Dessa forma, as distorções do setor financeiro

significavam problema de grande complexidade porque o controle das taxas de juros que prevaleceu por muito tempo não era estimulante para a poupança financeira contribuindo para que a disponibilidade de créditos fosse insuficiente. Essa lógica de funcionamento do sistema financeiro impedia a fixação do preço do fator capital de acordo com as reais condições do mercado.

Em se tratando de política cambial, na segunda metade da década de 1950 foi estabelecida uma política de estabilização monetária e câmbio fixo e as décadas de 1960 e 1970 constituíram o período de estabilidade cambial. Entretanto, diante da crise econômica mundial dos anos de 1980 que repercutiu também no Paraguai, o Banco Central introduziu em meados de 1992 um sistema de câmbio múltiplo que significou o mecanismo implícito e pouco transparente de subsídios intersetorial. O prejuízo foi direcionado ao setor produtor agrícola de exportação e os benefícios para o aparato estatal.

Durante boa parte da década de 1980, a política monetária e creditícia favoreceu o setor público através de empréstimos diretos ou subsídios encobertos pela política cambial. De 1982 a 1988 a emissão monetária cresceu num ritmo anual acumulativo de 31% sendo que o crédito ao setor público aumentou 51% e estes empréstimos foram feitos a uma taxa de juros que variou de 4% a 12% em comparação com a taxa inflacionária média de 22,5% e taxas de juros de mercado que oscilaram entre 24% e 28%. Esses empréstimos foram essencialmente regressivos porque constituíram junto com os subsídios cambiais os principais causadores da inflação.

Outro exemplo de distorção e privilégio no segmento financeiro é a política vigente entre 1972 e 1990 na qual o Banco Central aplicou um regime de carteira mínima aos bancos comerciais pelo qual se exigia 50% dos empréstimos fossem destinados aos setores agrícola, de exportação, industrial e pecuária. Em contrapartida essa instituição habilitava linhas de redescontos com taxas preferenciais para empréstimos outorgados sob condições do mencionado regime. Dada a estrutura desses mercados no Paraguai essa política se constituiu em um instrumento de privilégio para os poucos agentes econômicos que tinham acesso facilitado a esse crédito preferencial.

O sistema financeiro nacional é regulado pela lei número 417/73 que contempla a existência de bancos comerciais, de investimento, de fomento, de poupança e empréstimos para a habitação, e empresas financeiras. É consenso de que esta lei não é apropriada e requer uma legislação moderna para viabilizar o desenvolvimento do sistema. O sistema financeiro se encontra artificialmente dividido e fragmentado em quase todas as categorias incluindo

intermediários financeiros formais que manejam instituições informais ou paralelas que não obedecem às disposições legais.

De acordo com Banks; Frotscher; Heikel (1994), no país funcionam 27 bancos privados que mobilizam principalmente depósitos a vista e 14 bancos estrangeiros. São 4 entidades oficiais além do Banco Central: o Fundo Pecuário, o Banco Nacional de Trabalhadores, Banco Nacional de Fomento e Banco Nacional da Habitação<sup>227</sup>. E ainda segundo os autores, o atual sistema financeiro possui as seguintes fragilidades:

- a) abertura total para entrada ao setor sem que exista adequada capacidade de supervisão por parte da superintendência dos bancos;
- b) atomização na intermediação financeira que dificulta a regulação e supervisão;
- c) baixo nível de “aprofundamento” financeiro pelo qual o setor cumpre debilmente seu papel de intermediador entre setores superavitários e deficitários;
- d) concentração da carteira creditícia em operações de curto prazo de caráter comercial e em créditos vinculados a grupos econômicos;
- e) alto grau de informalização do sistema;
- f) insuficiente canalização de poupança interna para os setores produtivos;
- g) pouca transparência em relação à solvência das entidades.

### 5.3 CONCORRÊNCIA.

As principais características das estruturas de mercados vigentes até o regime ditatorial se referiam aos mercados monopolizados pelo setor público e alguns grupos econômicos privilegiados (como agroexportadoras, empresas públicas, importadoras); aos mercados oligopolizados segmentados e sem ordenamento adequado (bancos, financeiras, seguradoras, transporte público) e aos mercados atomizados sem ordenamento sujeitos a excessivos trâmites burocráticos (pequenas empresas e setor informal).

---

<sup>227</sup> Até a forte crise financeira de 1995, o setor de finanças vinha sendo um dos mais dinâmicos no âmbito do emprego urbano que foi acompanhado por um notório crescimento da organização sindical. De 1995 a 1998 deixaram de funcionar 13 bancos, 22 financeiras, 4 entidades de poupanças e empréstimos para habitação e 5 casas de câmbio. Esse processo significou a demissão de cerca de 2.000 trabalhadores de média e alta qualificação. A crise financeira explicitou os principais condicionamentos do próprio mercado interno financeiro paraguaio no qual haviam se instalado grupos de capitais especuladores e que operavam de forma corrupta.

As causas dessas distorções, segundo os autores pesquisados, estão na intervenção estatal e na formação de grupos econômicos. As consequências do tipo de concorrência que emerge dessas estruturas foram: o estabelecimento de monopólios públicos; subsídios financeiros a setores privilegiados; déficit quase fiscal implícito no tratamento da dívida pública interna e externa; adjudicação pouco clara de licitações públicas; controle aduaneiro seletivo; discriminação que se reflete na dispersão arancelaria; discriminação que possibilita a evasão fiscal em setores privilegiados ou ligados ao setor público (grandes contribuintes); proibição de importar certos produtos oferecendo proteção a setores que menos necessitam; dificuldade aos pequenos empresários pelos excessivos trâmites burocráticos.

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, nesse contexto, 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. Além disso, o Banco Central permitia atrasos nos pagamentos da dívida interna e atuava como prestamista de última instância para essas empresas, sendo que as empresas do setor privado não podiam contar com tais privilégios.

Apesar da ação desreguladora dos últimos anos do governo paraguaio, os efeitos dos monopólios, dos mercados regulados (transporte público, aéreo, venda de combustíveis, seguros) e protegidos (empresas agropecuárias) persistem e se referem à distorção de preços, à deficiência de bens e serviços e barreiras à entrada.

A proibição de importação de bens agrícolas com importante produção interna especialmente as relacionadas com empresas agroexportadoras eram proibidas. Essa e outras formas de protecionismo às empresas agroexportadoras provocavam pouco dinamismo na busca de novos mercados e produtos. Outro efeito negativo se dava sobre a industrialização através da limitação ao acesso às matérias-primas importadas que poderiam ser mais competitivas. As poucas empresas que processam matérias-primas do país também demandam a proteção do mercado interno para seus produtos finais.

Os próprios empresários formaram oligopólios ou oligopsonios em função das exigências impostas por economias de escala ou para diminuir a competitividade e aproveitar melhor as facilidades emanadas da intervenção estatal. Alguns dados apresentados por Banks, Frotscher e Heikel (1994), comprovam: o setor de construção possuía 2 empresas vinculadas ao poder político que participavam com 55 % do mercado, o setor de materiais de construção também contava com 2 e correspondiam a 75% do mercado, carne e derivados uma empresa

possuía 30% do mercado. O setor comercial estava ainda mais concentrado: cassino e jogos eram 3 empresas vinculadas ao poder político responsáveis por 85% do mercado, bebidas e cigarros 2 empresas com 85% do mercado, eletrônicos 1 empresa com 45% do mercado, pneumáticos 1 empresa e 60% do mercado.

Os grupos econômicos mais significativos surgiram na década de 1970-80 e nos anos de 1990 estavam organizados em conglomerados que frequentemente operavam em mercados oligopolizados e investiam especialmente em: pecuária, agro exportação, construção, importação (eletrônicos, automóveis, bebidas e cigarros) e serviços (seguros, distribuição de combustível, transporte público, hotelaria). Alguns empresários se aliaram ao capital externo e representavam a parte mais competitiva da economia paraguaia. O problema decorrente dessa estrutura, segundo os autores, não é o oligopólio mas a aliança de poder entre a esfera política e a empresarial e a falta de equidade no ordenamento que produz resultados nada benéficos para a competitividade da economia paraguaia.

Os empresários vinculados ao poder político possuíam como prática e benefícios a exoneração tributária e a demissão de trabalhadores destoante da legislação trabalhista. Além disso, não respeitavam as disposições estabelecidas sobre proteção ambiental e em geral careciam de planejamento estratégico. A cultura empresarial é do tipo “imitador espontâneo” que se beneficia das circunstâncias do mercado e de uma relação de privilégio com o poder político<sup>228</sup>.

Apesar desse contexto, um número considerável de empresários médios demonstrava algum grau de dinamismo embora se caracterizassem pela baixa rentabilidade e produtividade devido a falta do ordenamento adequado e fatores como excessiva burocratização dos serviços públicos para abrir empresas, a tributação, a aduana e outras dificuldades impostas pelos grupos econômicos privilegiados. Setores como de calçados, confecções e laticínios são exemplos de médias empresas competitivas.

Os agricultores modernos que se dedicavam à soja e algodão possuíam rentabilidade e produtividade razoáveis embora estivessem em dependência com o esquema de financiamento controlado pelos agroexportadores e enfrentassem elevados custos financeiros. E ainda, na ausência de regulações apropriadas e controles seletivos sobre qualidade e higiene, a dificuldade para a exportação de produtos da carne e laticínios tornava-se mais difícil. Os mais numerosos, nos anos de 1990, eram os pequenos produtores que operavam em parte de um modo informal na agricultura, comércio, transporte e finanças.

---

<sup>228</sup> Vantagens em licitações, acesso à informações privilegiadas, tolerância à atividades ilícitas, compra de ações de empresas rentáveis oferecidas pelo ato de coerção.



De um modo geral, os médios empresários estavam envolvidos com a agricultura e a manufatura tradicional e se caracterizavam pela baixa produtividade, pela subutilização de recursos, escassa rentabilidade e baixas remunerações. Já os pequenos empresários se caracterizavam por uma estratégia de sobrevivência e operavam em mercados atomizados (com elevado número de empresários em um mercado relativamente pequeno) o que os obrigava à práticas informais para sobreviver uma vez que não tinham acesso ao mercado financeiro e buscavam empréstimos no setor informal.

Ou seja, os grupos econômicos e a intervenção estatal na economia paraguaia desenvolveram uma estrutura de mercado fundamentalmente de caráter segmentado. Os estratos de competitividade são limitados ainda que existisse um importante número de grandes empresas internacionalizadas e médios empresários inovadores. Porém, os grupos ou empresas que possuíam apoio estatal ou privilégios políticos eram dominantes.

#### 5.4 RELAÇÃO SALARIAL.

Para apreender a lógica salarial no Paraguai fez-se necessária a exposição de novas especificidades da economia paraguaia em se tratando do mercado de trabalho (e suas características) haja vista que essa esfera da vida econômica historicamente estava baseada em uma regulamentação legal pouco flexível e de precária vigência.

No mesmo sentido, entendeu-se relevante a descrição do tratamento dispensado à educação, ciência e tecnologia.

##### 5.4.1 O mercado de trabalho e suas características.

O valor determinado legalmente para o salário mínimo era considerado relativamente elevado em relação aos níveis de produtividade da mão-de-obra pouco qualificada predominante no país. 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.

O mercado de trabalho ainda nos anos de 1990 pode ser descrito como relativamente atrasado e com elevados níveis de subutilização dos recursos humanos e ainda nesse contexto, a economia paraguaia se caracterizava pelo forte peso das áreas rurais e as atividades agropecuárias na geração de produto e de fontes de emprego o que explica o atraso e a subutilização dos recursos humanos. Em nível nacional, cerca de 2/3 da força de trabalho estava ocupada em atividades do tipo tradicional, de baixa produtividade e em que prevalecia um alto índice de subemprego (principalmente onde predominava a agricultura de subsistência).

Por outro lado, a estrutura ocupacional caracterizava-se pela crescente urbanização da força laboral e queda da importância relativa do setor agropecuário como importante fonte de empregos. Em 1972 a força laboral urbana representou 42% da População Economicamente Ativa, em 1982 chegou a 48% e em 1992 em 55% como resposta à dinâmica econômica que impulsionou as atividades comerciais, de acordo com Banks, Frotscher e Heikel (1994).

O processo de urbanização provocou certa redução da ocupação por conta própria (de 46% para 40% de 1972 e 1992) junto com aumento do trabalho assalariado (de 40% para 42% para o mesmo período). Isso implicou em melhoria no nível de qualificação dos recursos já que as categorias de profissionais, técnicos e executivos aumentaram sua importância relativa dentro da estrutura ocupacional do país (de 8,5 para 16% nas últimas décadas). É notório o incremento do número de comerciantes cuja participação passou de 7 para 16%. Em sentido contrário, é considerável a queda da preponderância relativa dos agricultores e pecuaristas, de 51% para 37% da PEA.

De acordo com os dados disponibilizados para os anos de 1990, havia uma considerável proporção de jovens no mercado de trabalho: cerca de 40% da PEA tinha entre 12 e 29 anos de idade. Dado o alto crescimento vegetativo, a cada ano são incorporados em média ao mercado cerca de 50.000 a 60.000 pessoas, configurando um desafio em termos de criação de fontes de emprego.

No mercado laboral predominava a força masculina, cerca de 72% da PEA. Uma explicação para isso é que as mulheres em idade ativa possuíam maior propensão a permanecer fora do mercado do trabalho em função de fatores econômicos e socioculturais que tendiam a sua discriminação ou a ocupar-se em papéis tradicionais dentro da sociedade paraguaia.

A subutilização da força de trabalho é explicada pela taxa de desemprego de 9% (cerca de 136 mil pessoas para o censo de 1992) e subemprego de 51% em 1992, que reflete o

elevado nível de subutilização dos recursos humanos de duas formas: o desemprego (aberto, população entrevistada que declarou não estar trabalhando mas esteve procurando emprego, ou oculto, população entrevistada que declarou não ter trabalhado nem buscado emprego) e subemprego (jornadas de trabalho parciais) o que contribui para o crescimento do mercado informal. O índice de subutilização da força de trabalho coloca em evidência a insuficiente dinâmica da economia nacional diante da crescente oferta de mão-de-obra. Para Banks, Frotscher e Heikel (1994), a taxa de desemprego é decrescente em relação ao nível de educação comprovando que o investimento em capital humano embora não garanta emprego, gera maiores possibilidades de inserção no mercado de trabalho.

Em se tratando da legislação e do direito do trabalho, é consensual a relativa vigência e efetividade das normas estabelecidas pela Constituição<sup>229</sup> e no código do trabalho<sup>230</sup>. Em se tratando do Código Laboral que está em vigência desde princípios da década de 1960, o mesmo não tem servido para regular de forma eficaz e equitativa as relações de trabalho. Em se tratando da política salarial, os níveis de salários mínimos legais são relativamente elevados e não tem efetiva vigência para uma considerável proporção de trabalhadores, logo as regras do mercado terminam por impor-se e o trabalho informal tende a estender-se. Para os empresários e especialistas, o valor legal do salário mínimo continua sendo elevado em relação aos níveis de produtividade da economia paraguaia o que impede sua vigência generalizada<sup>231</sup>.

A estimativa para que o valor não distorça o funcionamento do mecanismo de mercado seria em torno de 100 US\$. Durante a década de 1980 a política salarial era relativamente favorável aos interesses dos trabalhadores já que o governo ajustava o salário mínimo a um ritmo superior ao índice de preços ao consumidor, porém com critérios fundamentalmente políticos. A partir de 1989 dá-se início a uma mudança relativamente importante na política salarial que se converteu em um instrumento coadjuvante da política de estabilização evitando que o incremento real do salário mínimo acelerasse o processo inflacionário que sofreu uma deterioração em termos reais chegando no final do ano de 1993 em torno de US\$ 170 mensal. O escasso controle governamental e a impossibilidade de

---

<sup>229</sup> A Constituição Federal de 1992 não conseguiu alterar o cenário. As normas constitucionais não correspondem à realidade porque há discordância. As leis refletem meras expressões de desejos e sua falta efetiva de vigência leva a concluir que como marco jurídico não cumpre apropriadamente sua função de dar garantias e segurança para as partes envolvidas.

<sup>230</sup> O salário mínimo estabelecido em novembro de 1993 correspondia a cerca de 200 dólares.

<sup>231</sup> Essa situação guarda relação com a marcada segmentação das atividades socioeconômicas e a heterogeneidade dos fatores de produção. Em nível nacional predomina o setor tradicional com 67% de participação. No setor urbano as atividades tradicionais ou informais superam 50% e no setor rural 87%.

cumprir os preceitos legais fez com que em 1992 cerca de 35% dos denominados assalariados não recebessem o valor do salário mínimo estabelecido por lei.

Em se tratando da organização dos trabalhadores, a expansão do sindicalismo paraguaio é um fenômeno recente. Em 1990 cerca de 75.000 trabalhadores eram sindicalizados, em 1992 cerca de 104.567 e em 1995 cerca de 120.000 pessoas correspondendo a 5% do total da População Economicamente Ativa e 12% da mão-de-obra assalariada. Esse processo de sindicalização foi viabilizado por 3 centrais sindicais: Confederação Paraguaia de Trabalhadores (CPT), Confederação Nacional de Trabalhadores (CNT) e Central Unitária de Trabalhadores (CUT).

O índice mais baixo de sindicalização está no setor agropecuário (2% da População Economicamente Ativa) e os mais altos são do setor de finanças (67%), do transporte (53%) e dos serviços (44%). A pouca presença do sindicalismo entre os trabalhadores agrícolas se explica pelo predomínio do minifúndio campesino e latifúndio pecuário ou florestal.

O retrato da previdência social mostra que apenas 18% da população com mais de 60 anos recebem pensão ou aposentadoria (41% do grupo familiar mais rico recebem aposentadoria e das famílias mais pobres apenas 3%). Essa situação se explica pela elevada participação dos trabalhadores independentes (por conta própria) que é ainda maior dentro do grupo das famílias mais pobres. Mesmo quem tem acesso à previdência social o valor presente dos benefícios futuros é menor do que o custo do aporte obrigatório. A ineficiência do sistema e a falta de conscientização sobre as vantagens fazem com que o tema não receba a atenção devida. O acesso à seguridade social no Paraguai é historicamente muito baixo; até 1994 o número de filiados ativos representava 21% da População Economicamente Ativa e a proporção de pensionistas com mais de 60 anos compreendia apenas 37%.

O sistema previdenciário no país é o regime de pensões de partilha/distribuição em que não se acumulam fundos. Os trabalhadores ativos e os empregadores financiam as pensões o que faz com que a solvência financeira do sistema dependa exclusivamente da relação aposentados/contribuintes e do contrato implícito entre funcionários ativos e passivos. Na primeira metade dos anos de 1990, o déficit era de 300%.

#### 5.4.2 Educação, ciência e tecnologia.

A diferença entre a qualidade da educação recebida no setor urbano e no rural é significativa assim como a diferença do conteúdo curricular. A centralização do sistema, a não diferenciação do currículo e a marcada diferenciação da qualidade da educação para os setores sociogeográficos eram incidentes nas alternativas dos jovens em se tratando de mercado de trabalho<sup>232</sup>.

A formação técnica e profissional<sup>233</sup> ainda nos anos de 1990 estava concentrada principalmente:

- a) primário ou agropecuário: com especialidades agrícolas (tratores, manipuladores de implementos agrícolas, cultivador de hortas) e pecuárias (capataz, avicultor).
- b) secundário ou industrial: com especialidades profissionais da indústria (metal, construções, eletricidade, refrigeração, mecânica, madeira). Essa capacitação contava com o apoio de uma cooperação técnica entre o Paraguai e a Alemanha.
- c) terciários ou serviços: capacitação gerencial em assessoria para as empresas nas áreas de mercado, contabilidade, custos, produção e outros. Essa capacitação contava com o apoio do governo britânico.

Para o período em discussão, somente 2% da população paraguaia tinha acesso à universidade<sup>234</sup> e apenas 12% dos alunos matriculados na pré-escola terminavam os estudos secundários.

E ainda, a população paraguaia é eminentemente jovem sendo que 40% da força de trabalho compreendem pessoas entre 12 e 29 anos. O grau de educação e formação profissional era bastante crítico, cerca de 60% da força de trabalho correspondia às pessoas que terminaram apenas a educação primária e 30% o nível médio. Logo, a situação laboral no Paraguai é de baixa e inadequada qualificação da mão-de-obra.

As prioridades nacionais em matéria de ciência e tecnologia estavam dirigidas ao setor agroindustrial já que as pesquisas estavam preferencialmente relacionadas com a

---

<sup>232</sup> Outro problema é a proporção da população monolíngue guarani que não compreendem a iniciação escolar em língua espanhola.

<sup>233</sup> Em 1971 foi criado o serviço nacional de promoção profissional que inicialmente tinha por meta capacitar os trabalhadores, peritos e técnicos de nível médio. Grande parte dessa capacitação era dirigida à utilização de máquinas ou implementos modernos. A partir de 1990 a capacitação direcionou-se ao setor secundário e terciário. O setor terciário concentrava a maior parte da demanda já que a crise da agricultura e a retração da construção e dos seguimentos industriais perderam o dinamismo.

<sup>234</sup> Até o final do século passado, eram duas as universidades públicas no país: a Universidade Nacional foi fundada fins do século XIX e a Universidade Católica em meados dos anos de 1960.

agroindústria. As áreas mais pesquisadas estão relacionadas com a produção agrícola e pecuária e na industrialização de seus derivados. Na produção agrícola se destaca a preparação de combinações genéticas para o melhoramento da semente de algodão. Na produção pecuária se destacam as experimentações de inseminação artificial para o melhoramento do gado<sup>235</sup>. Para Banks, Frotscher e Heikel (1994), as outras áreas científico-tecnológicas não eram estimuladas. As causas dessa limitação decorrem da deficiência na estrutura educativa, das opções não acadêmicas predominantes durante a ditadura e a falta de apoio estatal à produção de conhecimento. Também é insuficiente o marco legislativo que promove a investigação científica e tecnológica.

O balanço geral sobre o nível de capacitação e formação profissional é constituído por uma População Economicamente Ativa que possui o mais baixo perfil educativo entre os países do Mercosul. Em 1996, 64% dessa população tinha apenas a educação primária e apenas 6% educação universitária. Esse perfil é produto das sérias limitações que vem sofrendo o processo educativo em se tratando de eficiência e qualidade do sistema.

## 5.5 INSERÇÃO INTERNACIONAL.

A estratégia e objetivos da política internacional paraguaia ao longo de sua história são destacados por Flecha (1990). Essa história começa com a obtenção do reconhecimento da independência nacional pelos países vizinhos<sup>236</sup> e na sequência, a fixação dos limites com essas nações se tornou importante<sup>237</sup>. Outro tema importante dessa trajetória se refere à liberdade de navegação pelos rios internacionais para assegurar a saída para o mar pelo Rio de La Plata e para a superação da mediterraneidade tanto no sentido de preservar a independência política como facilitar o intercâmbio comercial.

---

<sup>235</sup> Até 1950, os cursos de nível superior correspondiam: direito, medicina, engenharia civil, economia, odontologia, química farmacêutica, filosofia, pedagogia, letras, história e matemática. Na década de 1950 inauguraram-se os cursos de agronomia, veterinária, administração e belas artes (música). Em 1960 novos cursos foram oferecidos: belas artes (dança, coreografia), comunicação, psicologia, contabilidade, ciências naturais, física, química, bioquímica, serviço social, enfermagem, diplomacia, educação familiar, ciências religiosas, línguas (inglês licenciatura). Em 1970 somaram-se os seguintes cursos: bibliotecologia, sociologia, ciências políticas, cursos técnicos em agropecuária e veterinária, engenharia (eletrônica, eletromecânica, florestal), tecnologia de alimentos, biologia, geologia, técnico (de produção, eletricidade, eletrônica), analista de sistemas e línguas (francês e guarani). Os anos de 1980: línguas (alemão, italiano), belas artes (teatro), técnico (desenho, obras, materiais de construção), assistente em saúde, enfermagem e obstetrícia, informática (técnico superior e engenheiro) e técnico industrial (enólogo- açucareiro).

<sup>236</sup> Sendo que a Bolívia o fez em 1843, o Brasil em 1844 do Brasil e a Argentina em 1852.

<sup>237</sup> Os tratados de limites foram assinados com o Brasil em 1872, com a Argentina em 1876 e Bolívia em 1938.

Embora a recorrente instabilidade política tenha prejudicado a capacidade diplomática do país e sua política externa, o autor destaca enquanto conquistas da política internacional do Paraguai na segunda metade do século XX, os convênios firmados com os países vizinhos para acesso aos portos<sup>238</sup>, convênios com o Japão e a Espanha para financiar a construção de navios para a frota mercante do Estado, e ainda convênios para a construção de rodovias e pontes (em especial com o Brasil). De um modo geral, a política internacional do Paraguai manteve os delineamentos gerais baseados no anticomunismo (o que impediu relações com países da Europa Oriental).

Outros elementos e distinções históricas sobre o assunto são apresentados por Mora (1990). A partir da Independência, as relações exteriores do país se destacaram em função do objetivo mais importante que era a completa independência diante da ameaça de Buenos Aires de recapturar a antiga província. Desse modo, o isolamento imposto ao país pelo governo de Francia objetivava impedir possíveis instabilidades e hostilidades do entorno internacional já que o ditador achava que as relações com o exterior pudessem conduzir a exploração do país. Logo, havia a proibição de todo tipo de intercâmbio pessoal e comercial com outras nações.

No governo de Carlos Antonio Lopez, houve o abandono da política de isolamento e a abertura das fronteiras para o comércio com os países vizinhos e com a Europa. A obtenção do reconhecimento geral da independência continuou sendo perseguida do mesmo modo que continuavam as tentativas de resolução dos problemas limítrofes pendentes com o Brasil e a Argentina. A abertura do país possibilitou o investimento estrangeiro e a atração de técnicos para modernizar as instalações portuárias da capital, para a construção de barcos e o início da indústria de ferro (para fabricar armas e expandir o exército).

Entre o fim da Guerra do Paraguai e a Guerra do Chaco, imperou no país a instabilidade política e o colapso econômico. Metade das terras cultiváveis do país era de propriedade de argentinos que tiveram forte influência no país. A política exterior se encontrava determinada exclusivamente por seus vizinhos.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Paraguai começou a receber assistência creditícia e técnica dos Estados Unidos da América e de outros países de modo que até a instauração da ditadura de Stroessner, a política exterior seguiu aliada à Argentina e aos Estados Unidos da América.

A política exterior de Stroessner, por sua vez, buscava romper o isolamento do país através do uso da tecnologia moderna e expansão das redes de comunicação e de transporte.

---

<sup>238</sup> Com o Brasil (Santos e Paranaguá), Uruguai (Montevideo e Nova Palmira), Argentina (Buenos Aires e Rosário), Chile (Iquique e Antofagasta).

Para isso, manteve relações cordiais com os países vizinhos e obteve benefícios com o estabelecimento de boas relações comerciais das quais o país dependia para seu desenvolvimento e prosperidade<sup>239</sup>.

Com a Argentina, as relações se expressavam primordialmente pelas exportações paraguaias que passavam pelo território desse país vizinho (cerca de 90% das exportações) e pelo capital argentino em território paraguaio que significava quase 45% dos capitais de estrangeiros (ainda na primeira metade do século XX). Nos anos de 1970 a proximidade entre esses dois países refletiu a construção conjunta da hidroelétrica de Yacyretá.

Com o Brasil, as relações se estreitaram porque, segundo o autor, as autoridades paraguaias desejavam diminuir sua dependência geopolítica em relação à Argentina. Também nos anos de 1970 acordaram a construção de uma hidroelétrica (Itaipu) que gerou um afluxo de capitais sem precedentes no país e fez desaparecer quase por completo o desemprego no país. Além disso, uma enorme quantidade de indústrias brasileiras se expandiu ou se transferiram para o Paraguai a partir de então.

Com os Estados Unidos da América, a cooperação formal se deu a partir do final de 1930. Em especial através da ajuda militar, do treinamento policial e assistência técnica e econômica. Para Grow (1990), a influência norte-americana se expandiu entre 1933 e o fim da segunda guerra mundial cuja presença expansionista foi evidente no Paraguai já que nesse período o intercâmbio entre os dois países aumentou 1364% (exportações paraguaias) e 1594% (importações paraguaias). A presença de norte-americanos no país se deu através de uma corrente constante de diplomatas, oficiais militares, técnicos agrícolas, engenheiros, homens de negócio, estudantes de intercâmbio. Além de incentivos materiais havia o favorecimento aos interesses de fabricantes, exportadores, companhias de construção de estradas, companhias petrolíferas, de aeronavegação e de telecomunicações. Na esfera econômica, a ajuda norte-americana concentrava-se na construção de estradas rurais e programas de modernização agrícola.

Os dados disponibilizados por Mora (1990) permitiram a construção de uma tabela que mostra a relação comercial do Paraguai com seus principais parceiros e o resto do mundo durante a maior parte do período em que o país esteve sob o regime militar de Stroessner.

---

<sup>239</sup> Para o autor, o presidente Stroessner tinha habilidade em obter benefícios da rivalidade argentino-brasileira e da preocupação anticomunista norte-americana.



**Tabela 1 Distribuição geográfica das exportações e importações do Paraguai (em % de distribuição)**

País / Período	Argentina		Brasil		EUA		Inglaterra		Alemanha		Resto do Mundo	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
1960	28,1	19,6	0,4	0,7	26,7	20	10	6	4,1	9,6	30,7	44,1
1961	28,3	20,3	0,3	0,5	24,1	13	11,7	6,6	1,6	10,3	34	49,3
1962	28,6	12,6	0,3	0,5	10,9	27,2	10,4	6,5	2,4	11,8	37,4	41,4
1963	21,4	19,6	1	1,2	22,6	24,5	11,2	6,4	3,7	8,7	40,1	39,6
1964	23,2	23,6	0,2	0,7	23,6	18	13,4	5,8	1,6	11	38	40,9
1965	28,3	17,5	0,2	2,7	27,7	18,8	10,9	5,8	2,7	16,8	29,9	38,4
1966	31,8	17,8	0,4	2,7	23,3	17,2	8,5	4,9	3,4	16	32,6	41,4
1967	23,6	17,2	0,4	2,3	25,1	15,8	16,1	4,2	2,9	12,5	31,9	48
1968	26,7	16,6	0,4	3	24,4	20,7	11,1	5,2	4	12,2	33,4	42,3
1969	28,7	15,2		1,9	20,6	22,6	7,5	7,6	4,5	11,9	38,7	40,8
1970	27,5	15,5	1,7	2,6	14,2	19,5	7,3	7,2	5,5	12,1	43,8	43,1
1971	27,3	12,1	1,2	2,4	16	21,5	5,5	8,3	5,5	9,7	44,5	46
1972	18,2	13,1	0,8	12,5	14,8	16,6	8,7	7	14,4	12,1	41,1	38,7
1973	12,8	22,5	2,3	12,6	12,9	14,1	6,8	6,4	18,4	9,6	46,8	34,8
1974	22,7	24,3	3,6	14,3	11,4	7,8	8,6	5,1	13,1	7,2	40,6	41,3
1975	28,1	16,1	3,5	18	8,8	10,6	10,3	7,9	12,4	7,1	36,9	40,3
1976	9,8	17,1	6,1	14,2	11,7	8,4	6	6,2	11,2	6,9	55,2	47,2
1977	12,8	14	5,8	17,5	14,2	10	4,8	4,5	10,2	7,3	52,2	46,7
1978	9,4	12,7	7,9	16,4	8,6	9,1	5,8	8	15,1	6,8	53,2	47
1979	16,7	14	9,5	19,4	5,8	9,4	0,2	4,6	15,2	5,9	52,6	46,7
1980	23,9	17,3	12,9	22,9	5,4	8,3	0,6	4,7	12,4	5,4	44,8	41,4
1981	23,2	16,7	18,3	21,9	5,2	8,2	1	4,2	11,1	6,8	41,2	42,2
1982	17,9	16,8	25,3	23	2,6	7,6	1,2	5,1	12,4	5,5	40,6	42

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mora (1990).

No início da segunda metade do século XX, a Argentina e os Estados Unidos eram os principais destinos das exportações paraguaias envolvendo um percentual de 54,8% enquanto o Brasil não absorvia sequer 1% dessas exportações. Do lado das importações, sua maioria (44,1%) tinha origem em outros países e em torno de 20% eram oriundas dos dois principais países parceiros comerciais. A década de 1970 começa registrando percentuais um pouco distintos: as exportações paraguaias para os Estados Unidos chegam a 14,2% (quase a metade do montante do início da década anterior), para Inglaterra e Alemanha tem-se números também menores, para o Brasil o percentual aumentou (1,7%) e o resto do mundo recebeu cerca 44% das exportações paraguaias (em 1960 havia sido 30,7%). Do lado das importações paraguaias, a tabela mostra que houve uma queda das importações oriundas da Argentina e um incremento significativo das importações oriundas do Brasil (2,6%).

Os dados para os anos de 1982 indicam uma mudança substancial. As exportações paraguaias destinavam-se por ordem de grandeza para: o resto do mundo (40,6%), para o Brasil (25,3%), para a Argentina (17,9%) e para a Alemanha (12,4%). Do lado das importações, tem-se a mesma ordem no que tange ao quantitativo dessa relação: o resto do mundo absorveu 42%, o Brasil ficou com 23%, seguido da Argentina (16,8%) e Estados Unidos (7,6%).

O debate em torno da influência e importância da Argentina e Brasil no contexto regional paraguaio também está presente no trabalho de Burch (1990) que exemplifica a histórica dependência do país em relação aos seus vizinhos pela situação imposta ao país após a Guerra do Paraguai quando a Argentina monopolizou a navegação sobre os principais rios da região<sup>240</sup>. Essas e outras situações fizeram com que a política econômica do Paraguai não mudasse de acordo com o partido político no poder, e sim em resposta às condições econômicas e políticas dos países vizinhos. Para preservar sua soberania, o Paraguai precisava equilibrar-se entre os vizinhos para obter um trato mais favorável.

O autor destaca ainda que a forte presença brasileira durante a administração Stroessner é resultado de um longo processo cujas raízes se encontram na década de 1930 com a construção de estradas de ferro ligando o sudeste brasileiro à fronteira oeste do Brasil (São Paulo-Campo Grande-Ponta Porã) e o Porto de Concepción até a fronteira limítrofe com o Brasil (Pedro Juan Caballero-Ponta Porã).

O Brasil estendeu privilégios de porto livre para o Paraguai no Porto de Santos e privilégios no Porto de Paranaguá. Em 1941, Getúlio Vargas inaugurou a primeira sucursal no exterior do Banco do Brasil em Asunción. Em 1942, a missão militar brasileira se estabeleceu no Paraguai para treinar oficiais paraguaios e o Brasil oficializou o perdão da dívida do Paraguai para com o Brasil decorrente da Guerra da Tríplice Aliança. E ainda, o Brasil financiou a construção da ponte sobre o rio Paraná e o Paraguai também concedeu privilégios em seus portos (Encarnación, Concepción).

O mito do prisioneiro geopolítico é uma ideia negativa compartilhada por muitos historiadores. É preciso reposicionar o Paraguai contemporâneo e reinterpretar o seu significado. É com essa apreensão da realidade que Brugada (1995) tenta desmitificar algumas interpretações. Outro mito importante é o da diplomacia pendular que se baseia numa avaliação errada de um período muito curto da história do Paraguai.

---

<sup>240</sup> Rio Paraguai, Rio Paraná e Rio de La Plata.

Com relação à influência da Argentina, o autor lembra que é preciso destacar que quando da sua crise de estancamento econômico, o Brasil começou seu processo de desenvolvimento. Essa mudança de contexto afetou não somente o Paraguai, mas toda América Latina<sup>241</sup>.

Para Mora (1990), o Paraguai tem desempenhado pouca importância na economia mundial e no Cone Sul em função também de sua economia voltada para exportação, extremamente dependente de uns poucos produtos e poucos sócios comerciais.

Do ponto de vista político, o país em função da constante instabilidade e larga história de governos autoritários e paternalistas pouco interesse direcionou aos assuntos externos. E ainda, os obstáculos internos, geográficos, econômicos e políticos limitaram as possibilidades de desenvolver uma política exterior ativa. A debilidade interna obrigou a criar uma política exterior que compensasse suas deficiências políticas e econômicas, em especial para manter sua independência e soberania frente à Argentina e Brasil. Esses dois países e os Estados Unidos da América têm sido os principais sócios comerciais, que para o autor, dá uma conformação específica em suas relações com o exterior.

Não é somente através da Balança Comercial que o Paraguai tem forte relação com esses países. Os dados abaixo mostram que os investimentos desses países também conformam parcela significativa dos investimentos totais no decorrer do século XX.

**Tabela 2 Investimento Estrangeiro (em % dos investimentos totais)**

País / Ano	1948	1950	1952-60	1974-80
Argentina	25,3	42,7	32,4	12,7
Brasil	1,2	1,5	6,4	27,2
EUA	25	25,3	38,9	15,8

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mora (1990).

A tabela mostra e comprova o que foi argumentado anteriormente: o Brasil se tornou um parceiro importante haja vista que os percentuais do investimento brasileiro registraram comportamento crescente na segunda metade do século XX, enquanto a Argentina correspondeu a percentuais decrescentes. Já os Estados Unidos da América mantiveram-se em segundo lugar na participação dos investimentos estrangeiros.

Essa alternância pode ser explicada pelo fato de que a partir de 1954, o Paraguai tentou buscar uma política exterior explorando a rivalidade Argentina-Brasil e expandindo a cooperação técnico-científica e comercial com outros países e organismos multilaterais (como

<sup>241</sup> O autor ainda enfatiza a negligência das relações do Paraguai com a Bolívia.

Sistema Econômico Latino-Americano - SELA, Organização dos Estados Americanos - OEA). Os objetivos perseguidos eram no sentido de manter relações políticas, econômicas e comerciais cordiais com os três principais parceiros, expandir a cooperação técnica e comercial com organizações regionais, manter uma postura defensiva contra elemento externo que pudesse minar o poder e a legitimidade do governo de Stroessner.

Para Yopo (1990), a política exterior tem três características que não tem se alterado nas últimas décadas: a) é um Estado-Nação amortecido e mediterrâneo<sup>242</sup>, que diante de potências regionais tenta equilibrar-se entre as forças expansivas dos países vizinhos, b) há historicamente uma concentração de poder absoluta pelo ditador, a instauração de um regime autoritário que faz da política externa um instrumento condicionado ao projeto interno, c) a política externa está condicionada à sua inserção periférica e subdesenvolvida em relação à potência dominante (Estados Unidos).

A Argentina através do capital argentino estava presente em muitas atividades importantes do Paraguai: pecuária, agricultura, exportações e importações. Entretanto, o Paraguai nas últimas décadas tem estreitado suas relações com o Brasil dada a política brasileira expansiva em direção ao país, e por outro lado, os problemas econômicos argentinos permitiram a projeção brasileira. A Alemanha se destaca pela migração alemã para o Paraguai nas últimas décadas do século passado<sup>243</sup>.

Para Simón (1990), o Paraguai de Stroessner enfrentou um severo isolamento político-diplomático internacional que se converteu em fator preocupante para os interesses nacionais mantendo-o ainda nos anos de 1980 quase totalmente alheio aos esforços da América Latina nas relações internacionais. E ainda segundo o autor, a política exterior paraguaia sempre primou pelo aspecto tradicional político-diplomático cuja orientação estava impregnada de procedimentos absolutistas e ideológicos. Não existia diversidade de enfoques ou complementariedades: o Ministério das Relações Exteriores funcionava como uma agência de propaganda internacional para o regime.

Ainda nos anos de 1980, enquanto os demais países da América Latina perceberam a coincidência de seus problemas externos confluindo por uma percepção comum das relações internacionais, o Paraguai continuou com uma racionalidade imperante que se traduzia em ações político-diplomáticas contrárias às predominantes na região, agravando paulatinamente

---

<sup>242</sup> Segundo Simón (1990), a mediterraneidade mais complicada é a mediterraneidade cultural do Paraguai que é perigosa e se constituiu em verdadeiro obstáculo.

<sup>243</sup> Lezcano (1990) destaca que desde o golpe que levou Stroessner ao poder, a política paraguaia oscilou para o lado brasileiro. A partir de 1940 surgem propostas brasileiras que permitem ao Paraguai liberar-se da Argentina o que não significou rompimento com a Argentina apenas ruptura da hegemonia dele. O que se tem é um equilíbrio instável com Brasil e Argentina.

o isolamento político internacional do regime de Stroessner. Logo, nesse período, Stroessner passou a ser visto não mais como um governante de punho forte, mas um exemplo típico do ditador tradicional latino-americano acentuando seu isolamento<sup>244</sup>.

Mesmo diante da transição para a democracia, o Ministério das Relações Exteriores não mudou substantivamente sua política até porque persistem características do antigo regime. A transição iniciada a partir de 1989 significou um desafio de superar o isolamento político internacional dos últimos anos da ditadura e reincorporar positivamente o país no sistema mundial.

As deficiências se estendem à carência de equipes especializadas sobre o assunto, ausência de um plano de governo e ideias claras sobre o que fazer em diferentes áreas. Para o autor, não há consciência, vontade política nem capacidade técnico-operativa nas forças influentes de oposição para pressionar o poder público e obter a reestruturação do ministério competente. São várias as fragilidades do Paraguai nesse assunto destacadas pelo autor. Entre elas: a) não há por parte do governo compreensão do novo cenário internacional e sua evolução mais provável; b) a reincorporação do país ao sistema internacional é resultado da abertura por parte dos atores internacionais ao Paraguai; c) há indefinições sobre um Plano Nacional de Desenvolvimento; d) o Ministério das Relações Exteriores não conta com um diagnóstico das vulnerabilidades do país em se tratando de relações internacionais; e) não se tem um projeto para negociar a inclusão do país nos novos esquemas de integração; f) não há uma política democrática efetivamente; g) não há uma percepção de como o país é afetado e será afetado pelas mudanças no sistema mundial. Para o autor, o tema interdependência internacional não é abordado.

#### 5.5.1 Investimento Externo Direto.

Consideradas as especificidades da economia paraguaia, o tema Investimento Externo Direto no país se apresenta como imprescindível para entender a lógica da inserção internacional do Paraguai.

---

<sup>244</sup> Exceto com Japão, Taiwan e Coreia do Sul.

Importantes contribuições foram encontradas em Parquet (1987) que antes de tudo destaca a deficiência estatística em se tratando desse assunto. De todo modo, importantes conclusões foram possíveis.

Para abordar o assunto, o autor retoma algumas especificidades da história econômica paraguaia. Antes da Guerra da Tríplice Aliança o regime de produção predominante se caracterizava por um capitalismo agrário incipiente onde o setor privado era responsável por grande parte da produção e o Estado tinha forte influência na comercialização interna e externa dos produtos.

Para ele, até meados do século XIX o Paraguai era o único país da América Latina que praticava uma política de desenvolvimento interno e tinha relativa autonomia econômica. A modernização da infraestrutura econômica (construção de estrada de ferro, instalação do telégrafo, construção da fundição de ferro, contratação de técnicos estrangeiros) foi iniciativa realizada de forma independente. Nesse período quase todas as atividades industriais eram controlados por paraguaios. O capital estrangeiro tinha importância em nível comercial e no transporte fluvial e marítimo dos produtos no comércio internacional.

O modelo de crescimento econômico era de um país produtor e exportador de matérias primas e importador de bens manufaturados. A erva mate, o tabaco e o algodão eram os principais produtos de exportação e o principal consumidor era Buenos Aires. Os produtos importados (têxteis, alimentos e bebidas) eram comercializados por empresas de Buenos Aires que compravam da Grã-Bretanha e de outros países da Europa e dos Estados Unidos da América.

Até então, o Estado era proprietário de quase todas as terras do país. Esse cenário se altera a partir de 1880 com a decisão de vender parte de suas propriedades. Como consequência houve uma importante transformação no regime de propriedade de um dos principais fatores de produção do país. Inicialmente foi o capital argentino que adquiriu as terras, posteriormente vieram os investimentos britânicos e norte-americanos.

A exploração do quebracho e a industrialização da carne foram as atividades mais importantes dessa época e foram acompanhadas pelo investimento do capital estrangeiro no transporte ferroviário (empresa britânica) e fluvial (capital argentino).

Em 1917, 22% do atual território do país era de propriedade das 16 maiores empresas estrangeiras que também possuíam a maior parte do gado, empregavam uma quantidade considerável da força de trabalho, possuíam seus próprios meios de transportes e formavam em muitos casos verdadeiras economias de enclave. Além das atividades vinculadas à indústria da carne, o capital estrangeiro controlava várias casas comerciais importantes e os

poucos bancos que existiam (em número de três). Os investimentos eram quase sempre um complemento das atividades praticadas na Argentina e destinavam-se à exportação: a carne e o tanino iam para a Europa e EUA, a madeira e a erva mate para a Argentina.

Até o primeiro quartel do século XX a presença do capital estrangeiro era significativa tanto no setor fabril como no setor de transporte e finanças. A participação do capital estrangeiro consolidou o modelo de crescimento econômico como país exportador de matérias-primas e importados de bens manufaturados<sup>245</sup>.

A partir de 1940, efetivaram-se algumas mudanças no sistema econômico paraguaio que tiveram impactos importantes nos investimentos estrangeiros. Em 1943 realizou-se uma reforma monetária e instituiu-se o guarani como unidade monetária oficial do país. Em 1944 foi criado o Banco do Paraguai onde era possível registrar capitais estrangeiros de modo a facilitar a obtenção de divisas e remessas ao exterior.

Nesse período também foram criadas várias empresas estatais e houve a nacionalização das empresas (empresas ligadas com o setor de telecomunicações e energia), assim como iniciou a assistência financeira e técnica dos Estados Unidos permitindo ao Estado paraguaio dispor de créditos externos para o financiamento de obras de infraestrutura e gastos correntes. E ainda, nos anos de 1950 ocorreu a atualização das normas sobre o investimento estrangeiro e adequação das leis que definiam os procedimentos relativos ao registro de capitais de origem externa.

A centralização das atividades financeiras e cambiais, a criação de várias empresas estatais e a disponibilidade de créditos externos foram as bases para que o Estado emergisse com o agente econômico de grande peso na atividade econômica do país. Nesse ínterim, as empresas de origem norte-americana incrementaram sua participação como reflexo da crescente expansão dos investimentos estrangeiros desse país em nível mundial e particularmente na América Latina; do mesmo modo houve a perda de importância relativa da participação das empresas argentinas e as empresas brasileiras ainda tinham pouca importância (representavam apenas 1,3% dos investimentos totais).

Com relação à distribuição setorial dos investimentos estrangeiros, destaca-se que o setor mais importante era o de transporte (18,5%) totalmente controlado pelos britânicos, a exploração do tanino (17,4%) pelos Estados Unidos da América e Argentina, e o petróleo

---

<sup>245</sup> Para o autor, é justamente essa presença do capital estrangeiro que provocou a Guerra do Chaco. Mesmo depois da Guerra do Chaco a presença do capital estrangeiro no Paraguai era importante: em 1939 os investimentos privados estrangeiros eram 30% argentino, 25% britânico, 20% norte-americano, 15% alemão e 10% de outros países.

(9,6%) totalmente em mãos norte-americanas assim como os frigoríficos que correspondiam a 9,3% sendo que os Estados Unidos controlavam a maior parte dessa atividade.

O primeiro censo industrial realizado em 1955 identificou que o setor baseado no processamento de produtos agropecuários (também por algumas empresas estrangeiras) era responsável pelo dinamismo das exportações. Dos 2.722 estabelecimentos que empregavam 34.449 pessoas os setores de alimentos, bebidas, têxteis e produtos químicos ocupavam 70% da força de trabalho empregada no setor e geravam 80% do valor da produção industrial.

De um modo geral, durante os anos de 1950, os capitais estrangeiros no Paraguai continuaram sendo pouco significativos, mas essa tendência seria modificada na década posterior em especial porque vários bancos estrangeiros se instalaram no país a partir de então.

Ou seja, durante esse período o Paraguai teve acesso ao capital estrangeiro na forma de créditos e assistência econômica sendo que boa parte foi canalizada através do Estado e destinaram-se principalmente para a criação, ampliação e modernização da infraestrutura de transporte e comunicações. O resultado desses investimentos materializou-se na integração interna da economia paraguaia inclusive com a economia regional e com o Brasil.

Em 1969 havia cerca de 50 empresas com participação de capitais estrangeiros sendo a maioria nos setores manufatureiros (principalmente na indústria de alimentos, produtos químicos e madeiras) e no setor financeiro (8 bancos com participação de capital estrangeiro). Por ordem de importância os países de origem eram principalmente Argentina, Estados Unidos da América, alguns países da Europa e Brasil.

A década de 1970, como apresentado diversas vezes, foi um período excepcional para a economia paraguaia que viveu um crescimento acelerado sem precedentes. Esse período extraordinário foi resultado da expansão da fronteira agrícola que se acelerou e do aumento dos preços internacionais das matérias-primas de modo que o setor agrícola experimentou um auge generalizado de investimentos privados e a liquidez financeira internacional e a possibilidade dos benefícios com as exportações agrícolas se efetivaram em novas correntes de capital estrangeiros na forma de investimento direto no setor agropecuário e nas indústrias vinculadas a esses produtos de exportação. Essa excepcionalidade também derivava da construção da represa de Itaipu e seus efeitos multiplicadores<sup>246</sup>.

---

<sup>246</sup> A política econômica do governo teve papel importante nesse processo: a expansão da fronteira agrícola coincidiu com a política agrária que promovia o deslocamento da população rural para a periferia da região oriental, a chamada marcha para o leste.



A atualização da legislação sobre investimento estrangeiro significou incentivos para os investimentos de modo que proporcionou um tratamento mais favorável ao capital externo direto. De 1971 a 1984, 2.028 projetos foram aprovados e possibilitou novos postos de trabalho para 58.711 pessoas. E ainda, a política cambial foi outro fator que favoreceu o fluxo de capitais (moeda valorizada). Esses fatores somados à expansão do setor financeiro transformaram o padrão produtivo do país. Assim como no século anterior o capital estrangeiro controlava a estrutura econômica agroexportadora (tanto a produção primária de soja como a industrialização desse produto e do algodão).

Quase todas as atividades econômicas do país registraram a presença de empresas com capital estrangeiro.

O Brasil se destaca por meio da expansão da fronteira agrícola paraguaia que atraiu colonos brasileiros assim como a construção da hidrelétrica de Itaipu. Boa parte dos investimentos brasileiros naquele país decorreu desse contexto e estava distribuído no setor manufatureiro (madeira, alimentos e metalurgia), no setor agropecuário e financeiro. A Argentina predominou na primeira etapa de penetração do capital estrangeiro, mas essa situação começou a variar quando o Brasil consolidou a sua vinculação mais estreita com o Paraguai. Mesmo assim, os capitais argentinos, ainda nesse período, seguiram sendo importantes e ocupavam o segundo lugar estando distribuídos na manufatura (alimentos, química, farmacêutica), no setor de transportes, construção e produção agropecuária. Os Estados Unidos da América são o terceiro país em grandeza dos investimentos principalmente na indústria de bebidas, alimentos e materiais de construção, e ainda no setor agropecuário e financeiro. Da Europa, os principais países atuantes no país eram Alemanha, Espanha e Itália cujos investimentos direcionavam-se especialmente à agropecuária.

A forma de propriedade exclusiva era a mais frequente e se apresentava em 40,5% do total de investimentos com participação estrangeira. Em 31,6% se encontravam as que tinham participação minoritária e em 21,9% as que tinham participação majoritária.

Em relação à manufatura, destaca-se a influência dos investimentos estrangeiros diretos que constituiu um dos aspectos salientes do novo ciclo econômico que se iniciou nos anos de 1970. A indústria manufatureira foi um dos setores onde houve esse tipo de investimento de forma significativa, em especial as agroindustriais. Em 1985, havia 199 empresas manufatureiras com capital estrangeiro sendo que as indústrias de alimentos e madeira representavam 22% delas, produtos químicos e metálicos 6,5% cada, bebidas 5,5% e materiais de construção 5%.

Em se tratando da origem do capital, o Brasil correspondia com 32,2% dos Investimentos Externos Diretos (em especial na indústria de madeiras e alimentos) seguido pela Argentina com 28,2% (alimentos e química em sua maioria), Estados Unidos estavam em 3º lugar com 11% dos Investimentos Externos Diretos (bebidas, alimentos e material de construção). Entre os europeus, destacava-se a Alemanha com 5,8%.

A produção agropecuária ocupava o segundo lugar no destino dos Investimentos Estrangeiros Diretos correspondendo a 13,2% de todas as indústrias e os países de origem por ordem de grandeza são Brasil, Estados Unidos Argentina. Esse segmento é importante e explica a grande expansão da produção de sementes oleaginosas (em especial a soja) no Paraguai durante os anos de 1970-80. Uma das razões é que o estabelecimento de numerosos estabelecimentos agropecuários ocorreu com métodos de produção e utilização intensivos em capital e tecnologia moderna.

Em se tratado da extração de madeira e silvicultura, o autor destaca que as grandes extensões florestais do país foram exploradas por empresas latifundiárias de capitais estrangeiros com integração vertical da extração de madeira também para extrair o tanino.

Já no setor de comércio e serviços, são empresas que se destacavam nesses segmentos a filial da transnacional norte-americana Esso (distribuição de combustíveis), da Citroën (subsidiária da Citroën Argentina), Fiat (comercialização de tratores e implementos agrícolas), entre os produtos eletrodomésticos as subsidiárias de destaque eram Phillips e Electrolux. Além de IBM, Xerox e empresas de consultorias e publicidade.

O setor bancário é o de maior penetração do Investimento Externo Direto e no período estudado 19 tinham participação de capital estrangeiro, 15 eram de propriedade exclusiva e 4 eram associados ao capital do país. O Banco de Londres e América do Sul Ltda (Lloyds Bank) eram os mais antigos com suas atividades iniciadas em 1920. Em 1941 é aberta a primeira filial do Banco do Brasil SA seguido pelo Banco Nacional da Argentina. Em 1958 iniciaram as atividades do First National Citibank. Entre 1970-1984, 1/3 dos investimentos registrados correspondia ao setor bancário<sup>247</sup>.

Um trabalho mais recente sobre o tema é apresentado por Masi (2001) que analisa a atuação de 145 empresas estrangeiras com base nos dados disponibilizados pelo Banco Central do Paraguai<sup>248</sup>. O autor também retoma e complementa a história econômica

---

<sup>247</sup> O autor ressalta que não foi possível analisar a participação das empresas transnacionais nas exportações paraguaias em função da fragilidade estatística.

<sup>248</sup> O autor explica que esse número corresponde a uma significativa parcela do total de empresas estrangeiras que operam no país. E ainda, as estatísticas apesar de serem de fonte oficial apresentam inúmeras debilidades: o acesso à informação total e detalhada é restrito, não existem no país fontes alternativas de

paraguaia uma vez que, para ele, o Investimento Externo Direto no país teve uma participação significativa nas primeiras décadas do século XX sendo uma das principais forças geradoras de um crescimento econômico importante. Com a compra de grandes extensões fiscais, os investimentos se concentravam em enclaves para extração florestal e de carne em especial para exportação. Os meios de transporte e principais serviços públicos eram em sua maioria de propriedade estrangeira.

A partir de 1940, ocorre o debilitamento desse tipo de investimento que se recupera depois de 1970, mas sem o peso do início do século<sup>249</sup>.

Como já apresentado, a economia paraguaia se desenvolveu tradicionalmente na exportação de produtos primários com escasso processamento e importação de bens manufaturados. Até 1970 os principais produtos eram madeira, carne, soja e algodão. Essa economia de base agrícola e de escasso dinamismo sofre um impacto nos anos de 1970 pelas razões expostas inúmeras vezes.

Para o autor, a evolução econômica paraguaia o situava fora do alcance dos principais fluxos de Investimento Externo Direto nos anos 1960-70 e a retirada desses capitais nos anos de 1980 não afetou a economia porque nesse período chegavam novas empresas estrangeiras dedicadas ao processo agroindustrial e aos serviços bancários-financeiros. Esse argumento é defendido pelo autor com os seguintes dados. O montante acumulado de Investimento Externo Direto nas décadas de 1960-70-80 chegou a representar 1/3 do montante acumulado nos anos de 1990. Essa acumulação sem precedentes nos anos 1990 ocorre num momento de crescente globalização e regionalização dos fluxos comerciais e de capitais. E apesar do país estar vivendo um período de estabilização, reformas e queda no crescimento econômico, continuava sendo um importante receptor dos fluxos de Investimento Externo Direto.

Contudo, esse fluxo de capital não contribuiu para superar o estancamento econômico vivido pelo Paraguai no final do século XX. Esse cenário resulta do fato de que apesar de corresponder a um montante importante de fluxos, estes ocorreram sobre setores com pouca participação na composição do Produto Interno Bruto: concentraram-se no setor não transacionável da economia paraguaia de modo a extrair vantagens de um modelo

---

informações sobre venda de bens e serviços das principais empresas. Outra dificuldade deriva do fato de que o Ministério da Fazenda restringe o acesso até mesmo para o Banco Central do Paraguai. Dessa forma, o objetivo da análise é identificar as principais tendências.

<sup>249</sup> O autor ressalta que apesar dessa recuperação, mesmo nos anos de 1990, os níveis altos de acumulação de investimento estrangeiro não foram capazes de influenciar decisivamente os rumos econômicos do país.

econômico esgotado e ainda, não se interessavam em explorar as potencialidades de setores com vantagens comparativas dinâmicas derivadas da produção industrial.

A evolução e distribuição dos fluxos desse investimento exemplificam esse comportamento. Em 1980, o fluxo acumulado era em torno de 165 milhões de dólares, em 1970 chegou a 147 milhões de dólares e em 1990 foi de 1,5 bilhão de dólares. Só entre 1995 e 1998 o montante acumulado representava 67% do total da década, com incremento médio anual de 26,3% nessa década. Em 1999 houve abrupta queda dos fluxos em função da instabilidade política do país nesse ano e início de um período de recessão.

A participação média do Investimento Externo Direto sobre o Produto Interno Bruto foi de 2% anual entre 1992-99 com máximo de 3,7% em 1998. O coeficiente da participação dos fluxos de Investimento Externo Direto sobre a Formação Bruta de Capital Fixo tem tendência ascendente chegando a 9% em toda a década com o máximo de 17% em 1998 mesmo que o crescimento médio anual da Formação Bruta de Capital Fixo tenha sido de 1% na década e negativo a partir de 1996.

Nos anos de 1990, a maior parte das empresas estrangeiras (46,5%) era filial que objetivava aproveitar o mercado interno com demanda insatisfeita e eventualmente o mercado regional. O setor agroflorestal registrava empresas matrizes e correspondiam a 2,6%. A associação de capital estrangeiro e nacional predominava no setor industrial (16,6%). Já as privatizações ficaram a cargo do capital nacional.

Os setores de serviços e comércio concentraram os fluxos de Investimento Externo Direto nos anos de 1990 e um dos subsetores mais importantes é o de finanças e seguros em especial a partir de 1995 (crise que levou o fechamento de bancos nacionais). O subsetor do comércio (importação e venda de bens finais) começou na década com pequena participação, mas crescente no decorrer desses anos em especial no segmento de combustíveis e derivados, bebidas, produtos químicos e farmacêuticos, eletrônica e informática, supermercados e serviços alimentícios.

De modo mais pontual, a tabela abaixo mostra a alternância dos setores. Nos primeiros anos da década de 1990, o setor de alimentos, bebidas e tabacos ocupava o primeiro lugar em importância dos investimentos estrangeiros, seguido pela exploração florestal e agrícola, finanças e seguros. Já nos anos subsequentes (1994/1996), este último setor passou a ocupar a primeira colocação, seguido pela manufatura de madeira, têxtil e couro, depois pelos setores de comércio e serviços. Os últimos anos da referida década indicam outras mudanças: o setor de alimentos, bebidas e tabacos volta a ocupar o primeiro destino dos investimentos, seguido pelo setor de finanças e seguros, e em terceiro lugar está o setor de comunicações.

**Tabela 3 Setores de destino dos Investimentos Estrangeiro Direto (em %)**

Atividade	1992/93	1994/96	1997/99	1992/99
Exploração florestal e agrícola	16,1	5,2	13,9	11,6
Produtos do petróleo e gás natural	0,2		0,1	0,1
Alimentos, bebidas, tabacos	58,2	24	11,5	31,2
Papel e derivados	0,5	4,9	0,1	1,8
Produtos químicos e derivados	2,2	7,6	0,5	3,4
Outras manufaturas (madeira, têxtil, couro)	6,6	11,8	3,3	7,2
Construção	0,1	0,3	1	0,4
Comércio e serviços	0,2	9,3	15,7	8,4
Transporte e armazenamento	1,7	12	2,6	5,4
Comunicação	4,7	4	28,4	12,4
Finanças e seguros	7,9	20,9	22,8	17,2
Outros serviços	1,1	0,1	0,5	0,5

Fonte: Masi (2001).

No setor secundário ou manufatureiro, os fluxos de Investimento Externo Direto concentraram-se nas indústrias de alimentos, bebidas e tabaco. Embora de menor preferência nos anos 1990, o setor primário aumentou o recebimento dos fluxos nos últimos anos da década. Logo, o setor terciário era o principal receptor dos fluxos.

De um modo geral, não existia um país preponderante na origem desses fluxos que se distribuíam entre Brasil, Estados Unidos, Argentina. O Brasil com média acumulativa dos fluxos em 21,7% predominantes no setor industrial e serviços. Os Estados Unidos com 18,7% do total médio com empresas nos setores primário, secundário e terciário. A Argentina com participação média de 12,8% principalmente no setor industrial. A Europa estava representada pela Holanda, França e Inglaterra. Chile e Uruguai aparecem pela primeira vez nos anos de 1990.

**Tabela 4 País de origem dos Investimentos Externos Diretos na década de 1990.**

País de origem (%)	1992/93	1994/96	1997/99	1992/99
Brasil	48,3	28,4	9,3	22,5
EUA	14	13,9	24,8	18,7
Argentina	3,8	7,5	20,7	12,8
Holanda	2,9	4,1	14,1	8,4
Chile	0	12,3	5,9	8,4
Inglaterra	3,2	8	7,2	6,9
França	16,5	9,4	0,3	6,3

Uruguai	0,5	2,7	7,3	4,4
Alemanha	3	6,6	1,2	3,6
Taiwan	1,5	2,3	0,2	1,2
Japão	0,6	0,1	0,2	0,2
Demais países	5,7	4,7	8,9	6,7

Fonte: Masi (2001).

Em se tratando da data de estabelecimento, 60% das empresas estrangeiras estudadas se estabeleceram na década de 1990, destas 47% pertenciam a países do Mercosul; 40% das empresas estabelecidas em 1990 eram do setor de serviços e comércio e 39% eram do setor industrial.

A relação entre esses investimentos e o Produto Interno Bruto mostra que o incremento significativo de Investimento Externo Direto se deu num período de desaceleração econômica. A média de crescimento do Produto Interno Bruto nos anos de 1990 foi de 2,5% e 1980 foi de 4%. As razões:

- a) nos últimos 20 anos, o setor terciário foi o de maior participação no Produto Interno Bruto nacional (52%) junto com setor agrícola (26%), os fluxos no setor agrícola crescem no começo e fim da década de 1990 embora com participação modesta no Produto Interno Bruto, as empresas estrangeiras do setor são responsáveis por 40% das exportações de commodities agrícolas;
- b) setor de finanças e serviços para atender demandas insatisfeitas como de telecomunicações. Concentração do Investimento Externo Direto em serviços não transacionáveis.

**Tabela 5 Variação Setorial do PIB e fluxos de IED**

Variação setorial do PIB e fluxos de IED	PIB		IED		PIB		IED	
	92/93		94/96		97/98			
Agricultura	2,8	51,8	8,3	-32,8	10,7	337,8		
Indústria	1,4	62,1	3,8	49,8	-0,2	13,6		
Serviços (*)	3,2	68,5	7,2	526,7	1,1	101,1		
Comércio e Finanças	2,5	203,4	7,1	69,5	-2,1	43,1		
Transporte e Comunicações	4,2	200	9	412,8	8,3	211		

Fonte: Masi (2001).

(\*) não inclui governo geral, eletricidade, água e serviços sanitários.

De todo modo o crescimento do fluxo de Investimento Externo Direto (mais de 50% do PIB) não contribuiu para dar maior dinamismo à economia nacional na segunda metade de 1990 porque um coeficiente alto de Investimento Externo Direto /Produto Interno Bruto

registrava-se em setores de pouco peso na economia nacional sendo que nos setores agrícolas e de serviços foi de apenas 0,9 e 1,4% .

Em se tratando dos fatores de atração do Investimento Externo Direto, o autor explica que embora o país tenha recebido um dos menores fluxos de Investimento Externo Direto da região, essa acumulação não tem precedentes e ocorreu em setores distintos: antes de 1990 o Investimento Externo Direto se concentrava na extração, processamento e exportação de commodities agrícola, depois de 1990 se orientou aos setores não transacionáveis da economia (comercialização de bens e serviços) e ao processamento industrial de certos produtos em geral para o mercado interno.

Várias são as razões destacadas por Masi (2001). O Paraguai não passou por um processo de industrialização planejado e seu contexto econômico era de certa estabilidade macroeconômica. O modelo econômico se baseava na extração intensiva de recursos naturais e no forte dinamismo comercial de importação que se converteu em operações de triangulação comercial com os países vizinhos.

Dito de outra forma, o processo de industrialização no país foi incipiente nos anos de 1980 e adquiriu certo dinamismo nos anos de 1990, mas sem as características tradicionais de proteção de mercado e regulações. E durante a década perdida para os demais países latino-americanos, o Paraguai não esteve na mesma situação dos países vizinhos em crise do endividamento externo e os graves desequilíbrios macroeconômicos (inflação, déficits). Portanto, o país não se enquadrava nos programas de ajuste, estabilidade e liberalização adotados pelos países vizinhos e continuava procurando seu próprio modelo acompanhado de um declive gradual da economia para chegar no final de 1990 de forma recessiva. O resultado para os anos de 1990 se expressou na composição do Produto Interno Bruto sendo que 54% correspondia ao setor de serviços e comércio, 26% ao setor agrícola e indústria com 15%.

Os Investimentos Externos Diretos eram atraídos para o Paraguai pela oportunidade de aproveitar o dinamismo de setores não transacionáveis para atender a demanda interna e criação de necessidades de consumo em especial nos setores de serviços energéticos, alimentação e telecomunicações. Logo, a relativa estabilidade macroeconômica e a liberalização financeira (apesar das crises financeiras de 1995 e 1998) foram fatores de atração aos Investimento Externo Direto.

Não podem ser ignorados outros elementos como a reforma tributária, as novas legislações trabalhistas, as modificações no campo dos direitos de propriedade e o tratamento

dado ao Investimento Externo Direto <sup>250</sup>. Na prática, a existência de um marco legal e estável, a ausência de restrições para repatriação dos capitais, a ausência de risco de nacionalização de capitais e a abertura da economia que a colocava com um encargo tarifário mais baixo do Mercosul (10% do PIB) explicam e justificam a performance desses investimentos em território paraguaio.

---

<sup>250</sup> Podem ser considerados incentivos ao Investimento Externo Direto no país os benefícios fiscais a certos setores econômicos ou a exportação através da lei 60/90 e 90/90 (temas abordados no próximo capítulo).



## 6 O AMBIENTE INSTITUCIONAL E ECONÔMICO NA TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA

É tema recorrente nas análises dos estudiosos paraguaios o período pós-regime militar. A transição, os governos de transição e as reformas são assuntos que tem ocupado bastante espaço na discussão do Paraguai contemporâneo e conformam o objetivo do presente capítulo. A expectativa em relação ao processo democrático, as mudanças estruturais necessárias, o contexto econômico e o Estado enquanto agente dessa transformação são os temas que embalam a organização das próximas páginas que estão divididas em duas partes distintas.

A primeira parte aborda especificamente o significado da transição política, as reformas (em especial financeira e tributária), o processo de privatização e a atuação do Estado no sentido de viabilizar as mudanças necessárias. A segunda parte corresponde à análise da desenvoltura das instituições e da política, além do retrato dos setores econômicos e da macroeconomia paraguaia. As possibilidades em se tratando da industrialização e políticas públicas encerram o presente trabalho de pesquisa.

Algumas considerações preliminares são necessárias. Com a queda do regime, os governos posteriores assumiram o compromisso de aplicar uma política de competência baseada em um Estado ordenador e em um mecanismo de mercado regulador de preços, da produção e do investimento empresarial. Contudo, permaneceram muitas características do regime ditatorial indicando a coexistência de princípios contraditórios de mercado e estatismo, equidade e privilégios setoriais, abertura econômica e proteção além de uma série de equívocos e contradições na vida pública do país<sup>251</sup>.

Uma primeira confusão tem a ver com a crença da existência de um forte consenso nacional em torno das possibilidades de mudança com a democratização do país. A política de liberalização empreendida de imediato pelo novo governo afirmou a impressão de que se estaria em condições de avançar na reforma do regime político e do Estado. Os preparativos para a primeira eleição davam a sensação de recomposição do sistema de partidos políticos. A

---

<sup>251</sup> As análises constantes no presente capítulo se baseiam em material publicado ainda na primeira metade dos anos de 1990, portanto menos de uma década depois da queda do regime. Ressalta-se que se optou em apresentar uma avaliação genérica do período pós-queda do regime. Para dados específicos de cada governo de transição ver: SIMÓN, José Luis (Coord.). **La democracia en Paraguay: cinco años despues**. Asunción: Fundacion Hanns Seidel, Universidad Nacional de Asunción. 1994.

vitória do Partido Colorado e seu posterior desempenho apagou esse aparente consenso sobre a democratização. Apesar dos avanços preservou-se a matriz de dominação que se consolidou durante o regime autoritário. (BALMELLI, 1994).

Um exemplo dessa permanência é o caráter desigual das regras e sua aplicação segundo o ramo e importância das empresas. O tratamento privilegiado ao pagamento da dívida das empresas estatais e da Administração Central gerou importantes custos dificultando o controle do nível de preços da política monetária. As principais empresas agroexportadoras seguiram obtendo linhas de redesconto subsidiados sendo que agricultores, pequenos e médios empresários industriais assimilavam o custo da liberalização financeira.

A administração pública passou por mudanças parciais que não ofereceram resultados satisfatórios e sua imagem seguiu deteriorada. No marco jurídico-político persistiam a profunda debilidade do regime jurídico-institucional e a concentração do poder político-econômico que faz a combinação dos interesses privados e abuso da função pública. Dessa forma, os anos de 1990 corresponderam para o Paraguai um período em que não houve a consolidação da democracia e permaneceram pendentes várias tarefas incompletas da transição.

Como relembram Galeano e Barrios (1999), a transição política no país não é restauração e sim instauração da democracia, portanto, uma experiência embalada por incertezas e interesses políticos patrimonialistas no controle e administração do poder estatal. O peso dos interesses e a cultura política patrimonialista são os fatores que conspiram contra a reforma do Estado, contra sua modernização e modificação do seu papel. Para os autores, esse retrato é resultado da evolução da sociedade, da política e da economia paraguaia, ou seja, do modelo de desenvolvimento socioeconômico historicamente vigente no país que é cheio de especificidades em se tratando dos alcances das transformações e das principais etapas da sua evolução. Modelo este baseado na produção agropecuária especialmente no latifúndio pecuário e na economia campesina que passou por uma forte decomposição diante da implantação da modernização agrária excludente e o esgotamento da fronteira agrícola.

Nesse sentido, Rivarola (1994) destaca um traço característico do largo ciclo autoritário que foi a imposição de uma imagem do país caracterizada por seu crescente estado de bem estar, equidade e pacífica convivência social. O excepcional fluxo de recursos que entrou no país em função da construção da hidroelétrica de Itaipu, o vasto programa de colonização que ocupou os espaços agrícolas não explorados, o surgimento de várias empresas internacionais e transnacionais para o cultivo intensivo da soja foram os principais componentes do auge da economia paraguaia.

A disponibilidade desses recursos favoreceu de alguma forma boa parte da população ainda que a distribuição da riqueza não tenha se dado de modo equitativo, mas a sensação de bem estar e progresso impediu que a sociedade distinguisse o que era superficial e efêmero nesse ciclo econômico. Desaparecidas essas condições que serviram de sustento para a excepcional conjuntura, o país real aflorou com suas limitações estruturais e com sinais de degradação social, política e institucional. O Paraguai real estava conformado pela crise da economia geral, crise da economia campesina, insuficientes níveis de educação, capital social limitado, deficiente acesso aos cuidados básicos de saúde, distribuição desigual de recursos e ineficiência institucional.

A crise socioeconômica acompanhou o início da crise irreversível do regime autoritário haja vista o esgotamento do modelo agroexportador. A ausência de um modelo alternativo agravou o cenário socioeconômico porque as transformações contemporâneas não se apoiaram numa dinâmica industrial e sim no inchamento dos segmentos da economia terciária que alimenta o emprego informal e o crescente contingente da sociedade em situação de marginalização.

No âmbito rural, a decomposição campesina e suas consequências manifestaram-se nos conflitos e invasões de terra.

No cenário urbano, a crise foi expressa pela taxa de desemprego que chegou a 15% em 1983, pela depressão das condições trabalhistas e através da massa crescente da população com problemas para satisfazer as necessidades básicas. E os problemas urbanos se multiplicaram: aumento dos preços da terra urbana, aumento do déficit de moradia e encarecimento dos custos dos serviços básicos. Esse cenário provocou invasões dos terrenos baldios e constituição de favelas.

Nesse contexto de crise socioeconômica emergiu a crise do regime militar já fragilizado pelos fatores adversos externos<sup>252</sup>. Assim, multiplicavam-se as frentes de resistência ao regime na sociedade civil e na arena política nacional.

A crise do autoritarismo político foi embalada pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento agroexportador que expôs as fragilidades da lógica econômica paraguaia com sequelas negativas que afetaram não somente o campo da produção de bens e serviços, mas o nível de emprego e as alternativas de sobrevivência dos atores sociais.

Para além dos problemas sociais e de infraestrutura, que talvez sejam os mais visíveis, estão os fortes desajustes internos e externos que se refletiam em atrasos no

---

<sup>252</sup> Conforme apresentado em capítulo anterior, os demais países vizinhos estavam em processo de democratização e a condição do Paraguai no contexto regional era de isolamento.

pagamento do serviço da dívida externa, num distorcido sistema de câmbios múltiplos, em controles inadequados de formação de preço, baixo nível de reservas internacionais e extrema vulnerabilidade e fragilidade econômica.

Vejamos como a transição para a democracia abordou e tratou esses problemas já que a demanda e agenda de reformas indicava ser extensa, complexa e profunda.

## 6.1 A TRANSIÇÃO, AS REFORMAS E PRIVATIZAÇÕES.

O contexto econômico dos primeiros governos de transição (1989 a 1997) era de estancamento. O modelo agroexportador não foi substituído por outro alternativo e os esquemas planificadores tecnocráticos ou estatais perderam relevância. Os anos de 1990 registraram completa paralisação dos indicadores econômicos diante do esgotamento do modelo produtivo primário extrativo e extensivo, baixo nível de investimentos privados, déficit do investimento público em capital humano e infraestrutura<sup>253</sup>, falta de regras claras e perduráveis para os investimentos privados e aprofundamento da desigual distribuição de renda<sup>254</sup>.

Além disso, o país se incorporava ao processo de reformas em curso na região muito tempo depois dos países vizinhos e com a complicada situação de não contar com uma liderança própria para tais modificações e por isso a cooperação (e pressão) internacional foi relevante<sup>255</sup>.

A primeira fase da transição correspondeu aos anos de 1989 a 1993 quando esteve à frente da presidência do país o General Andrés Rodríguez. Esse período é marcado pela

---

<sup>253</sup> O coeficiente de investimentos privados entre 1974-1988 foi de 21% e entre 1989-1996 foi de 19%. Já os investimentos públicos registraram coeficiente de 6% entre 1982-1988 e de 5% para 1989-1996. Para os autores, o comportamento decrescente do investimento se traduziu em reduzida aquisição de máquinas e equipamentos piorando a já escassa mudança tecnológica.

<sup>254</sup> A retração dos preços internacionais do algodão e soja começou a manifestar-se na década de 1980 e se converteu em tendência persistente nos anos de 1990. Essa condição somada à forte restrição das unidades campestres cuja renda monetária dependia da comercialização do algodão enfrentou maiores dificuldades devido à perda da fertilidade do solo e crescentes obstáculos para ter acesso a novas terras com o fim da possibilidade de expansão da fronteira agrícola. As consequências econômicas e sociopolíticas desse processo se materializaram na queda da demanda interna, no aumento do êxodo rural e aprofundamento dos conflitos de terra.

<sup>255</sup> Para Borda e Masi (1998), um traço comum dos governos de transição foi a falta de liderança e a baixa densidade de massa crítica de técnicos para agilizar a reforma e a falta de estratégia para aplicar as medidas. Essa carência revela a face mais perversa da herança do regime anterior: a destruição da classe acadêmica e profissional universitária capaz de intervir no avanço da reforma.

instauração de uma nova Constituição de caráter democrático<sup>256</sup> (em 1992). Esses anos se traduziram em uma transição incompleta porque se mantiveram pendentes tarefas importantes como a despartidarização das Forças Armadas e a reforma do Poder Judiciário. Embora a crise do Judiciário seja um dos mais nefastos legados do regime autoritário assim como a cultura da ilegalidade que se converteu em regra, o maior obstáculo para a consolidação da democracia foi a persistente aliança entre o Estado e o Partido Colorado.

O primeiro governo de transição havia declarado que iria estabelecer de forma progressiva uma economia de mercado com regras do jogo claras, além da transparência econômica e privatizações das empresas estatais ineficientes. Então, a expectativa era de que a iniciativa privada atuaria em livre concorrência e as barreiras ao desenvolvimento seriam derrubadas.

O segundo governo democrático sob a presidência de Juan Carlos Wasmosy (1994-1998) assumiu o comando do país com um grave déficit em relação às instituições do Estado: sem modernização, sem transparência, enfraquecidas e limitações institucionais básicas. As principais demandas se referiam ao combate à corrupção, à modernização, profissionalização institucional e democrática das Forças Armadas e da Polícia Nacional, uma revolução na política educacional e eficientes políticas públicas que gerassem fontes de trabalho, melhorassem a saúde pública e o contexto socioeconômico em geral.

Entretanto, a consolidação da democracia e modernização das estruturas socioeconômicas e culturais do país não se efetivou nos primeiros governos de transição haja vista que os avanços realizados se deram com limitações e muitas contradições, são significativas as conquistas no plano das liberdades públicas e do exercício da democracia mínima que privilegia o processo eleitoral.

### 6.1.1 A reforma financeira.

A política monetária do Paraguai se destaca no contexto regional por manter relativa disciplina embora sujeitos a pressão tanto do setor público como do setor privado. Além do

---

<sup>256</sup> A principal modificação constante na carta magna é a separação dos poderes e estabelece um sistema de equilíbrio entre os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Muito embora a Constituição Nacional de 1992 tenha redefinido a organização do Estado paraguaio e reorganizado os três poderes no sentido de maior equilíbrio, as mudanças organizacionais no interior da Administração Central e dos entes descentralizados foram mínimos; e as mudanças que se efetivaram ativeram-se ao campo normativo.

elevado grau de subordinação do Banco Central ao Ministério da Fazenda, as pressões para maiores gastos do setor público para obtenção de créditos subsidiados aos setores produtivos via política de redesconto do Banco Central<sup>257</sup> comprometem essa disciplina macroeconômica.

Uma das primeiras alterações realizadas pelo governo que assumiu em 1989 foi a adoção do regime de câmbio livre pelo qual o Banco Central pode intervir no mercado de divisas somente para evitar flutuações que comprometessem seriamente a política monetária, mas sem interferir na tendência fundamental do mesmo. Tal disposição tinha como propósito restabelecer o equilíbrio da balança de pagamentos e estimular a produção. Por outro lado, a flexibilização das operações cambiais induziu a um forte ingresso de divisas de curto prazo o que obrigou o Banco Central a intervir no mercado para evitar as pressões de baixa do tipo de câmbio nominal<sup>258</sup>.

O crédito ao setor público foi relativamente restringido entre 1989 e 1991 ao mesmo tempo em que houve o melhoramento da situação financeira do setor público e a política monetária estava orientada para a estabilidade de preços. Essa situação se reverteu totalmente em 1992 pela escassez de recursos fiscais e pela necessidade de cobrir os serviços da dívida externa, caracterizando uma situação macroeconômica de precário equilíbrio ou de instabilidade controlada. Logo o sistema monetário enfrentou uma gradual e progressiva substituição do guarani pelo dólar norte americano o que reduziu a capacidade reguladora do Banco Central. Os depósitos em moedas estrangeiras tiveram uma forte expansão nos últimos anos.

De um modo geral, o setor financeiro e monetário do Paraguai pode sentir alguns avanços através da nova Carta Orgânica do Banco Central do Paraguai (Lei 489/95)<sup>259</sup>, da nova lei de bancos (Lei 861/96) e da lei de seguros (827/96).

---

<sup>257</sup> A constituição de 1992 lhe dá o caráter de organismo técnico que tem a exclusividade da emissão monetária, e conforme os objetivos de política econômica do governo, participa com os demais organismos técnicos do Estado na formulação de políticas monetária, creditícia e cambial, sendo responsável pela execução e desenvolvimento. Esta formulação reflete a inclinação de fazer depender a autoridade monetária de outras instâncias governamentais e o grau de autonomia ou independência técnica de gestão para estabilidade monetária tem sido motivo de controversas dentro do governo.

<sup>258</sup> Até 1989 estava vigente o câmbio múltiplo pelo qual o dólar tinha diferentes preços de acordo com: a taxa para exportações, taxa para importações, taxa preferencial para importação de insumos e máquinas utilizadas para investimento do setor produtivo, taxa preferencial para importações do Estado, taxa preferencial para pagamento da dívida externa pública. O atual regime cambial aplica a flutuação administrada onde o mercado determina o preço das divisas dentro de certa banda estabelecida pelo Banco Central do Paraguai e de acordo com seu programa monetário de controle da inflação.

<sup>259</sup> A Nova carta orgânica prevê maior autonomia ao banco também para execução da política monetária além de maior responsabilidade na gestão do próprio Banco Central, menor espaço para a discricionariedade por parte dos diretores, impossibilidade de outorgar créditos indiscriminados a bancos privados, entes públicos ou ao Ministério da Fazenda, maiores exigências de transparência na gestão monetária e financeira, maior

O programa setorial de investimentos (281/93) foi fortalecido por novas leis vinculadas ao mercado de capitais e foi durante a segunda fase da transição que ocorreram as mudanças importantes em relação ao sistema financeiro<sup>260</sup>.

Até 1990 os limites de juros eram fixados pelo Diretório do Banco Central do Paraguai, que a partir de então foram liberados sendo o mercado o seu determinante<sup>261</sup>. Apesar da reforma financeira e da baixa taxa de inflação, as taxas de juros do mercado permaneceram altas devido aos níveis de morosidade e o alto custo administrativo das entidades financeiras.

Outro aspecto da reforma financeira foi o crédito específico ao setor agrícola, industrial e comercial assim como foram criados o Fundo de Desenvolvimento Campesino e o Fundo de Desenvolvimento Industrial. Entretanto, segundo os pesquisadores, isso não foi suficiente para aumentar o nível de crédito já que o desembolso dos valores financeiros continua em quantidade reduzida.

A reforma financeira teve por mérito a liberalização das taxas, a mudança no marco regulatório, a redução do encaixe legal e a eliminação do crédito dirigido. Contudo, a reforma não melhorou o nível esperado de supervisão e controle do sistema financeiro, situação que contribuiu para a crise de 1995 e 1997<sup>262</sup> e também não conseguiu reduzir as taxas de juros. Para Borda e Masi (1998), as altas taxas de morosidade e altos custos administrativos de empresas financeiras ineficientes seguem causando as elevadas taxas de juros do sistema financeiro.

As reformas colocadas em prática tendiam a uma maior liberalização do mercado e significaram a liberalização do câmbio, a formalização do mercado exterior mediante a queda das tarifas, a introdução de mecanismos mais ativos de controle monetário. Nesse aspecto da política monetária e creditícia se deu particular atenção a implementação de medidas anti-

---

independência para emissão, de títulos e outros instrumentos monetários como para a compra de carteiras ou operações em bolsas de valores outorgando maiores condições para manter a estabilidade externa e interna da moeda.

<sup>260</sup> Também em se tratando do número de empresas do setor. O número de financeiras reguladas (legais) que em 1989 somavam 29 passou em 1997 para 61. Havia uma estimativa de que as financeiras não reguladas somavam o número de 60 em 1989 e alguns anos depois, reduziu-se para o número de 37. Em relação aos bancos, estima-se que em 1988 existiam 24 e em 1995 eram 35.

<sup>261</sup> A título de ilustração, para empréstimos comerciais a taxa de juros era de 28% em 1989 e 40% em 1990.

<sup>262</sup> A facilidade de ingresso ao sistema de empresas financeiras e a escassa supervisão do Banco Central do Paraguai, contribui para a geração de sucessivas crises de 1995 e 1997. As causas das crises estiveram vinculadas à proliferação de intermediárias financeiras com insuficiente capitalização, práticas fraudulentas, existência de empresas vinculadas e gestão financeira deficiente ou negligente. Pelo lado da autoridade monetária havia escassa capacidade de controle por parte da superintendência do Banco Central.

inflacionárias baseadas na contração do meio circulante e no equilíbrio fiscal e à importância de orientar o crédito aos setores produtivos.

Para os analistas, o processo de liberalização não foi bem articulado de modo que enalteceu as implicações negativas de um mercado pouco transparente e que necessita de um marco legal que permita um funcionamento eficiente e com adequada supervisão. As críticas e fragilidades da reforma financeira se referem especialmente à supervisão do setor. Ao invés de começar pelo sistema de controle e supervisão das entidades bancárias e financeiras se optou por um caminho contrário: o primeiro passo foi liberalizar o mercado, mudar as leis para depois liberalizar os depósitos públicos e somente no final se recorreu à supervisão.

Porém um dos méritos da política econômica inaugurada pela transição foi a estabilização macroeconômica que possibilitou controlar a inflação em níveis aceitáveis mesmo que a mudança cambial tenha afetado a competitividade das exportações e as perdas monetárias colocam em risco a estabilização.

#### 6.1.2 A reforma tributária e as privatizações.

No âmbito fiscal-administrativo, houve a promulgação da nova lei tributária junto com a implementação do sistema integrado de informação financeira e foram criadas novas figuras de complementação e apoio ao setor privado como a Comissão Nacional de Valores com o objetivo de mobilizar recursos para a produção e buscar canais de comercialização para a oferta de bens exportáveis do país, além de captar investimentos estrangeiros.

O novo sistema tributário foi implantado pela Lei 125/91 que também significou um avanço no saneamento das finanças públicas através de mecanismos de maior controle dos gastos públicos. A Lei 125/91 objetivou simplificar o sistema tributário e fazê-lo mais eficiente, introduziu o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) como principal fonte de recursos fiscais. O novo sistema impositivo é mais simples que o anterior do ponto de vista estrutural e compreende os seguintes impostos: o Imposto sobre Valor Agregado correspondendo a 10%, o imposto de renda com a taxa de 30% aplicada às atividades comerciais, industriais e de serviços (excluindo os de caráter pessoal). O chamado tributo único com uma taxa de 3% é aplicado para pequenas e médias empresas cuja capacidade de contribuição não passe de certo limite; o imposto seletivo ao consumo incide nos combustíveis, bebidas, tabaco, além desses, existem ainda o imposto imobiliário e o de comercialização interna de gado.



Mesmo depois da reforma, os recursos tributários do Governo Central mantiveram-se de modo que a estrutura tributária continuou inadequada para promover a melhor distribuição de renda nacional e apoiar o processo de desenvolvimento econômico e social do país dada a corrupção e ineficiência do sistema. São três os problemas a serem corrigidos: a regressividade, a dependência do setor externo e a inelasticidade das receitas das arrecadações. Também com a reforma tarifária houve a redução da dispersão e incoerência do sistema anterior e foram introduzidos quatro níveis tarifários: 0% para os insumos, 5% para os bens de capital, 10% para os bens finais e 15/20% para os veículos<sup>263</sup>. A tabela mostra essa estrutura.

**Tabela 6 Participação por tipo de imposto e por tipo de receita (em %)**

	1990-93	1994-97	1990-97
IVA	27,69	27,38	27,54
Com. Exterior	15,02	15,27	15,07
Renda	10,13	14,17	11,62
Outros	38,4	12,08	26,62
Receita Tributos / PIB	8,81	10,46	9,48
IVA / PIB	3,4	4,15	4,01

Fonte: Borda; Masi (1998).

Já os Investimentos Externos Diretos podem se beneficiar de duas leis. A lei 60/90 corresponde a promoção de investimentos e a 90/90 de promoção às exportações. A lei 60/90 não é exclusiva ao capital estrangeiro, pois objetiva estimular investimentos estrangeiros e nacionais dos setores agrícolas, industrial, construção, transporte e armazenamento, comunicações e turismo. Os incentivos mais importantes decorrem do percentual de 95% de exceção do imposto de renda das empresas nos primeiros cinco anos de operação, isenções de remessa de dividendos, lucros e royalties para fora do país durante cinco anos, isenção tarifária para importações e do Imposto sobre Valor Agregado sobre bens de capital. A lei 90/90 prevê isenções tributárias para a venda ao exterior de produtos não tradicionais (manufaturados ou não).

Ou seja, do ponto de vista da reforma tributária houve a simplificação do sistema de arrecadação de impostos, ampliação da base de contribuintes e dotação de maior eficiência para a destinação dos recursos de modo que houve modificação na estrutura tarifária. Apesar

<sup>263</sup> Apesar de todas essas mudanças, os níveis de pressão tributária correspondem aproximadamente a 8% do PIB que é um dos mais baixos da América Latina.

disso o sistema segue sofrendo limitações haja vista que não houve melhora na redistribuição da política tributária e permanecem os altos índices de evasão fiscal (cerca de 40%) além de não existir imposto de renda pessoal. Desse modo, embora a reforma tenha significado um grande avanço por sua simplificação, não tem melhorado o aspecto redistributivo da política tributária.

Em se tratando das empresas públicas, o processo de privatização se deu de forma restringida e com muitos obstáculos. Apesar da legislação especial (Lei 126/91) apenas 4 das 12 empresas públicas existentes foram privatizadas<sup>264</sup>. As causas desse cenário se referem à falta de uma estratégia governamental coerente, influência dos grupos de pressão e poder que dificultam a eficiência e transparência que o processo requer. Outro obstáculo se refere ao volume de operações no mercado de capitais que nesse período era ainda insignificante.

O grande déficit de cobertura dos serviços básicos e a ineficiência das empresas públicas não foram argumentos suficientes para a privatização. O primeiro governo considerou a privatização parte da agenda de reformas. O segundo governo montou o primeiro conselho de privatização e contratou consultorias para preparar a transferência das empresas para a esfera privada.

O debate sobre o processo de privatizações envolve defensores e críticos. Se por um lado, existe a necessidade de melhorar os serviços tanto em cobertura como em qualidade, por outro o Estado não conseguiu mostrar capacidade de controle e de regulação sobre mercados específicos seja por sua natureza (como por exemplo, o setor financeiro) seja por sua estrutura (monopólio). Por outro lado, o interesse político em manter o controle sobre alguns segmentos de votos cativos e recursos disponíveis para objetivos extra econômicos tornou-se um obstáculo.

---

<sup>264</sup> As empresas públicas do Paraguai estavam distribuídas nos seguintes setores: a) três de serviços básicos: eletricidades (ANDE), telecomunicações (ANTELCO), água e esgoto (CORPOSANA); b) quatro produtoras de bens: petróleo (PETROPAR), aço (ACERO), cimento (INC), cana e álcool (CAPASA), c) cinco empresas de serviços: aéreo (LAPSA), transporte fluvial (FCAL), transporte ferroviário (ANNP), aeroporto (DINAC). As empresas que foram privatizadas são: CAPASA, LAPSA, FLOMERES, ACEPAR.

### 6.1.3 O Estado e as mudanças.

Segundo dados publicados em 1994, o governo central paraguaio incluía, além da administração central<sup>265</sup>, as entidades descentralizadas como a Universidade Nacional de Assunção, o Instituto de Previdência Social, o Instituto de Bem Estar Rural, o Instituto Nacional de Tecnologia e Normatização, Serviço Nacional de Saneamento Ambiental, Instituto de Desenvolvimento Municipal, Conselho Nacional de Habitação, Instituto Nacional do Indígena, Comissão Nacional de Valores, Banco Central do Paraguai, Banco Nacional de Fomento, Fundo Pecuário, Banco Nacional dos Trabalhadores, Caixa do Ministério da Defesa Nacional e Fundo de Desenvolvimento Campesino.

A essa estrutura somam-se as empresas públicas (Administração Nacional de Navegação e Portos, Frota Mercante do Estado, Administração Nacional de Eletricidade e de Telecomunicações, Linhas aéreas de transporte, Corporação de Obras Sanitárias de Assunção, Indústria Nacional de Cimento, Petróleos Paraguaios).

De um modo geral, os resultados da modernização das instituições estatais têm sido de menor relevância sendo que nos Ministérios da Fazenda e da Educação ocorreram os maiores progressos. Em matéria de modernização foram visíveis alguns avanços que impactam sobre os estilos de gestão e eficácia operacional. O atual sistema integrado de informação financeira (SIIF) do Ministério da Fazenda segue uma etapa de desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF).

Em se tratando do Ministério da Educação e Cultura as mudanças foram importantes porque existiu desde o início a demanda manifesta da sociedade civil para melhorar a qualidade e cobertura da educação. Essa pressão social permitiu manter algumas metas de reforma assim como a contratação de uma instituição externa responsável pelo desenho e execução da estratégia. Isso foi fundamental para uma nova cultura organizacional dentro do MEC haja vista que a criação de um conselho de reforma com membros externos a instituição e respeitáveis em nível profissional foram fundamentais para criar a conexão entre os envolvidos direta e indiretamente no processo. A consultoria externa permitiu também a

---

<sup>265</sup> A função administrativa do Estado gira em torno da Administração Central e dos Entes Descentralizados que dependem do Poder Executivo. A Administração Central é exercida pelo presidente e vice-presidente eleitos diretamente pelos cidadãos por maioria simples de votos a cada 5 anos. As funções principais do presidente são: exercer a representação do Estado, dirigir a administração geral do país, fazer cumprir a Constituição e as leis, administrar as relações exteriores da República, comandar as forças armadas da Nação, manter as relações do Executivo com o Congresso.

capacitação dos diretores sobre gestão e administração institucional o que permitiu criar uma massa crítica para a expansão e aprofundamento da reforma educativa.

Porém, em geral a gestão pública continuou carecendo de um sistema ágil de planificação e avaliação das execuções das ações e dos programas que permita melhorar a governabilidade no sentido de acomodar demandas e metas de acordo com os recursos disponíveis.

Além disso, sobre a dimensionada burocracia estatal herdada da ditadura ao invés de haver reduções, houve incremento nos anos de transição (1989 – 1997) em um total de 42.807 novos cargos, ou 29% de aumento. Apesar dos governos locais serem responsáveis por parte desses cargos foi a administração central a principal fonte de geração de emprego (33.194 cargos).

Os outros poderes (judiciário e legislativo) também registraram alterações previstas na Constituição Nacional de 1992 que outorgaram independência a essas esferas do poder. No entanto, a ineficiência do Estado no âmbito jurídico persistiu e se expressa na morosidade nas decisões judiciais, na falta de definição administrativa jurisdicional entre poder executivo e judicial, na carência de recursos financeiros e econômicos apropriados e reduzida qualificação dos recursos humanos, na corrupção generalizada, na justiça custosa e não funcionamento da burocracia judicial, na falta de sistema de informação adequado nos tribunais, na indefinição e ineficácia dos órgãos vinculados à justiça e descentralização inadequada da administração jurídica.

Para Borda e Masi (1998), há um campo aberto para a proposição e implementação das pautas jurídico-administrativas em várias áreas do governo. Porém, como as mudanças ocorrem muito lentamente permanecem as possibilidades de irregularidades e distorções institucionais como no sistema de contratação de pessoal público e os critérios de seleção que respondem a lealdades pessoais. E ainda, não se dispõe de mecanismos sobre desempenho e critérios de promoção e subsistem práticas autoritárias no interior do setor público.

Embora a Constituição de 1992 tenha sido uma evolução em comparação com a anterior (1967) ainda a forma e velocidade das modificações têm sido aquém para romper com a forma de governo anterior onde havia a hegemonia do poder executivo.

Logo, a reforma do Estado teve modestos alcances em função de fragilidades em sua execução como também por condicionamentos nacionais. Foram as pressões externas alimentadas pela cooperação internacional que impuseram que fossem postas em marcha as reformas do Paraguai. Contudo, tais reformas não se basearam em um projeto coerente nem

contou com uma liderança que a conduzisse e a coordenasse eficazmente de modo que a experiência desse processo é marcada pela descontinuidade e pela falta de sequência.

Outra perspectiva para a limitação da reforma do Estado e seu novo papel é definida pela singularidade que assumiu a transição democrática diante da ausência de um amplo pacto social e político nacional. No Paraguai foram as Forças Armadas e importantes setores do próprio partido governante os atores políticos que protagonizaram a queda final do regime e impuseram as regras do jogo que definiram a transição, portanto, foram esses atores que definiram a agenda e o cronograma de transição.

Antes de propor uma reforma profunda e planejada se optou a recorrer a medidas e ações pontuais ou parciais. Os interesses envolvidos fizeram com que permanecesse a cultura política e a figura estatal, então a reforma substantiva prometida ficou na retórica ou simplesmente foi esquecida. A estratégia política da transição impediu aplicação de algumas medidas de ajuste econômico e de reformas das instituições públicas.

Embora com alguns avanços, tem-se observado um grande atraso na execução dos programas previstos no Projeto Setorial de Investimentos tais como a reestruturação dos bancos públicos, seguro social, privatizações, lei da função pública, lei dos ministérios, tudo em função da falta de sustentação política.

#### 6.1.4 Algumas considerações sobre as reformas.

A palavra reforma só entra em cena no Paraguai a partir de 1989 e apesar da ausência de hiperinflação e protecionismo por substituição de importações, a reforma do Estado e as reformas econômicas são fundamentais para a recuperação econômica e aprofundamento da democracia. O atraso nessas reformas é uma limitação séria para a transição da democracia no país. Os autores defendem esse argumento a partir de cinco enfoques. (BORDA e MASI, 1998)

O primeiro se refere ao âmbito econômico propriamente dito. As reformas têm se concentrado na estabilização e liberalização econômica com altos custos para o setor real da economia. Apesar da liberalização da taxa de câmbio livre e flutuante e das taxas de juros, não se desenvolveu a capacidade do Estado para impor novas regras ao jogo financeiro.

No primeiro período da transição (1989-1993) houve o rápido controle das contas fiscais e a eliminação do déficit público<sup>266</sup>. O resultado foi a redução da inflação<sup>267</sup> mas com altos custos para o setor privado dada a ausência de investimentos públicos. Por outro lado, a liberalização cambial e monetária significou baixo preço relativo do dólar e altas taxas de juros que provocaram queda dos preços internos dos produtos de exportação e encarecimento dos custos de produção.

Com relação a desregulação, desmonopolização e comércio exterior os governos de transição encontraram uma economia relativamente aberta<sup>268</sup> tanto pela ausência de projetos industriais de substituição de importações como pela larga prática do comércio ilegal. A pouca capacidade efetiva de controle estatal sobre os preços fez das desregulações simples atos formais, enquanto a desmonopolização e privatização em quase nada avançaram em função dos interesses econômicos e políticos em jogo.

Não podem ser ignorados os avanços. A reforma tributária significou importante racionalização do sistema impositivo e se iniciou em 1992. A liberalização do mercado financeiro foi seguida por reformas do Banco Central, novas regras para instituições financeiras e companhias de seguro e abertura de bolsas de valores. Criaram-se leis, instituições de promoção dos investimentos e exportações com o objetivo de estimular o setor privado. Parte destas reformas deriva de forças exógenas mas a descontinuidade das mesmas tem sido responsabilidade do governo nacional.

O segundo argumento busca explicar as razões que levaram o país a não avançar em outros campos da reforma. A estreita relação entre governo e partido oficial e a carência de projetos alternativos de Estado de outros partidos de oposição tem impedido as mudanças necessárias porque ou permanecem obsoletas algumas leis como a lei do orçamento federal, a lei dos funcionários públicos, da administração financeira do Estado, ou se tem a carência delas (como a falta de cartas orgânicas de ministérios que permita discriminar funções e responsabilidades). Ao não criar um entorno propício para a mudança a situação tem piorado haja vista o aumento do número de cargos públicos e os aumentos salariais sem o respectivo aumento da produtividade. E ainda, persiste a assimetria dos gastos correntes e gastos de

---

<sup>266</sup> Entretanto, reapareceram na segunda etapa da transição.

<sup>267</sup> Em 1990 chegou a 44,1%. Em 1993 foi registrada uma taxa inflacionária de 20,4%, conforme tabela apresentada posteriormente.

<sup>268</sup> E com a vantagem do Paraguai possuir a carga tarifária mais baixa da região sendo uma das economias mais abertas do Mercosul. Em termos de regulação trabalhista o país apresenta o custo de regulação mais baixo da região (medido pelo custo de demissão e contribuições à seguridade social).

investimento além dos organismos de controle e fiscalização que continuam débeis e as condições precárias dos serviços públicos<sup>269</sup>.

Em se tratando da função social do Estado (o terceiro argumento), a transição tem destinado substancialmente mais recursos financeiros a essa função carecendo o Estado de uma política e estratégia social destinada a mitigar a pobreza e melhorar a distribuição de renda. Os recursos financeiros têm se concentrado em gastos correntes ao invés de gastos de investimento social propriamente dito. Têm-se incrementado os recursos para a educação, saúde, moradia e agricultura sem haver mudança na matriz tradicional dos recursos públicos (falta de priorização, escassa coordenação, pouca participação da sociedade e falta de medição dos resultados).

O quarto argumento aborda a relação das demandas e a contestação dos principais atores sociais frente ao Estado. Apesar da abertura democrática, os atores sociais organizados demonstram não possuir força suficiente nem argumentos técnicos sólidos para impor ou negociar suas demandas junto ao governo como tampouco para alcançar consenso entre os interesses dos próprios atores sociais. Por outro lado nem os governos de transição demonstraram vontade política para identificar consensos básicos para adotar planos de ação que satisfaçam as demandas.

E por fim, o quinto argumento faz uma provocação diante das oportunidades abertas pelo processo de transição para uma inserção econômica diferente do país na região. O Paraguai, no contexto do Mercosul, é a economia mais aberta da região mas com um modelo econômico não propício ao projeto de integração regional e por isso com maiores desvantagens que os outros países da região para o aproveitamento do projeto regional. 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 Mercosul.

A partir desses argumentos é possível compreender os avanços e as dificuldades da reforma democrática no Paraguai. As maiores conquistas da transição se relacionam com a estabilização macroeconômica e a reforma tributária. Em menor medida, têm-se avançado na reforma financeira com a atualização de leis, normas financeiras ainda que subsistam problemas de controle, transparência e supervisão. A estabilização econômica é um dos

---

<sup>269</sup> Os autores destacam que embora nos anos 1970 o país tenha experimentado um rápido crescimento e início de modernização de certos setores da produção e isso tenha dado origem a uma nova classe empresarial, essa modernização nunca chegou ao interior do Estado. Ao contrário, enaltecem-se o crescimento caótico das dependências estatais, administração arbitrária dos recursos humanos e um serviço público desconectado das demandas de seus usuários. A cultura da administração pública não tem mudado em relação ao tempo anterior a transição.

pontos fortes da transição, mas recebeu críticas pela mudança cambial que afeta a competitividade das exportações<sup>270</sup>.

Em relação à liberalização do comércio exterior de uma economia aberta e sem reformas, a admissão temporária tem sido melhorada. Em virtude desse regime é permitida a entrada em território nacional, com suspensão de tributos de importação, de certas mercadorias para um fim determinado e destinadas a serem exportadas dentro de um prazo estabelecido seja no estado em que foram admitidas ou depois de alguma transformação. Até 1989 esse sistema de exceção se prestava a todo tipo de irregularidades com o objetivo de evasão fiscal já que era manejado por entes mistos (públicos e privados) formados por grupos interessados em lucrar ilegalmente ao invés de facilitar os investimentos e as exportações. O problema foi superado a partir de 1989.

A Lei 60/90 de incentivos de investimento e criação do Pró-Paraguai (agência de promoção das exportações) tem canalizado o apoio estatal para exportações não tradicionais. O Pró-Paraguai oferece uma série de serviços como ajuda para a formação de consórcios para exportação de pequenas e médias empresas, oficina de informação comercial para identificar mercados, banco de dados atualizados com informações estatísticas, lista de exportadores, entre outras informações.

As mudanças no marco jurídico-legal nas áreas econômicas e sociais não tiveram a mesma aceleração e impacto que as mudanças legais de caráter político. Uma das reformas mais importante foi a nova lei tributária que simplificou o sistema de arrecadação de impostos, ampliou a base dos contribuintes, dotando de eficiência e neutralidade a dotação dos recursos e modificando a estrutura tarifária.

## 6.2 O AMBIENTE INSTITUCIONAL E A ECONOMIA DA TRANSIÇÃO.

Entender a lógica que embalou (e embala) a realidade política do Paraguai requer, antes de mais nada, um olhar sociológico sobre as instituições públicas haja vista que resultam da complexidade social e definem um modelo de dominação que busca estabelecer um vínculo entre o Estado e a necessidade de uma certa ordenação social<sup>271</sup>. Considerando, como o faz Balmelli (1994), as instituições estatais como resultados imediatos desse processo

---

<sup>270</sup> Muito embora diante das crises financeiras (1995 e 1997) registraram-se dúvidas quanto a essa estabilidade.

<sup>271</sup> A “ordenação” objetiva também reduzir o custo adicional da incerteza que acompanha as transações sociais.



social, para analisar a prática estatal e sua estruturação se deve ter como referência a sociedade.

Para isso, algumas particularidades do desenvolvimento institucional no Paraguai são destacadas pelo autor. O condicionamento histórico deve ser considerado haja vista que o desenvolvimento de uma consciência jurídica se viu entorpecida pelo processo político que se agravou desde 1954 com a defasagem entre a normatização do poder político e seu exercício. A dicotomia entre o normativo e o político não encontrou uma solução favorável para o desenvolvimento de uma consciência jurídica que facilitaria a criação e a evolução das instituições, ao contrário a legalidade foi um recurso para a justificativa do exercício do poder discriminatório e irresponsável.

#### 6.2.1 As instituições e a política.

A Constituição Nacional de 1967/1977 produziu uma situação jurídica anormal: o Paraguai jurídico-formal não coincide com o país real. A constituição e as leis perderam sua capacidade prescritiva e vinculante. As relações de poder em todo momento sobrepunham-se a normativa institucional.

O processo de transformação socioeconômico das últimas décadas deveria ser acompanhado de um processo de fortalecimento institucional. A contradição entre modernização socioeconômica e baixo nível de institucionalidade política condiciona adversamente o processo político. Logo não respondem a uma racionalidade democrática da sociedade. Ao contrário, as transformações socioeconômicas que influenciaram a legitimidade do exercício do poder político autoritário e tradicional foram acompanhadas pelo engrandecimento do Estado que fez da burocracia uma moeda de troca. Essa burocratização não respondeu ao critério de racionalidade, legalidade e neutralidade jurídica. O elemento patrimonialista teve um efeito distorcivo no processo de transformação econômica e um efeito desintegrador das possibilidades de organização política.

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 é pessoal e baseada num

sistema de prebendas e o país é considerado pelos detentores do poder como uma propriedade privada.

Esse regime político tem sido denominado presidencialismo autoritário e suas características principais são: exacerbação da tomada de decisões pelo titular do poder executivo, atribuição de funções periféricas ao Congresso e subalternização do poder judiciário frente ao poder executivo. Essas circunstâncias de precariedade institucional se deviam à inexistência de autonomia dos governos locais, à existência de um sistema de partidos aparente e à ausência de uma consciência jurídica que servisse de base para a formação de uma sociedade civil capaz de internalizar a democracia como algo além de um pacto de não agressão.

A transição política iniciada em 1989 significou ruptura e reforma que se sucederam de forma dessincronizada de modo que não impediu que desde o início se estabelecesse um novo relacionamento entre detentores e destinatários do poder.

Embora o poder político a partir de então esteja baseado na plena vigência dos direitos humanos, não se pode ignorar o protagonismo das Forças Armadas nesse processo. Do mesmo modo, não se pode ignorar que as liberdades civis e políticas são respeitadas em um grau nunca visto na história paraguaia contemporânea.

O processo de criação institucional tem sido abrangente e habilitou os membros dos municípios para eleger diretamente seus prefeitos, foi promulgado um código eleitoral no qual se exacerbam os mecanismos de democracia direta além da nova constituição de 1992 que estabeleceu um modelo de presidencialismo atenuado.

A nova constituição apesar de suas imperfeições técnicas é uma norma constitucional democrática e o compromisso com a liberdade é contemplado pelo estabelecimento de uma relação simétrica de poderes do Estado e com a institucionalização sobre bases racionais e igualitárias de um relacionamento entre governantes e governados.

Contudo, 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 ter liberdade nem plena vigência durante décadas e em termos socioeconômicos o processo de dualização social se agrava.

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 apesar do novo regime sócio - político consagrado na Constituição de 1992 estabelecer um modelo de economia capitalista de mercado com democracia política.

Para Rehren (1994), o processo de transição da democracia no Paraguai foi iniciado “desde dentro” e “desde cima” por isso pode ser caracterizada como uma transição atípica. É o contexto de um Estado prebendeiro e suas estruturas e práticas clientelistas que delimitaram a dinâmica desse processo. Nesse sentido o grande desafio da transição paraguaia é justamente a transformação do Estado (prebendeiro e clientelista) de forma simultânea com a consolidação de instituições e processos democráticos. Conspira contra esse processo uma cultura que durante 35 anos de autoritarismo impediu a modernização da classe política e o surgimento de novas gerações de destaque no interior dos partidos políticos<sup>272</sup>. Para o autor, um dos aspectos cruciais se refere ao Partido Colorado que é totalmente dependente do Estado, e é um partido hierárquico onde seus líderes não estão acostumados a decisões democráticas, a ser desafiado pela oposição e a competir abertamente pelo poder sem o apoio do Estado.

Embora tenha havido alguns ajustes organizacionais e institucionais no Ministério da Justiça (principalmente em se tratando das relações de trabalho), seus resultados são pouco impactantes. De modo que continuam prevalecendo as relações informais ou primárias nas relações trabalhistas.

Alguns avanços jurídicos foram inaugurados pela Constituição Nacional de 1992 incluindo normas sobre o direito ao trabalho e ao emprego e a representação sindical. Ao mesmo tempo foram estabelecidos direitos de sindicalização, negociação coletiva e greve. O novo código do trabalho de 1995 também introduziu avanços significativos em especial para os setores trabalhistas não protegidos anteriormente (como serviço doméstico, trabalhadores rurais e do transporte).

Sem desconsiderar os avanços ainda prevalecem empregados que continuam sendo excluídos do cumprimento das normas trabalhistas. Persistem situações de exclusão absoluta como relações trabalhistas informais sem nenhum suporte contratual e casos de contratos trabalhistas e coletivos contratuais cujas cláusulas não são respeitadas pelos empresários.

---

<sup>272</sup> Para este autor, o golpe que derrubou a ditadura foi provocado por uma crise econômica iniciada em 1982 e pela falta de capacidade do envelhecido general para articular os componentes do modelo prebendeiro e clientelista. A realização de eleições parlamentares e presidencial em maio de 1989, com partidos de oposição desarticulados e reprimidos, impossibilitados de formar coalizões e com eleitores sem experiência e curto tempo para organizar-se, permitiram a manipulação eleitoral do partido colorado e ao seu candidato General Rodriguez assegurar o triunfo.

O acesso à justiça se torna difícil nesse contexto institucional. Embora a legislação atual seja favorável aos direitos dos trabalhadores, a defensoria jurídica continua tendo sérios obstáculos. Os problemas decorrem da lentidão dos processos e as pressões que exercem os empregadores.

Portanto, o avanço legislativo não se traduziu em práticas institucionais, os obstáculos não decorrem somente dos empresários, mas também dos próprios trabalhadores e dos atores envolvidos nos processos institucionais trabalhistas (agentes estatais e judiciais). Uma das debilidades dos trabalhadores consiste na alta proporção dos não sindicalizados, e mesmo os organizados possuem significativas limitações como a forma de sindicalização predominante (por empresa que dificulta alianças reivindicatórias) e a existência de uma consciência gremial isolada e imediatista.

Barrios (1994) complementa essa avaliação acrescentando algumas observações. Para o autor, a década de 1990 é marcada pela continuação da ausência de reformas estruturais do Estado, pela persistência da instabilidade e a alto grau de conflito político sem resolução institucional. O que se observa é uma concentração do sistema político na administração de transição e seus problemas afetam sua capacidade de atender efetivamente as questões econômicas e sociais. Estas são características de uma relação de discórdia entre Estado, economia e sociedade onde persiste o modelo de Estado intervencionista em um contexto econômico e social de liberdade e mudanças. Por isso, os anos de 1990 correspondem a um período histórico de maior ineficiência da ação estatal no país<sup>273</sup>. O que há de concreto é ausência de políticas públicas, fragmentação e descoordenação das ações públicas.

### 6.2.2 O contexto econômico.

Borda e Masi (1998) lembram que o Paraguai foi um dos últimos países do continente que iniciou um processo de transição política para a democracia. Porém, a singularidade do país não é somente no campo político, mas especialmente no âmbito econômico uma vez que não possuiu uma economia protegida por uma estratégia de industrialização por substituição de importações, não teve experiência hiperinflacionária e o

---

<sup>273</sup> Um exemplo dado pelo autor se refere aos milhões de dólares provenientes da cooperação internacional que continuaram servindo para alimentar as bases políticas de um Estado que se nega sistematicamente a mudar.

comportamento de sua economia (subterrânea) tem sido desenvolvida em função das economias protegidas dos países vizinhos.

O país, nos termos dos indicadores macroeconômicos, pode ser apreendido através dos números expressos pelas tabelas seguintes que comprovam o comportamento bastante específico do Paraguai diante de seus vizinhos.

Durante a década de 1980, o crescimento do Produto Interno Bruto além de positivo era proporcionalmente maior. Entretanto, nos anos de 1990 enquanto os demais países já haviam efetivado parte de uma agenda de reformas, o PIB paraguaio não manteve o mesmo comportamento em relação aos demais. Em se tratando da taxa de desemprego, os percentuais apresentados no período de 1980 a 1996, seguiram ocupando a segunda menor entre os países do Mercosul. Os dados referentes ao comportamento inflacionário indicam uma situação bastante distinta dos demais com percentuais bem abaixo da média dos países vizinhos.

**Tabela 7 Alguns indicadores macroeconômicos, 1980-1996**

	PIB real (em %)			Taxa de desemprego (em %)			Inflação (em %)		
	1980-85	1986-90	1991-96	1980-85	1986-90	1991-96	1980-85	1986-90	1991-96
Argentina	-1,1	0,4	5,1	4,7	6,5	11,6	335,6	1.192,70	35,8
Brasil	2,5	2	2,8	6,6	3,8	5,2	141,9	1.056,90	1.061,00
Paraguai	4	3,9	2,9	5,4	5,8	5,2	17,1	28,1	16,9
Uruguai	-1,9	3,7	3,9	11,4	9,4	9,6	48,8	79	49,5

Fonte: Borda; Masi (1998).

Incluindo a Bolívia e o Chile em outra análise comparativa, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para o ano de 1994, mostra o Paraguai ocupando a 94ª posição (numa escala de 1 a 175) ficando a frente apenas da Bolívia. Embora a esperança de vida ao nascer seja melhor do que a indicada para o Brasil e Bolívia, assim como a taxa de alfabetização de adultos, o Produto Interno Bruto per capita é consideravelmente inferior ao valor identificado para os demais países (exceto para a Bolívia).

**Tabela 8 Índice de Desenvolvimento Humano, 1994**

	Esperança de vida ao nascer	Tx. alfabetização adultos	PIB per capta	IDH	
posição (*)	Anos	(%)	US\$		
Chile	30	75,1	95	9.129	0,891
Argentina	36	72,4	96	8.937	0,884
Uruguay	37	72,6	97,1	6.752	0,883
Brasil	68	66,4	82,7	5.362	0,783
Paraguai	94	68,8	91,9	3.531	0,706
Bolívia	114	60,1	82,5	2.598	0,589

(\*) escala de 1 (Canadá) a 175 (serra Leoa)

Fonte: Borda; Masi (1998).

A análise do Balanço de Pagamentos, especificamente a avaliação do balanço da Conta Corrente (exclui a conta de capitais) como percentual da riqueza gerada, a tabela a seguir mostra que o Paraguai possuiu o pior desempenho do grupo Mercosul em toda a década de 1980 e primeira metade da década de 1990. O comportamento do Produto Interno Bruto per capta para o ano de 1996 também foi o mais negativo.

**Tabela 9 Conta Corrente e PIB per capta, 1980 – 1996.**

	Balanço conta corrente (como % do PIB)			PIB per capta (US\$) 1996
	1980-85	1986-90	1991-96	
Argentina	-3,6	-1,6	-2,5	6.191
Brasil	-3,2	-0,4	-0,8	3.007
Paraguai	-6,6	-4	-8,5	1.471
Uruguai	-3,3	0,6	-1,4	3.258

Fonte: Borda; Masi (1998).

De modo mais específico, os dados indicam que apesar dos poucos avanços em se tratando de reformas durante o governo de transição democrática, os gastos sociais registraram algum incremento se comparados ao período final do regime ditatorial. Nos últimos anos da ditadura foram investidos na rubrica defesa cerca de 1,1% do Produto Interno Bruto, a agricultura, obras públicas e o setor industrial absorveram 0,4%. Já nos governos de transição (1989-1998) foi destinado o equivalente a 2,4% nesses últimos itens, e a defesa recebeu 1,4% do Produto Interno Bruto. Os Ministérios da área social também tiveram incrementos: o setor de educação passou de 1% para 2,8% e saúde de 0,3% para 0,9%. De todo modo, são valores insuficientes diante dos problemas e demandas sociais de crescente

gravidade e não alteraram a posição do país em se tratando dos indicadores sociais. Outros dados confirmam a permanência de problemas estruturais.

Em 1996, cerca de 55% da força de trabalho urbano recebia menos de 285 dólares mensais e apenas 18% recebia mais de 476 dólares mensais. Em se tratando da estrutura de emprego, continuaram prevalecendo as categorias ocupacionais absorvidas pelo setor agropecuário em especial a agricultura campestre.

O censo industrial de 1997 identificou que as pequenas empresas (7 a 19 trabalhadores) representavam 66% das unidades pesquisadas, as médias (20 a 99 trabalhadores) compreendiam 28% e as grandes (com mais de 100 trabalhadores) significavam 6%. A mão-de-obra não qualificada corresponde a 66%, os técnicos de nível médio 25%, os de nível superior 3%, diretores e gerentes 6%.

Esse perfil ocupacional é reflexo do predomínio das formas de produção e emprego baseadas nas unidades domésticas ou familiares, cuja característica é a falta de dinamismo de um mercado de trabalho baseado em relações salariais de índole formal.

Diante do esgotamento do modelo anterior e da emergência de um modelo produtivo alternativo, a condição de economia aberta é potencializada. Mas ao responder a uma lógica especulativa e em geral ilegal, essa dinâmica começa a colidir com políticas econômicas dos países vizinhos e comprometer as possibilidades diante do Mercosul uma vez que a lógica predominante não impõe limites à importação de produtos estrangeiros o que incentiva o comércio ilegal e a triangulação. Ou seja, o perfil econômico predominante seguiu sendo a função de triangulação comercial ou de reexportação com suas sequelas de contrabando e ilegalidade.

O Paraguai é o único país do Mercosul que teve um crescimento negativo no fluxo comercial com o resto do mundo. Essa tendência se explica pela persistente debilidade do processo produtivo industrial (de 1989 a 1997 com participação de 16% do Produto Interno Bruto). O estancamento industrial coincide com a retração de toda economia nacional<sup>274</sup>. O investimento estrangeiro captado nos últimos anos tem sido insuficiente para impulsionar a dinamização da indústria e menos ainda para aproveitar as vantagens que o país oferece para exportação já que se concentra nos setores não transacionáveis da economia nacional.

Para compreender essa constatação, a seguir é apresentado um retrato do comportamento e tendência das atividades econômicas.

---

<sup>274</sup> Durante esse período, os investimentos possibilitaram a criação de cerca de 10.000 postos de trabalho, cifra muito abaixo das 60.000 pessoas que anualmente ingressam no mercado de trabalho.

### 6.2.2.1 Os setores econômicos.

O sistema econômico paraguaio está baseado principalmente na exploração de seus recursos naturais haja vista que dispõe de terras aptas para agricultura e pecuária, além da riqueza em madeiras. A exploração desses recursos segue a racionalidade própria de país subdesenvolvido e é a principal fonte de recursos.

O país chega aos anos de 1990 registrando um Produto Nacional Bruto (PNB) médio per capita de 1.090 US\$ anuais cuja riqueza gerada estimada foi de 4,4 milhões de dólares equivalente a 0,0002% do produto mundial. O comportamento do crescimento do PNB em boa parte do século XX é apresentado pela tabela abaixo.

**Tabela 10 Taxa de crescimento do PNB em % de 1938 a 1980.**

Taxa de crescimento do PNB real ( % anual)				
1938-46	1946-52	1964-65	1965-75	1975-80
4,83	2,7	3,61	5,88	9,8

Fonte: Mora (1990).

A tabela expressa em números alguns desdobramentos da realidade paraguaia. Desde 1930 até princípio dos anos de 1970, a economia paraguaia foi uma das duas ou três menos dinâmicas da América Latina com Produto Interno Bruto crescendo em média 3% e manifestando um quadro de estancamento.

A década de 1970 é um divisor de águas nessa trajetória porque foi de alto ritmo de crescimento, com uma taxa anual do Produto Interno Bruto em 8,5%. As principais explicações, já elencadas em páginas anteriores, para esse comportamento se referem à expansão da produção agrícola (soja e algodão) com preços favoráveis no mercado internacional e ampliação da fronteira agrícola; bem como a construção da represa de Itaipu.

Entretanto, esse bom comportamento teve curta duração porque os anos de 1980 foram de recessão econômica mundial com repercussões negativas na economia paraguaia comprometendo ainda mais o cenário já debilitado pela finalização das obras da Itaipu, pela adversidade climática e opções em termos de política econômica que contribuíram decisivamente para a recessão doméstica.



Pois bem, considerando que o Paraguai é um país eminentemente agropecuário e florestal, é compreensível que o setor rural seja importante não somente por gerar a base alimentícia da população, mas principalmente por se constituir na principal fonte de poder aquisitivo, produzir as matérias-primas que são processadas pelo setor industrial (leia-se agroindústrias) e absorver uma considerável proporção de recursos humanos do país. No entanto, uma de suas principais características é a baixa produtividade média. A tabela a seguir antecipa as avaliações.

**Tabela 11 Estrutura do PIB (por setor em %) de 1950 a 1992.**

	1950	1960	1970	1990	1992
Setor primário (1)	41,2	36,6	32	29,5	27,8
Setor secundário	17	18,6	19,6	23	23,1
Serviços básicos (2)	4,6	4,2	5,1	6,5	6,3
Serviços gerais (3)	37,2	40,6	43,3	41	42,8

Fonte: Banks; Frotscher; Heikel (1994)

- (1) Agricultura, pecuária, silvicultura e pesca.
- (2) Eletricidade, água, transporte e comunicações.
- (3) Comércio, finanças, governo, habitação e outros serviços.

O setor primário tinha significativa importância mesmo que decrescente nas últimas décadas. Em 1950 participava com quase 50% do Produto Interno Bruto e em 1980 com 23%. Nos anos iniciais de 1990 representou cerca 28% e continua sendo a base econômica via geração de bens destinados ao consumo interno, processamento industrial e exportações.

Ao desmembrar o setor primário em agricultura e pecuária, identifica-se que a participação desses subsetores no Produto Interno Bruto agropecuário correspondeu, em se tratando da agricultura, para os anos de 1980, 1985 e 1990 respectivamente: 57,6%, 61,6% e 62,3%; já a pecuária correspondeu respectivamente a 31,2%, 28,8% e 27,3%. A diferença ficou a cargo da exploração florestal, caça e pesca.

O setor primário teve um forte crescimento tal qual a economia paraguaia em geral nos anos de 1970 em boa medida em função da expansão da fronteira agrícola que ocorreu através de uma política de reassentamento de famílias camponesas na região oriental do país. A eficácia de tal política se viu limitada tanto pela falta da infraestrutura adequada quanto pela insuficiência da assistência creditícia e técnica. Por outro lado a referida expansão se deu pela incorporação de agricultores (em especial japoneses e brasileiros) que contavam com maiores recursos em especial o crédito externo. A grande parte da produção realizada se concentrou na soja e no algodão; produtos direcionados aos mercados externos e geradores de

maior parte das divisas. Nessa década (de 1970), a produção aumentou para esses cultivos cerca de 500%. De 1980 a 1992 a taxa média de crescimento do setor primário foi de 3,6%.

A dinâmica setorial estava dada fundamentalmente pela atividade agrícola. A combinação soja-trigo se realiza em nível empresarial; já o algodão é um cultivo típico do pequeno campesino e se desenvolve basicamente nas áreas de minifúndio. Outros produtos importantes são o milho, a mandioca e a cana de açúcar.

Nos primeiros anos de 1990 a agricultura sofreu uma nova crise com fortes taxas negativas de crescimento em decorrência principalmente das adversas condições climáticas e da queda do preço internacional que repercutiu fortemente nos níveis de renda e vida da população rural. Esse período expôs os principais problemas da atividade no país.

A deficiente aplicação dos recursos se expressa pela estrutura latifúndio/minifúndio que é pouco rentável e os recursos financeiros que se orientam quase exclusivamente aos grandes agro produtores. O sistema creditício para os pequenos e médios produtores historicamente foi insuficiente.

A falta de uma política agrária efetiva se justifica pela condição do modelo agroexportador que tende a excluir a maior parte da população campesina dos benefícios da modernização agrícola. A esses problemas somam-se a escassa diversificação da produção, a falta de incentivo à produção alimentar básica, a falta de infraestrutura viária, a falta de informação sobre preços, mercados e comercialização, a deficiente organização campesina e o baixo nível de inovação e apoio tecnológico para o aumento da produtividade. Um problema de natureza demográfica também corroborou para enaltecer tais deficiências: altas taxas de fertilidade nas áreas rurais.

O setor secundário, em especial o componente industrial, é o setor que apresenta uma participação média histórica entre 16% e 17% do PIB nas últimas décadas desde os anos de 1950. O setor industrial nunca teve um peso muito significativo dentro da economia paraguaia e a sua produção tem crescido a taxas médias de 2% nos anos de 1950, 7% e 8% nos anos de 1960 e 1970 e 2% nos anos 1980.

A estrutura produtiva do setor esteve baseada no processamento de matérias primas agropecuárias e florestais que representavam cerca de 70% do produto industrial. Destes, 51% são de fonte agrícola (subprodutos da soja, óleos comestíveis e industriais, fibras de algodão, açúcar, farinha de trigo, bebidas alcoólicas e não alcoólicas), 5% de fonte pecuária (carne conservada e congelada, produtos lácteos) e 14% de fonte florestal (madeiras, móveis). Aproximadamente 70% dos bens industriais se destinavam ao mercado interno.

Em se tratando do aspecto organizativo, a grande maioria das empresas industriais estava composta por menos de 5 trabalhadores. O tamanho dessas empresas se caracterizava em geral reduzido: cerca de 75% delas eram consideradas pequenas com menos de 5 trabalhadores; as empresas médias possuíam entre 5 e 20 trabalhadores e representavam cerca de 20% e os demais 5% correspondiam a grandes empresas com mais de 20 trabalhadores. Com relação à localização, 60% dos estabelecimentos industriais do país estavam localizados em Assunção e outros 25% em torno da capital<sup>275</sup>. Os principais problemas da atividade industrial se referiam à falta de adequado financiamento e escassez de recursos humanos qualificados.

Para Banks, Frotscher e Heikel (1994) uma das principais características da economia paraguaia é o escasso nível de valor agregado que tem sua produção, logo, as atividades transformadoras têm importância significativa especialmente aquelas que requerem crescente grau de elaboração e uma maior valorização das matérias-primas haja vista que podem ser importantes fontes de postos de trabalho. Contudo, ressaltam os autores, é necessário romper as barreiras que se opõem à industrialização do país, a saber: estrutura latifundiária, a especulação financeira e o contrabando. Além da falta de crédito (financiamento de médio e longo prazo), o grau de capacidade ociosa do setor é considerável.

O setor de serviços (eletricidade, água, transporte e comunicação) correspondeu em média de 5 a 6% do Produto Interno Bruto de 1950 a 1980. Contudo os serviços gerais (comércio, finanças, governo, habitação e outros) registraram 37 a 43% em especial por causa do subsetor de comércio e finanças. Esse setor registrou 6% para produtos básicos e 43% para os serviços gerais dos quais 29% correspondiam ao subsetor comercial e financeiro.

O setor comercial destaca-se pela dinâmica do comércio paraguaio que se baseia em boa medida em atividades de caráter informal com os países vizinhos. Ou seja, o setor de comércio se caracteriza por uma particular dinâmica dentro da economia paraguaia tanto que registra uma tendência crescente no saldo de créditos no sistema financeiro que passou de uma participação de 28% em 1985 para 37% em 1993.

A atividade comercial é favorecida pela posição de trânsito do país na geografia da região do Prata por meio da importação de bens de luxo e a respectiva reexportação através do turismo principalmente pelas cidades de Assunção, Ciudad Del Este e Pedro Juan Caballero.

---

<sup>275</sup> É preciso mencionar a presença do Estado em alguns ramos específicos como na produção de bebidas alcoólicas como a cana, na produção de cimento, na produção de aço e derivados e no refino de petróleo. Em 1991 algumas delas foram declaradas privatizáveis, porém até final de 1993 não houve nenhuma privatização.

Parte do comércio é de caráter formal e outra parte considerável é informal. A dinâmica setorial se baseia principalmente na informalidade através do contrabando e constitui uma importante fonte de emprego<sup>276</sup>. Tais transações são realizadas por empresas grandes e pequenas que objetivam a evasão de impostos. A vertente mais importante concentra-se nos negócios das exportações e importações não registradas.

Esse tipo de operação comercial é tradicionalmente importante no país. Existem muitos quilômetros de fronteira seca e uma grande demanda por importações não disponíveis nos países vizinhos (seja pela incidência de tarifas e impostos locais muito elevados e procedimentos legais complicados). É a chamada triangulação.

A tabela a seguir mostra o comportamento médio tanto do crescimento dos setores econômicos como a participação destes na composição do PIB para o período de 1989-1997.

**Tabela 12 Crescimento e estrutura do PIB por setor (em %), de 1989-1997.**

Setores	Crescimento	Estrutura
Agricultura	3	16,2
Pecuária	3,3	7,6
Exploração florestal	3,2	2,8
Indústria	1,7	15,3
Construção	2,9	5,3
<b>Sub total produção de bens</b>	<b>2</b>	<b>21,1</b>
Eletricidade	11,3	3,8
Água e serviços sanitários	6,8	0,5
Transporte e comunicações	3,6	4,7
<b>Sub total serviços básicos</b>	<b>6,8</b>	<b>9</b>
Comercio e finanças	2,6	26,2
Governo geral	5,2	4,9
Habitação	4,4	2,7
Outros serviços	3,5	9,4
<b>Sub total serviços</b>	<b>3,2</b>	<b>43,2</b>

Fonte: Borda; Masi (1998).

Então, os indicadores e especificidades referentes ao comércio exterior precisam ser apresentados haja vista a importância desse setor para a dinâmica da economia do Paraguai.

Existem exportações formais que consistem não em produção paraguaia e sim de outros países que buscam beneficiar-se do tipo de câmbio livre frente aos impostos de

<sup>276</sup> A principal dificuldade para analisar o setor é a falta de estatísticas.

exportação e outras implicações dos países vizinhos. Nesse contexto, o comércio exterior, para uma economia pequena como a paraguaia, constitui um fator dinâmico muito importante.

O Paraguai é um país aberto com reduzido mercado interno e, portanto precisa do seu setor externo especialmente das exportações para obter expansão e criação de fontes de emprego. Em 1990, as exportações e importações totalizaram 41% do Produto Interno Bruto o que revela a importância relativa no comércio exterior como ingrediente dinâmico. Tal dinamismo se dá não somente pelas atividades legais de intercâmbio, mas também pelo contrabando. As correntes ilegais, de um modo geral, ocorrem em função das restrições e distorções de variáveis como tipo de câmbio e nível tarifário além da excessiva burocratização dos procedimentos do comércio exterior.

Em se tratando especificamente das exportações, os principais produtos exportados no período de 1989 a 1991, como mostra a tabela abaixo, correspondem ao algodão (comportamento crescente) e grãos de soja (embora com participação decrescente nas exportações, manteve-se em patamar significativo).

**Tabela 13 Principais exportações paraguaias (em %) de 1989 a 1991.**

Produtos	1989	1990	1991
Azeite, óleo	4,1	4	5,9
Algodão	30,4	34,7	43,3
Carne elaborada	9,5	13,9	7,5
Couro	2,4	2,9	3,8
Madeira e manufaturas	3,1	3,9	6
Grãos de soja	37,9	27,9	21,3
Outros	12,5	12,6	12,1

Fonte: Banks; Frotscher; Heikel (1994).

Os principais destinos desses produtos para o mesmo período corresponderam aos países do Mercosul, em especial o mercado brasileiro. O mercado europeu absorveu aproximadamente 30% dessas exportações com destaque para o mercado holandês. Já o mercado norte-americano consumiu menos de 5% das exportações paraguaias.

**Tabela 14 Destino das exportações paraguaias (em %), de 1989-1991**

Região / Países	1989	1990	1991
Mercosul	38,4	39,6	35,2
Argentina	4,9	5,8	6,1
Brasil	32,5	32,6	27,6
Uruguai	1,1	1,2	1,5
CEE	29,6	27,6	29,4
Alemanha	2,3	4,6	4,9
Holanda	18,5	15,3	14,9
Outros	8,8	7,6	9,7
Suíça	7,3	5,2	4,8
EUA	4	4,1	4,6
Outros	20,6	23,5	25,9

Fonte: Banks; Frotscher; Heikel (1994).

Os principais produtos importados correspondem em ordem de grandeza, a máquinas e motores, seguidos por combustíveis e lubrificantes, equipamentos de transporte e acessórios.

**Tabela 15 Principais produtos importados pelo Paraguai (em %), 1989-1991**

Produtos (em %)	1989	1990	1991
Bebidas e tabacos	6,9	6,1	8,7
Combustíveis e lubrificantes	17,4	12,3	10,2
Equipamentos de transporte e acessórios	9,3	8,7	12
Ferro e suas manufaturas	3	4,5	3,8
Máquinas e motores	32	39,4	33,5
Produtos alimentícios	3	2,6	3
Produtos químicos	6,4	5	6,2
Têxteis e manufaturas	2,4	2,3	2,5
Outros	19,6	19,1	20,1

Fonte: Banks; Frotscher; Heikel (1994).

Os dados sobre os países de origem desses produtos mostram que nesse quesito os principais parceiros comerciais são Brasil, Estados Unidos, Japão e Argentina.

**Tabela 16 Origem dos produtos importados pelo Paraguai (em %), de 1989-1991.**

Região / País	1989	1990	1991
<b>Mercosul</b>	<b>38</b>	<b>30,8</b>	<b>31,1</b>
Argentina	10,3	12,7	11,9
Brasil	26,8	17,4	18,4
Uruguai	0,9	0,7	0,8
<b>CEE</b>	<b>11,6</b>	<b>14,1</b>	<b>13,4</b>
Alemanha	4,6	5	4,3
Inglaterra	4,1	3,9	4,4
Outros	3	5,1	4,7
<b>Argelia</b>	<b>7,4</b>	<b>4,5</b>	<b>3</b>
<b>Estados Unidos</b>	<b>14,2</b>	<b>12,3</b>	<b>14,5</b>
<b>Japão</b>	<b>12,4</b>	<b>15,7</b>	<b>12,9</b>
Outros	16,4	22,7	25

Fonte: Banks; Frotscher; Heikel (1994).

Esse retrato das atividades econômicas suscita inevitavelmente o tema Mercosul. A integração regional na prática é uma realidade porque os países membros constituem os principais mercados de exportações e importações do Paraguai. Entretanto, também se traduz em desafios. Apesar do seu comércio exterior estar fortemente orientado para os demais integrantes do Tratado do Mercosul (cerca de 40% das exportações paraguaias registradas) a economia paraguaia representa apenas 1% de economia regional.

E ainda, a integração poderia ter maiores efeitos positivos através de políticas macroeconômicas que permitissem melhorias na competitividade da economia paraguaia, maior cooperação técnica entre os membros, eliminação do contrabando e maior transparência econômica. Contudo, é preciso reconhecer a fragilidade do país diante do estabelecimento de uma tarifa externa comum relativamente elevada que implicaria para o Paraguai um aumento dos preços comerciais<sup>277</sup>.

Os primeiros anos de 1990 expuseram de forma acentuada os problemas fundamentais da economia paraguaia: a extrema debilidade de seu crescimento econômico. No triênio 1990/92 a média de crescimento do Produto Interno Bruto foi de 2,4%. Esse comportamento esteve estreitamente relacionado à queda do produto agrícola (baixa dos preços internacionais do algodão e soja) e às condições climáticas desfavoráveis.

Desse modo, a década de 1990 registrou consideráveis oscilações da taxa de variação do nível geral de preços e conseqüente fragilidade no equilíbrio fiscal e desequilíbrio

<sup>277</sup> A redução da proteção tarifária pode ter um severo impacto na economia paraguaia e o país precisará desenvolver atividades produtivas alternativas para absorver os recursos empregados no comércio informal.

do setor externo. Depois de três anos de superávits na Balança de Pagamentos, em 1992 foi registrado déficit que provocou queda das reservas internacionais. Esse saldo negativo, contudo, se explica em boa medida pelo pagamento da dívida externa e o comportamento pouco favorável da balança comercial. O resultado positivo é que a relação dívida/ Produto Interno Bruto nesse ano foi de 19% em comparação com 26% em 1991 e 50% em 1989<sup>278</sup>.

Em síntese, nos primeiros anos de 1990 a conjuntura estava marcada pelo baixo crescimento econômico e relativa estabilidade macroeconômica (ou instabilidade controlada).

#### 6.2.2.2 A macroeconomia paraguaia: comportamento dos principais indicadores.

O crescimento da economia paraguaia passou por quatro etapas sucessivas nas últimas décadas. Os anos de 1965-1973 foram marcados pelo crescimento moderado com taxa anual média de 4,2%. Entre 1974-1981 registrou-se um crescimento acelerado de 9,42%. Entre 1981-1988, imperou o baixo crescimento com taxa anual de 1,97%. E entre 1989-1997 percebeu-se uma leve recuperação econômica de 3,22%.

O crescimento sem precedentes durante 1974-1981 é resultado da combinação da construção da central hidroelétrica binacional de Itaipu e o boom da agricultura (soja e algodão). Os recursos financeiros externos e os altos preços internacionais dos produtos agrícolas permitiram esse crescimento. E desde 1982 a economia doméstica entrou em retração sem modificar essa tendência ao longo da década. O problema não estava limitado à baixa taxa de crescimento econômico e sim ao baixo nível do valor da produção. O PIB a preços de mercado expresso em dólares correntes tem se mantido em níveis baixos (1980-1988 foi da ordem de 4,431 milhões de dólares anuais, e 1989-1997 foi de 7,276 milhões de dólares).

Durante a transição essa tendência de estancamento econômico não sofreu modificações. Os obstáculos ao crescimento durante o período de 1989-1998 estavam vinculados a fatores estruturais como o baixo nível e qualidade dos investimentos e da mão-de-obra, esgotamento do modelo produtivo de caráter extrativo e extensivo, a piora da

---

<sup>278</sup> Sobre a dívida pública paraguaia ver: KRAUER, Pablo Alfredo Herken. La deuda paraguaya segun los informes del FMI (1983-86). Uma radiografia confidencial del processo. In: SIMÓN, José Luis. (Org). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporaneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.



desigual distribuição de renda, déficit do investimento público em capital humano e infraestrutura, e a falta de regras claras e duradouras para garantir os investimentos privados.

Além da desaceleração dos investimentos, agrega-se a deterioração do tipo de investimento realizado na produção de bens e serviços, além da escassa participação do Investimento Externo Direto. Os baixos índices de investimento em máquinas e equipamentos explicam o padrão tecnológico da estrutura produtiva do país. Apesar desse atraso nos investimentos privados que debilitaram a capacidade competitiva de muitos setores econômicos (tecidos, confecções, couro, calçado e açúcar), algumas exceções a essa tendência foram registradas com os produtos da soja e de alguns produtos não tradicionais da agroindústria (como suco de fruta, farinha de mandioca, hortaliças e bebidas) que tem um desempenho importante mediante a incorporação de tecnologias.

Os investimentos privados necessários para a recuperação econômica do país não se efetivaram apesar das vantagens comparativas de energia abundante, mão-de-obra barata, baixos índices de inflação, contas macroeconômicas ordenadas e mercado ampliado porque preponderaram sobre a decisão de investimento o déficit dos investimentos públicos em serviços básicos como estradas, telefonia, eletricidade, água e serviços sanitários. Outro fator limitante apontado pelos autores pesquisados se referia ao financiamento do investimento. A escassa incidência de poupança nacional como fonte de financiamento constituiu-se em sério problema. Diante da má aplicação ou insuficiência em matéria de poupança doméstica, o financiamento do investimento se torna dependente da poupança externa.

O sistema financeiro atuou como fator inibidor do investimento de capital. Os altos custos da intermediação financeira e a preponderância dos empréstimos de curto prazo se converteram em obstáculos para o investimento e a renovação tecnológica. Logo, o custo de oportunidade do projeto de investimento tem que ser muito alto para justificar o endividamento. E ainda, o alto custo do dinheiro refletido nas altas taxas de juros (32% em 1996) desestimulava os investimentos somado à escassa proteção jurídica e falta de transparência por parte do governo.

As crises financeiras registradas nos anos de 1995 e 1997 explicam esse cenário. Em 1995 o Banco Central interveio em quatro bancos que representavam 10% do capital e reservas do sistema bancário, 12% dos depósitos e 14% da carteira de empréstimos. Essa crise evidenciou algumas fragilidades do sistema paraguaio como: a falta de autonomia do Banco Central para cumprir sua tarefa de velar pela solvência do sistema financeiro já que bancos operavam sem ter aprovadas suas contabilidades pela superintendência de bancos; obsolescência do marco regulatório do sistema representada pela antiga carta orgânica do

Banco Central do Paraguai e desatualizada lei dos bancos; a escassa capacidade de supervisão e controle da superintendência por não contar com suficiente quantidade de funcionários, escassa formação técnica dos mesmos e falta de equipamentos adequados; por fim a falta de uma estratégia para sanear o sistema financeiro que operava com alta porcentagem de empresas não viáveis no mercado. Em 1997 a crise financeira se repete e apesar da nova carta orgânica do Banco Central do Paraguai, da nova lei de bancos, das recomendações do FMI, o Banco Central se viu obrigado a intervir em dois bancos nacionais.

Em se tratando do mercado de trabalho, o Paraguai apresenta um desequilíbrio entre oferta e demanda de mão-de-obra tanto de ponto de vista de sua quantidade como de sua qualificação. Esse mercado se caracteriza pelo predomínio da mão-de-obra jovem e com baixo nível de instrução. O escasso dinamismo da economia limita ainda mais a absorção da mão-de-obra e alimenta de forma crescente a expansão do setor informal.

Entre 1950 e 1992 o Paraguai triplicou o tamanho da sua população com uma taxa de crescimento de 2,8% que no período de 1982/1992 chegou a 3,2%. Em 1996, 45% da população economicamente ativa tinha menos de 29 anos e é essa população jovem a mais afetada pela desocupação ou subocupação. A atividade econômica que mais concentra esse crescimento populacional segue sendo o setor agropecuário embora com progressiva redução de seu peso relativo na estrutura ocupacional. Uma característica peculiar do emprego no Paraguai é o alto peso relativo do trabalhador independente urbano ou rural cujas características são o reduzido nível de instrução escolar, da produtividade e de renda.

Portanto, a queda da produção per capita se vincula ao debilitamento na qualidade e do nível dos investimentos públicos e privados e a deterioração do mercado de trabalho acomodada no setor de serviços e comércio de forma precária e em empresas pequenas com escassas possibilidades de formação profissional.

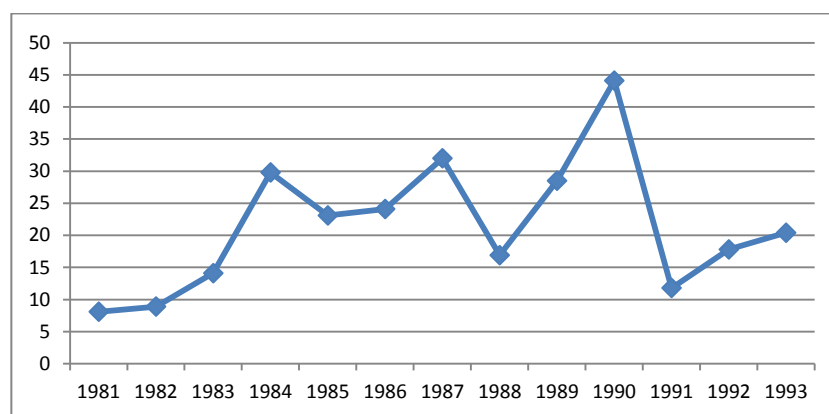
Outra característica do setor real, para os anos de 1990, era o predomínio das unidades artesanais de caráter familiar na organização da produção tanto agrícola quanto industrial. A pequena agricultura (unidades menores de 20 hectares) e a indústria artesanal (com menos de 5 operários) tinham alto peso relativo na geração de produção e emprego. Em 1996, 50% da População Economicamente Ativa urbana correspondia a empresas com menos de 5 trabalhadores e 40% da produção agrícola dava-se em unidades de produção com menos de 5 hectares.

Em geral, a escassa qualificação de mão-de-obra e o uso de tecnologia tradicional limitam a competitividade das pequenas unidades produtivas razão pela qual as mesmas não extrapolam o mercado local e são muitos sensíveis à competitividade externa; do mesmo

modo existem sérias limitações da rede de serviços empresariais (capacitação, informação, assessoria e marketing) e dos altos custos financeiros que afetam a competitividade das unidades produtivas.

Em se tratando do comportamento dos preços, em 1989 a taxa inflacionária foi de 28,5% e em 1990 registrou 44,1% e em 1996 reduziu para 8,2% depois da combinação da política monetária restritiva, maior disciplina fiscal e uma queda da demanda interna.

**Gráfico 1 Taxa de inflação (variação em %) de 1981 a 1993**



Fonte: Banks; Frotscher; Heikel (1994).

É certo que a taxa de inflação tem sido favorável, os preços internos dos produtos agrícolas sofreram uma deterioração contínua assim como o salário mínimo real. Esses aspectos adversos explicam a recessão econômica que somada ao alto custo do dinheiro e as crises financeiras de 1995 e 1997 pioraram as condições das pequenas empresas que conformavam a maior parte do setor produtivo.

A economia paraguaia tem uma das rendas médias em termos do Produto Interno Bruto per capita mais baixo do Mercosul - 1.474 dólares ano (1996) - um dos crescimentos econômicos mais lentos (- 0,2% 1980-1990).

**Tabela 17 Produto Interno Bruto a preço de mercado e per capita**

Período	PIB (*)	PIB (**)
	em US\$ de 1982	
1984-88	5.763	1.545
1989-93	6.988	1.612
1994-97	8.010	1.637
1989-1997	7.442	1.623

Fonte: Borda; Masi (1998).

(\*) PIB a preço de mercado (milhões de US\$)

(\*\*) PIB por habitante (em dólares)

Além desses indicadores, a crescente desigualdade da distribuição do produto social permanece. Em 1994, 35% da População Economicamente Ativa ganhava menos de U\$ 157, 41% de U\$ 157 a 313, e 9% mais de U\$ 522. Logo, mais da metade da força de trabalho ganha um salário menor de 285 dólares por mês, o que explica o pouco dinamismo do mercado interno. De acordo com estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 1992, 10% mais ricos controlavam 42% da renda, 10% mais pobres dispunham de 1%.

Essa desigual distribuição de renda limitou o crescimento do mercado doméstico do qual depende em sua maioria a produção das micro, pequenas e médias empresas. O tipo de distribuição de renda nacional estimulava a demanda por bens importados por parte da classe mais alta.

Em se tratando das limitações institucionais para o crescimento, Borda e Masi (1998) apontam que o fator fundamental para a determinação do crescimento são os recursos do Estado e o tipo de intervenção do setor público na economia. Para eles, vários são os problemas detectados em nível de superposição de funções e competências, além da dispersão ou excessiva concentração da função pública. Em primeiro lugar, o setor público incluindo a administração central, estava caracterizado por uma escassa divisão entre a função de determinação de políticas, execução de tarefas, controle e avaliação dos resultados. Em segundo lugar, outra debilidade institucional se referia à superposição de funções. Como exemplo, os autores citam a problemática do comércio exterior e da integração que são temas de competência do Ministério da Integração, da subsecretaria de Economia e Integração, do Ministério das Relações Exteriores e também do Ministério de Indústria e Comércio. Logo, um assunto importante está distribuído em vários ministérios sem muita coordenação entre os mesmos constituindo uma das causas da escassa produção paraguaia nas negociações do Mercosul. Outro exemplo é a tendência de concentração burocrática em estruturas pouco ágeis para responder as demandas que lhe competem, além de muitos entes descentralizados carecerem de direção apropriada e seus membros diretores responderem a critérios fundamentalmente políticos e não técnicos.

Em relação ao gasto público, uma considerável proporção do gasto público foi absorvida pelos Ministérios de Defesa e Interior, pelos pagamentos da dívida pública, aposentadoria e pensões<sup>279</sup>. O gasto em serviços gerais (administração geral, justiça, polícia, defesa, administração fiscal, relações exteriores, legislação) representava 43% do total na década de 1960 e em 1992 essa participação alcançou 36%. Os serviços sociais que incluem

---

<sup>279</sup> Os autores destacam que essa conclusão derivou de uma aproximação da realidade em função das falências de informação estatísticas disponíveis.

educação, saúde, assistência social e trabalho absorviam cerca de 21% em 1962 e em 1992 foram 22,5%. Os serviços econômicos (transportes e obras públicas) corresponderam a 4,4% em 1962 e em 1992 16%. Os gastos não classificados (dívida pública, aposentarias e pensões) correspondiam a 32% em 1962, 50% em 1987 e 26% em 1992.

A gestão do Ministério da Fazenda registrava decrescente superávit fiscal nos primeiros anos de 1990 e crescente peso relativo das remunerações salariais no total de gastos. Em 1990 registrou-se um superávit fiscal equivalente a 3,4% do PIB, a partir de então começou a deterioração da situação financeira desse ministério (superávit de 1,5% em 1991 e apenas 0,2% em 1992).

A causa fundamental dessa deterioração radica no forte incremento dos salários do setor público e a grande rigidez dos gastos já que mais de 80% do mesmo era destinado ao pagamento de salários, e da carga passiva. Por outro lado, as receitas previstas para 1992 não se realizaram em função da desfavorável conjuntura assim como os inconvenientes derivados da implementação de um novo sistema impositivo que incidiram negativamente na arrecadação.

Os gastos de capital e gastos correntes da Administração Central e das empresas públicas em relação ao Produto Interno Bruto registraram um incremento de 19,9% a 21,3% no período de 1989/96. Em geral a variação do total de gastos com relação ao Produto Interno Bruto mostra uma tendência de maior crescimento dos gastos públicos *vis a vis* à variação do produto interno. Essa desproporção do crescimento dos gastos da administração central com relação ao PIB é maior no período de 1994-96 (14,88%) e durante a primeira fase da transição foi de 11,48%. Esse desequilíbrio entre gastos e receitas aumentou no segundo período da transição quando se registrou uma tendência a expansão do déficit público.

Ao analisar a composição dos gastos, a situação se torna mais grave: o déficit fiscal não é resultado de um maior nível de investimentos, os gastos de capital se mantêm em níveis reduzidos. O aumento dos gastos de capital como porcentagem do Produto Interno Bruto tem sido de 1,9% (em 1989-93) a 2,13% (1994-97) e a participação dos gastos de capital em relação ao total de gastos do Estado tem crescido de 16,5% no primeiro período para 20,8% para o segundo. Se por um lado não houve modificação na tendência da baixa pressão tributária do país, por outro a participação da receita impositiva sobre o Produto Interno Bruto se manteve abaixo de 11% o que indica a fuga significativa da arrecadação impositiva por deficiência do sistema de controle tributário.

A tabela abaixo mostra como se deu a distribuição dos gastos públicos desde 1950.

**Tabela 18 Distribuição dos gastos públicos em Consumo e Investimento (em % do PIB)**

	1950	1960	1970	1980	1990
Consumo	85	91,3	86,5	77,4	81
Investimento	7,2	12,4	14,7	28,8	22,9

Fonte: Banks; Frotscher; Heikel (1994).

Os dados mais específicos em relação aos gastos do governo central estão presentes na tabela abaixo e indicam que a rubrica serviços sociais e econômicos sempre tiveram recursos destinados em montante inferior aos gastos gerais e não classificados.

**Tabela 19 Distribuição do gasto público central por tipo de despesa**

	1962	1982	1987	1992
Serviços gerais	42,5	33	28	35,9
Serviços sociais	21,2	19,6	16,5	22,5
Serviços econômicos	4,4	10,4	5,3	16,1
Serviços não classificados	31,9	37	50,2	25,5

Fonte: Banks; Frotscher; Heikel (1994).

Ou seja, a estrutura de gasto público mudou embora pouco durante a transição por algumas razões, entre elas a inexistência de um programa de reformas que impediu vincular a aprovação do orçamento geral da nação à existência de um plano de desempenho com metas definidas. Ao mesmo tempo, a transição não conseguiu mudar estruturalmente a composição dos gastos.

O Estado, principalmente o poder executivo tem sido o grande empregador de mão-de-obra. De 1989 a 1997 houve incremento em termos absolutos de 42.807 novos cargos (ou 29% em nove anos). A questão da qualificação da mão-de-obra também afeta o setor público porque não existia um plano de carreira de função pública, o acesso aos cargos continuava sendo pelas práticas clientelistas, do mesmo modo que não foi elaborado um sistema de remunerações e de incentivo laboral. A falta de harmonização de salários entre as diferentes instituições denotava a ausência de uma política trabalhista que contemplasse os níveis de responsabilidade, resultados e competência. O sistema de incorporação e promoção de recursos humanos no setor público continuou baseando-se nas lealdades pessoais e o sistema de remunerações desestimulava a especialização, capacitação e produtividade.

Em se tratando da origem tributária dos recursos públicos, o Imposto sobre Valor Agregado é um dos impostos com maior participação (28%) sobre o total de receita mas só, nos anos recentes, participa do PIB numa proporção de 4% (menos da metade da alíquota estipulada por lei de 10%), e ainda considerando que o setor agrícola (com participação de 26% do PIB) não paga tal imposto, entende-se porque essa cifra é baixa. Ao mesmo tempo, a variação de arrecadação do Imposto sobre Valor Agregado que se apresenta como menor em comparação a do Produto Interno Bruto, denota a existência de evasão tributária para o período estudado.

**Tabela 20 Carga tributária sobre o PIB (em %)**

(%) / Período	1962	1982	1987	1992
Pressão	8,6	8,1	7	7,8

Fonte: Banks; Frotscher; Heikel (1994).

Os impostos indiretos constituíam-se na principal fonte de recursos do país, como mostra a tabela abaixo.

**Tabela 21 Estrutura da receita tributária (em %), 1962 – 1992.**

Tipo de imposto	1962	1982	1987	1992
Impostos diretos	27,1	36,5	26,6	20,9
Impostos indiretos	72,9	63,5	73,4	79,1

Fonte: Banks; Frotscher; Heikel (1994).

Ao detalhar a arrecadação por tipo de imposto direto e indireto como mostra a tabela abaixo, percebeu-se que em 1962 as principais fontes eram os impostos do comércio exterior e o imposto de renda. Passados trinta anos, os percentuais se diluíram de modo que o imposto sobre as vendas de um modo geral constituiu-se em importante fonte de recursos, seguido pelo imposto ao comércio exterior e imposto de renda e consumo.

**Tabela 22 Principais fontes de receita tributária do governo central (1962-1992)**

	1962	1982	1987	1992
Imposto de renda	11,8	21,2	20	15,9
Imposto sobre patrimônio	5,4	13,5	5,6	5
Imposto ao comércio exterior	65,5	26,3	18,6	21
Imposto ao consumo	8,7	10,4	20,3	15,5
Imposto sobre as vendas	1,9	6,8	12,1	24,2
Imposto sobre atos e documentos	6,1	21	22,5	18,3
Outros	0,6	0,8	0,9	0,1

Fonte: Banks; Frotscher; Heikel (1994).

A baixa participação do imposto de renda das empresas no total de receita tributária (11,6%) indica uma alta drenagem através das múltiplas formas de exceções à aplicação deste imposto. A participação limitada desse imposto direto na estrutura da receita revela outra face da iniquidade impositiva já que não existia imposto de renda pessoal.

Novamente o tema integração emerge com força. O modelo econômico paraguaio caminha na contramão do processo de integração regional e tem significado desvantagens para o país ante as oportunidades que oferece o mercado ampliado.

Por mais de duas décadas o país construiu suas bases de sustentação econômica na agroexportação de duas ou três matérias-primas e no comércio ilegal fronteiriço. As vantagens comparativas se desenvolveram a partir dessas variáveis. O Paraguai não fez a opção pela mudança do modelo de triangulação comercial com alto grau de informalidade para outro de industrialização e promoção das exportações não tem ocorrido durante a transição no Paraguai.

A abertura econômica exigida pelo processo de integração regional não foi problema para o Paraguai porque o país já tinha total abertura e permeabilidade de suas fronteiras em função do comércio ilícito, logo, o modelo do Paraguai caminha na contramão do Mercosul: o país se especializou em comprar e não em vender, comprar barato da extrazona (resto do mundo) e revender barato os bens estrangeiros na zona.

A lógica da integração fronteiras adentro que sempre existiu decorreu da não existência de limites para importação de produtos dos países vizinhos nem imposição de regras claras para introdução desses produtos.

Dessa forma, apreendem-se as principais razões da especialização do Paraguai no comércio não registrado (triangulação). Diante do protecionismo dos países vizinhos e efeitos negativos desse protecionismo sobre as potencialidades de industrialização para exportação, o



Paraguai encontrou vantagens comparativas na compra de bens no comércio mundial para sua reexportação, em sua maioria de forma ilegal, aos países vizinhos. A tabela abaixo proporciona numericamente esse entendimento

**Tabela 23 Evolução da Balança Comercial do Paraguai (em milhões de dólares), 1989-1997**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Exportações registradas	1009.4	958.7	737.1	656.6	725.2	816.9	958.7	1043.0	1088.6
Exportações não registradas	14.5	81.4	107.9	83.7	79.4	125.7			
Reexportações	124.7	300.3	321.3	304.0	694.0	926.0	1883.1	1723.7	1554.8
Total	1165.2	1366.2	1188.8	1054.2	1500.0	1871.3	2841.8	2766.7	2643.4
Importações registradas	660.8	1193.4	1275.4	1237.1	1477.5	2140.4	2871.0	2850.4	2957.5
Importações não registradas	355.1	390.6	553.6	688.1	1233.2	1357.4	1646.3	1345.2	1079.6
Total	1015.9	1635.8	1867.6	1925.2	2710.7	3497.8	4517.3	4195.6	4037.1
Saldo	149.3	(269.6)	(678.8)	(871.0)	(1210.7)	(1717.9)	(1675.5)	(1428.9)	(1393.7)

Fonte: Borda; Masi (1998).

Esse comércio ilegal se estendeu nos últimos anos aos próprios bens brasileiros e argentinos que aproveitando o dinamismo dessas operações lograram reintroduzir a seus próprios territórios com preços menores por efeito da evasão impositiva. Um dos resultados disso é que as contas fiscais e comerciais do Brasil e Argentina começaram a ressentir-se, razão pela qual estes países começaram a tomar medidas para limitar esse tipo de operação. Logo, o futuro do Paraguai no Mercosul não é muito alentador: as exportações do país não registraram crescimento desde 1989 e as importações cresceram de forma vertiginosa fortalecendo o déficit estrutural na balança comercial, além de que as arrecadações fiscais do país serem dependentes em grande parte do volume de importações da extrazona com destino final aos países vizinhos (reexportação).

No final da década de 1980, as reservas internacionais não chegavam a cobrir o pagamento dos serviços da dívida externa anual. A taxa de câmbio múltiplo causava um oneroso imposto implícito à exportação e ao agronegócio. O nulo crescimento do produto em relação ao incremento demográfico, o déficit fiscal e a inflação começavam a incomodar o setor privado. As administrações de transição (general Andrés Rodriguez e Wasmosy) não conseguiram encontrar respostas a estes problemas. E o resultado numérico da macroeconomia paraguaia pode ser expresso pelos dados abaixo.

**Tabela 24 Balanço de Pagamentos de 1989-1997 (em milhões de dólares)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Conta Corrente	256.0	(170.2)	(332.4)	(625.6)	(834.0)	(1241.6)	(1060.3)	(637.4)	(669.4)
Conta de capital	(20.2)	62.3	151.0	(212.3)	219.9	362.6	360.0	285.6	321.0
Erros e omissões	(90.5)	327.4	480.6	490.9	700.3	1206.8	747.9	307.5	86.4
Balança Global	145.3	219.5	299.2	(347.1)	86.2	327.8	47.7	(44.3)	(262.0)

Fonte: Borda; Masi (1998).

Os anos de 1990 encerram o trabalho de pesquisa, conforme a delimitação temporal prevista inicialmente<sup>280</sup> e os primeiros anos do século XXI podem ser sintetizados pelas palavras de Masi (2005-2006):

A economia paraguaia tem o menor peso no Mercosul e foi a que teve o menor crescimento na década de 1990 e nos primeiros anos do novo século. É a mais atrasada do Mercosul não por ser a menor, mas por ter se desenvolvido dentro de um modelo econômico com características adversas, tanto para um crescimento sustentável do produto, quanto para um processo de integração regional. Estas limitações estruturais não puderam ser totalmente superadas até agora. (MASI, 2005-2006, p. 23)

Várias são as explicações para esse cenário de não mudança. O modelo econômico vigente nas últimas décadas esteve baseado na exportação de matérias-primas e no intercâmbio triangular. Esse modelo também estava caracterizado pela informalidade e especulação financeira que conformaram um círculo vicioso de difícil superação porque à essas características devem ser somados os componentes subjetivos da vida paraguaia (despolitização da sociedade, apatia coletiva e desinformação generalizada) que delinearão um processo de democratização com superficiais mudanças ou como define Hirst (2005-2006) por um processo de democratização gradual por falta de opção.

Em 2008, assume a presidência do país o primeiro governante que historicamente fez oposição ao Partido Colorado. Fernando Armindo Lugo de Méndez, cuja família sofreu perseguição política durante a ditadura de Alfredo Stroessner, desde 2006 liderava um movimento denominado de resistência cidadã e durante a campanha presidencial concentrou seus debates nos seguintes temas: Reforma Agrária, renegociação dos valores referentes à Binacional Itaipu, luta contra a corrupção e defesa do nacionalismo.

O contexto econômico e social no qual o novo governo assumiu a administração do país não apresentava diferenças profundas do cenário já descrito: baixa geração de emprego

<sup>280</sup> Também em função da disponibilidade de referências e estatísticas.

de qualidade apesar do crescimento médio do PIB entre 2003 e 2008 ter sido de 4,8%, predomínio da informalidade nas relações trabalhistas, estrutura produtiva heterogênea, concentração de renda<sup>281</sup> e a maior parte das unidades produtivas são de pequeno porte (com baixos níveis de capitalização, acesso restrito às novas tecnologias e aos mercados mais competitivos).

Inicialmente, o governo elaborou o Plano de Reativação Econômica (2009-2010) que consistiu em uma orientação expansiva das políticas monetárias e fiscais com os seguintes objetivos:

- a) Defender o emprego por meio da execução de obras públicas e concessão de créditos;
- b) Proteger os setores mais frágeis da sociedade a partir de um sistema de transferências e ações orientadas à educação e saúde;
- c) Apoiar financeiramente a agricultura familiar e as micro e pequenas empresas por meio de linhas de crédito específicas;
- d) Assegurar a liquidez para o funcionamento do sistema financeiro.

Paralelamente, está vigente o Plano Estratégico Econômico e Social (2008-2013) cujos objetivos envolvem: a) promover o crescimento econômico com geração de emprego e distribuição de renda, b) fortalecer as instituições do Estado para melhorar a eficácia das políticas públicas, c) aumentar e melhorar os investimentos sociais, d) diversificar a estrutura produtiva com preservação do meio-ambiente, e) impulsionar a participação da sociedade civil e do setor privado na economia, f) harmonizar e coordenar as ações do governo.

Os objetivos do Plano Estratégico estão apoiados em oito áreas específicas:

1. Política macroeconômica que assegure a estabilidade e um contexto previsível para a tomada de decisões econômicas,
2. Sistema financeiro sólido e seguro capaz de oferecer serviços de qualidade;
3. Empresas públicas com gestão mais profissional, eficiente e transparente;
4. Administração pública orientada a facilitar o acesso aos serviços públicos para toda população;
5. Reforma agrária integral com reativação da agricultura familiar;
6. Fortalecer a competitividade e melhorar o clima de negócios;
7. Geração de emprego e luta contra a pobreza e exclusão social.

---

<sup>281</sup> Em 2007, 35,6% das famílias viviam na pobreza e na extrema pobreza eram 19,4%. Ainda para esse período, 40% da população mais pobre recebiam 11% do total da riqueza do país e os 10% mais ricos concentravam em torno de 40% da renda nacional.

Os resultados desse plano só poderão ser avaliados após o término da primeira administração do presidente Fernando Lugo e muito embora as mudanças estruturais requeiram um tempo relativamente longo para se efetivarem, os indicadores socioeconômicos poderão sinalizar a trajetória recente do desenvolvimento socioeconômico do Paraguai. Será que essa trajetória sinaliza novas perspectivas para a sociedade paraguaia? Terá havido ruptura com o modelo anterior?

## 7 CONCLUSÃO

A identificação de uma chave interpretativa capaz de dar conta das particularidades da formação socioeconômica do Paraguai foi o fator decisivo para levar adiante o trabalho de pesquisa apresentado nas páginas anteriores.

Essa chave interpretativa deveria, necessariamente, incorporar elementos atinentes à sociedade, cultura e política, muito embora a abordagem econômica seja preponderante haja vista que é a mais fácil de situar e de maior amplitude: “ E ela não só dá o ritmo do tempo material do mundo: todas as outras realidades sociais, cúmplices ou hostis, intervêm incessantemente no seu funcionamento e são, por sua vez, influenciadas: é o mínimo que se pode dizer.” (Braudel, 1998, p. 12)

Apesar da especificidade da trajetória do desenvolvimento do Paraguai não estar explicitamente contemplada em nenhuma análise genérica da América Latina, algumas interpretações e análises latino-americanas contribuíram e possibilitaram a apreensão dos fatores estruturais que limitaram o rol de escolhas possíveis para a sociedade paraguaia.

Desse modo, foram apresentadas em dois blocos distintos as contribuições teóricas que embasaram a pesquisa. Apesar dessa separação, o corpo teórico dessa tese é complementar e convergente porque antes de tudo se constituem em abordagens heterodoxas alternativas à proposta neoclássica e por fundamentalmente considerarem importantes variáveis explicativas os aspectos subjetivos, históricos e institucionais da interação social.

Posto isto, da escola regulacionista e a institucional (o primeiro bloco teórico) absorveu-se conceitos e entendimentos sobre os elementos conformadores de cada trajetória histórica e a importância das regularidades. A sociedade é resultado da formação econômica e social e é o conjunto de regularidades que torna uma determinada estrutura social estável. Não podem ser ignoradas as condições predeterminadas no passado.

É a articulação positiva entre um regime de acumulação e um modo de regulação que conformam um padrão de desenvolvimento social e as formas institucionais são as relações sociais e constitutivas fundamentais. A apreensão dessas formas é possível através do entendimento dos processos sociais de sua formação, ou seja, o âmbito jurídico-político pelo qual se definem as regras e convenções. Além do âmbito econômico, no qual a interação dos agentes em torno das regras cristalizadas na forma institucional vai resultar numa certa distribuição da renda e da riqueza.

A apreensão do desenvolvimento e dos períodos de crises requer a compreensão da história do capitalismo através da teorização da evolução da própria estrutura. A crise não pode ser generalizada porque é um fenômeno histórico e singular, pressupõe o entendimento da trajetória de desenvolvimento de uma sociedade e, portanto requer o estudo das mudanças estruturais.

No mesmo sentido, a escola institucionalista ao entender a economia como um processo embalado por mudanças que são cumulativas define-a como resultado do passado num processo de movimento para um futuro mutável.

O conceito de instituições, para essa escola, extrapola os limites de estruturas organizacionais de uma determinada sociedade: são padrões que normatizam a interação social e estão intimamente relacionados com aspectos culturais, hábitos e a apreensão do conhecimento em cada sociedade. Esses elementos emergem na vida material através da capacidade industrial e absorção tecnológica, portanto o desenvolvimento tecnológico depende das características endógenas.

Ou seja, as trajetórias individuais de cada nação são de fundamental relevância porque o modo de desenvolvimento é definido a partir da constituição de um regime de acumulação e da conformação da estrutura produtiva de acordo com um determinado paradigma industrial. As instituições (que regulam esse regime) promovem a estabilidade desse desenvolvimento e condicionam as alternativas futuras do próprio regime de acumulação.

As contribuições do segundo bloco teórico permitem uma aproximação entre o olhar regulacionista e institucional e o contexto latino-americano por várias razões. O enfoque metodológico da teoria cepalina baseia-se na abordagem histórico-estrutural, contempla a forma em que ocorre a inserção internacional desses países, aborda os condicionantes estruturais internos e o papel do Estado. Além disso, seus conceitos pressupõem elementos convergentes com o paradigma tecnológico (o próprio conceito de centro e periferia). O tema e conceitos atinentes ao processo de industrialização da escola cepalina permitem a apreensão das especificidades e consequências da opção feita em território paraguaio, muito embora este não tenha seguido a orientação cepalina no sentido de um processo de substituição de importações.

A análise específica das pequenas nações ilustra e contempla várias limitações do território paraguaio em se tratando da disponibilidade de recursos naturais, dimensão do mercado consumidor interno e principalmente em se tratando de uma comunidade intelectual.

A proposição de uma interpretação da lógica da economia campesina a partir de suas características também é convergente com a sociedade campesina paraguaia que historicamente foi o principal ator social e econômico. As fragilidades apontadas pela corrente cepalina esclarecem às razões que levaram a uma trajetória de desagregação dessa classe social no Paraguai. Da mesma forma, contribuíram os elementos que emanam da lógica da economia informal que ao contrário da economia campesina caminha no sentido da expansão desse setor no conjunto econômico do Paraguai.

O pensamento cepalino na década de 1980, embora não tenha uma natureza inovadora, enaltece a complexidade da dinâmica interna do capitalismo periférico e o papel das classes sociais, do poder e das crises. A atualização do conceito de dependência a partir do acirramento dos investimentos estrangeiros sobre a autonomia nacional para a tomada de decisões em se tratando de política de desenvolvimento também é apropriada para a apreensão da realidade paraguaia.

Apesar das especificidades da trajetória paraguaia, alguns elementos são comuns à todos os países latino-americanos incluindo o Paraguai, por isso a contribuição das obras clássicas de Furtado e Cardoso e Faletto se fez presente através da síntese de alguns elementos das duas abordagens: as estruturas tradicionais latifundiárias, o conceito de (sub) desenvolvimento e dependência, a formação dos Estados Nacionais e o caráter concorrencial entre os países da região, a vinculação com os países metrópoles, estímulos externos e vulnerabilidade, o processo de industrialização e as relações internacionais.

A exposição das interpretações e intérpretes da América Latina não estaria completa sem a abordagem das contribuições sociológicas de Florestan Fernandes que tratam das históricas formas de dominação externa dos países dessa região, da lógica capitalista específica à América Latina e sua conformação consequente da estrutura de classes sociais e poder. Para finalizar e contextualizar o século XX retomou-se a leitura econômica e o significado dos períodos de expansão e crise do referido século tanto para o contexto latino-americano como para os países do Cone Sul.

A parte da exposição do embasamento teórico do trabalho é encerrada com várias indagações sobre a trajetória da realidade paraguaia. Algumas delas foram sanadas, no entanto, várias outras emergiram.

Embora o determinismo geográfico seja perigoso, é preciso reconhecer o papel limitador que a geografia física e econômica teve no decorrer da história assim como os aspectos culturais. Estes talvez sejam os elementos de maior resistência à mudança.

O país foi palco e ator de conflitos bélicos nos dois últimos séculos cujas consequências econômicas e sociais são significativas. Portanto, a condição mediterrânea, a vizinhança com países economicamente grandes e com projetos expansionistas e as fronteiras mal estabelecidas explicam a opção feita pela tentativa de autossuficiência econômica e o isolamento político durante boa parte da formação econômica paraguaia.

A Proclamação da Independência e da República datam quase do mesmo período (1811 e 1813 respectivamente) e conformaram movimentos “*desde arriba*” tal qual a queda do regime ditatorial de Stroessner. Faz parte desse processo um Estado centralizador e a cultura política autoritária. Logo, a ausência de democracia e a cultura da submissão somada ao conceito de família auxiliam na explicação da presença constante de regimes ditatoriais.

Antes da Guerra do Paraguai houve um esforço no sentido de promover a modernização da estrutura produtiva e a industrialização, portanto de forma estrutural. Esse conflito bélico apresenta-se como um divisor de águas na trajetória de desenvolvimento do país porque a partir de então se tem a definição de um Estado Nacional baseado numa sociedade hierárquica e autoritária, cuja organização se daria através de alianças entre os atores hegemônicos (oligarquia e forças armadas).

Então, após a Guerra do Paraguai, a modernização se baseou no cultivo da soja e algodão diante dos movimentos conjunturais. A atuação das companhias estrangeiras, a exploração de commodities e a especialização agrícola fizeram parte do projeto de integração regional também acompanhada pelo estímulo à imigração. Esse movimento de expansão da fronteira agrícola foi chamado de marcha para o Leste e resultou entre outras coisas na concentração na porção oriental do país de todo dinamismo econômico enaltecido também pela construção da Hidroelétrica de Itaipu. A limitação de fontes alternativas de acumulação colaborou para a especialização agropecuária e para o comércio.

A dinâmica dos atores sociais é resultado do histórico isolamento geográfico e econômico o que explica o isolamento político e a viabilidade de um modelo vertical e autoritário da sociedade cujos estratos principais são compostos por camponeses, empresariado (rural e urbano), classe média e trabalhador urbano.

Algumas mudanças ocorreram nessa trajetória histórica, mas não de forma substancial e quando a modernização foi a palavra de ordem, ela se deu de forma conservadora e porque não concentradora.

Os autores pesquisados comungam com o entendimento de que as reformas não resultaram de reivindicações domésticas e as medidas aplicadas, geralmente por pressão



externa, foram dispersas, descontínuas e com problemas de sequencialidade na aplicação das mesmas.

O estamento político democrático privilegiou as reformas políticas que objetivavam evitar a legalização da ditadura e a concentração de poderes no Executivo. Essa ação teve o caráter limitado porque não foi suficiente para romper o esquema prebendário do Estado do mesmo modo que as organizações intermediárias não conseguiram pressionar a efetivação das reformas. Ou seja, o país não teve pressão pela mudança muito menos uma nova classe de dirigentes políticos conscientes da necessidade das reformas, nem a pressão de uma massa crítica de profissionais capazes de influenciar a opinião pública em favor delas.

O Paraguai não experimentou revoluções industriais ou burguesas por isso possui uma configuração histórica e social muito distinta. O proletariado urbano sempre foi insignificante, a classe média nunca se constituiu em ator social autônomo, a burguesia integrada ao empresariado mais modernizante só em anos recentes tenta desprender-se da acumulação protegida pelo Estado, o campesinato continua sendo a classe social mais numerosa, mas perdeu sua homogeneidade socioeconômica e cultural e o avanço impactante da modernização capitalista provocaram um processo crescente de exclusão social, e a oligarquia agropecuária já não exerce a hegemonia sociocultural de antes e seu legado político (o autoritarismo paternalista) se tornou obsoleto.

Portanto, o Paraguai estava constituído no final dos anos de 1990 por uma economia estancada e sem modificações substanciais em sua estrutura produtiva, um Estado que não passou por reformas de modo a estar preparado para as necessidades de crescimento e desenvolvimento econômico, e atores sociais ou agentes econômicos frágeis e com pouca incidência sobre políticas de transformação social e econômica.

Enquanto isso, a classe trabalhadora foi vivenciando a precarização laboral, a classe média e os segmentos empresariais não foram estimulados num ambiente econômico onde as oportunidades de progresso não dependem da idoneidade ou da capacidade própria. Logo, as atitudes e o comportamento dos grupos e atores sociais respondem a esse ambiente.

Deve se considerar que devido à histórica debilidade da sociedade civil e a inexistência de uma tradição democrática, os espaços públicos sempre foram percebidos ou valorizados como espaços estatais e utilizados em benefícios dos atores políticos e hegemônicos.

Um pré-requisito para a mudança seria a reforma democrática do Estado prebendário e clientelista herdado da ditadura e que sobreviveu às primeiras administrações democráticas sem transformação significativa. A resistência à mudança provém da resistência do Partido

Colorado em abandonar seu papel de ator estatal e hegemônico. Logo a consolidação da democracia requer a modernização dos partidos políticos. Outra condição imprescindível é o protagonismo dos atores sociais que deve ser acompanhada de mudança cultural (o forte conservadorismo do povo paraguaio).

É consenso entre os autores estudados que o estancamento dos anos recentes e a atual recessão conformam a mais profunda e grave crise da economia paraguaia durante as três últimas décadas. As causas conjunturais são importantes, mas as de natureza estrutural determinam a gravidade dos problemas econômicos. A raiz profunda é o esgotamento dos modelos produtivos tradicionais e a emergência de novas estruturas produtivas ou de emprego capazes de gerar bens ou serviços de forma eficiente e suportar mercados de trabalho mais dinâmicos.

Ou seja, não foram oferecidas alternativas promissoras para a grande maioria dos paraguaios diante das crescentes ocupações informais e trabalhos precários. O que impera é a ausência de novos modelos produtivos e os fatores internos responsáveis pela falta de alternativa podem ser resumidos por duas situações. A primeira se refere a persistência de uma cultura caracterizada pela cultura ao passado (mentalidade alimentada pela bonança e proteção do Estado). É uma cultura econômica que persiste especialmente nos pequenos agricultores, pecuaristas e parte dos empresários agroindustriais. A segunda considera o patrimonialismo político que gera confusão entre os interesses privados e públicos e alimenta o exercício de poder; é uma lógica tanto dos atores políticos como dos atores econômicos para aproveitar o poder estatal para favorecer os negócios privados.

Esse é o contexto da sociedade paraguaia. Essa sociedade está deslocada porque ela é constituída pela incidência simultânea e contraditória de elementos da sociedade tradicional e da sociedade moderna assim como pela convivência entre os pressupostos democráticos e o autoritarismo. Nesse contexto histórico, não existem mecanismos ou canais definidos e legitimados de articulação entre a sociedade e o Estado e inclusive entre a sociedade civil e a sociedade política. Como consequência tem-se o divórcio entre os discursos e as práticas sociais ou políticas e a desvinculação entre as elites e as bases sociais. Os valores e pautas autoritárias mesmo que sejam negados continuaram influenciando as atitudes e práticas.

O tema educação e políticas públicas são fundamentais nesse contexto.

A democracia paraguaia, no período estudado, não foi capaz de mudar o contexto educacional que entrou em uma fase de estancamento em função de autoritarismo político ou da intransigência dos interesses corporativos. As escolas não conseguiram construir ou reconstruir comunidades educativas que pudessem ser transformadas em espaços

consolidados de autonomia nas tomadas de decisão. Isso decorreu também das solidas raízes do velho autoritarismo político que somam-se aos novos processos sociais que incidem contra a formação e garantia de espaços de autonomia escolar.

As análises apresentadas convergem para o entendimento das possibilidades em se tratando das escolhas em termos de políticas públicas. O Paraguai possui algumas vantagens para que sua industrialização seja orientada para a exportação: matéria-prima agrícola e recursos naturais abundantes, assim como a mão-de-obra é farta e de menor custo que os países vizinhos haja vista o baixo nível de carga social, além de possuir energia elétrica barata e também em grande quantidade.

Entretanto, as desvantagens também existem e se referem a baixa qualificação da mão-de-obra, ao baixo nível de financiamento e investimento no setor industrial, ao baixo nível tecnológico e de qualidade, ao escasso grau de excelência no gerenciamento das empresas, escasso conhecimento do mercado externo por parte dos industriais paraguaios.

A essa contabilidade devem-se somar os fatores exógenos sobre as vantagens e desvantagens do país. As fontes de financiamento para investimento historicamente não beneficiaram a indústria paraguaia com linhas de crédito oficial ou privada, e sempre houve o privilégio ao crédito comercial, além das altas taxas de juros.

O problema fundamental centrava-se para o período estudado e segundo os dados levantados, na falta de capacidade governamental para por fim às distorções do mercado financeiro local que levou a criação de uma forte economia financeira informal. A continuidade da especulação, ineficiência e altos custos administrativos no setor financeiro, e altos índices de morosidade se traduzem em taxas de juros ativas muito altas para o crédito ao setor produtivo.

Embora possua vantagens tributárias para a industrialização em relação aos países vizinhos, o tratamento tributário diferenciado indica que a política oficial segue dando preferência aos setores não precisamente produtivos. Logo, a indústria nacional permaneceu sendo desfavorecida em relação às operações comerciais e de triangulação.

O comércio fronteiriço de reexportação, em geral ilegal, é uma das maiores fontes de informalidade da economia paraguaia tanto em relação às operações econômicas quanto fonte de arrecadação tributária. Outra fonte de informalidade é a corrupção pública, a evasão de impostos e tarifas. Isso se constitui uma competição desleal que desestimula o investimento nacional e estrangeiro nos setores produtivos que também sofre em função da debilidade institucional de segurança jurídica nos casos de conflitos comerciais e econômicos.

Outra questão é que apesar da reforma tributária ser acompanhada de reforma tarifária com o objetivo de adaptar as taxas à realidade de uma economia aberta como a Paraguai, o requisito de tarifa externa comum no Mercosul faz desaparecer essa vantagem comparativa, embora haja uma lista de exceções temporárias.

A reforma institucional do Estado é apontada como condição *sine qua non* para o desenvolvimento industrial. O governo iniciou as reformas orientadas ao apoio do setor produtivo, mas com pouco êxito diante da falta de recursos humanos no setor público e persiste a resistência à mudança por parte dos burocratas e líderes políticos.

Um outro fator relaciona-se com a estabilidade econômica e política do país. Apesar da inflação não ter sido um problema fora de controle, os déficits fiscais reduzidos, ou seja, o país recuperou e manteve a estabilidade a partir de 1989, isso não foi suficiente para estimular as taxas de poupança e investimento porque não foram acompanhadas de outras medidas necessárias. Apesar do avanço na institucionalização democrática do país, as dúvidas empresariais sobre as possibilidades de se manter a estabilidade política sobre a eficácia do poder judiciário não favorecem um clima de investimentos.

A maior parte do parque industrial está composta por pequenas e médias empresas onde o nível dos fatores de produção se mantém baixo e com escasso desenvolvimento geralmente concentradas nos produtos de alimentos, bebidas, têxteis, calçados, madeira, produtos químicos e derivados do petróleo. A pouca qualificação da mão-de-obra indica as limitações dos recursos humanos que reside na pobre qualidade da educação primária, baixa cobertura da educação secundária e universitária.

Logo, a maior parte do parque industrial paraguaio não possui máquinas e equipamentos modernos e as que possuem se deparam com a escassez de mão-de-obra qualificada. Grande parte dos insumos industriais é importada denotando escasso componente tecnológico nos insumos nacionais. Embora sejam casos menores, existem empresas que se encontram com níveis tecnológicos e de qualidade de ordem internacional.

A capacidade de comercialização e o conhecimento para a expansão dos mercados consumidores também se viu historicamente entorpecida porque embora a indústria nacional não tenha nascido sob a égide da substituição de importações, até os anos 1990 os produtos em sua maioria destinavam-se ao mercado nacional.

A mentalidade empresarial tem papel fundamental na determinação dos fatores que estimulam ou não uma maior industrialização. Embora tenha havia um maior ativismo do setor industrial com vistas a competir no Mercosul como iniciativas de capacitação de mão de obra, obtenção de maiores fontes de financiamento e apoio para exportação, ampliação e

modernização de plantas, estas são iniciativas tardias e limitadas diante da recessão econômica contemporânea.

Os fatores apontados comprometeram o desenvolvimento da competitividade industrial do Paraguai. Logo, o custo-país não é adequado para atrair investimentos aliado ao grau de informalidade da economia paraguaia e o fato de não se ter uma política industrial.

Ou seja, a inércia prolongada e o estancamento econômico são características do período de transição para a democracia porque os problemas gerados durante a ditadura (desequilíbrio macroeconômico e prolongado estancamento econômico) não foram superados já que as reformas ocorreram de forma epidérmica e não estrutural.

Embora nos anos de 1980 o maior processamento de bens agrícolas tenha se efetivado juntamente com o aparecimento de outros setores manufatureiros, o país não alterou sua trajetória recessiva nos anos 1990. As principais causas do estancamento econômico recente derivam do debilitamento do investimento privado e público, do esgotamento do modelo produtivo com negativas consequências sobre o mercado trabalhista (informalidade e desemprego), crescente desigualdade na distribuição de renda, fraco desenvolvimento da infraestrutura social e física. Esses problemas comprometem tanto o aproveitamento da abertura do mercado regional (Mercosul) e quanto a acumulação de investimento estrangeiro direto.

De modo sintético, a trajetória de desenvolvimento do Paraguai pode ser descrita pela palavra ausência: ausência de industrialização e de diversificação produtiva, ausência de dinamismo urbano, ausência de planejamento e política de desenvolvimento, ausência de tradição democrática. E ainda, é conclusivo o entendimento de que preponderam as regras informais. A vulnerabilidade ou mesmo a ausência de um modelo de desenvolvimento alternativo fizeram com que os períodos de pujança econômica tenham sido historicamente resultado do ambiente conjuntural e não de avanços estruturais e de um planejamento econômico.

Para entender essa trajetória (de mudança e permanência), o trabalho de pesquisa resultou na periodização da história econômica paraguaia baseada nas características identificadas em se tratando das formas institucionais. Dessa forma, quatro são as divisões temporais. A primeira se refere ao período que coincide com o fim da Guerra da Tríplice Aliança ou Guerra do Paraguai (até 1870). A segunda fase é delimitada temporalmente pelo período pós Guerra do Paraguai e o ano de 1947 quando há uma tentativa de instauração democrática. O terceiro momento se refere ao regime ditatorial de Alfredo Stroessner inaugurado em 1954 e baseado no tripé Forças Armadas-Estado-Partido Colorado e

legalmente encerrado em 1989. A década de 1990 é caracterizada pelo processo de transição democrática e expectativa de mudanças estruturais, por isso conforma o quarto bloco temporal.

**Quadro 4 Periodização histórica do desenvolvimento socioeconômico do Paraguai.**

Formas Institucionais/ Período	Até 1870	1870-1953	1954-1989	1990
Estado	Regime autoritário, economia baseada nos recursos naturais locais, autossuficiência	Democracia, instabilidade política, ausência de um modelo de desenvolvimento	ESAA, modelo agroexportador, criação empresas estatais, setor financeiro beneficiado às expensas do setor industrial	Democracia, privatizações
Concorrência	Monopólio estatal	Capital comercial e especulador estrangeiro	Grupos econômicos privilegiados, oligarquia latifundiária,	Reforma tributária,
Moeda		Instituição da moeda oficial paraguaia (o guarani), criação do Banco Central do Paraguai	Relativa estabilidade	Reforma financeira,
Salário		Preponderância da economia campesina	Leis trabalhistas não respeitadas, “Reforma Agrária”	Economia informal crescente, deterioração salarial
Inserção internacional	Isolamento		Abertura aos fluxos comerciais e financeiros,	Reexportação

Fonte: Elaborado pelo autor

O período analisado pelo presente trabalho encerrou-se nos anos de 1990. Logo, a extensão temporal da realidade democrática paraguaia estudada foi relativamente curta e talvez isso se constitua em uma limitação da pesquisa ou estímulo para dar continuidade à investigação da trajetória paraguaia. O que importa, é que esse período de transição (1989-1998) corresponde ao início de um processo de mudança que teve velocidade e profundidade de magnitude limitada. Esse desempenho explicita a rigidez em relação às mudanças da sociedade paraguaia que em boa medida pode ser explicada pela larga tradição histórica de mediterraneidade cultural do país e de autoritarismo político. E ainda, a relativa estabilidade macroeconômica não significou maiores possibilidades para o desenvolvimento e por isso a trajetória socioeconômica do Paraguai é a comprovação de que os contornos econômicos de cada nação só podem ser completamente apreendidos se considerados forem os elementos atinentes à política, cultura e sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALVARADO, Manuel Bernales. Reforma del Estado y Políticas Sociales. In: RIVAROLA, Domingo (coord). **Política Social en la transición**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1994.

ALVES, Janine da Silva. **Mercosul**: características estruturais de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, uma análise de base exploratória de indicadores econômicos e sociais. Florianópolis: Editora da UFSC, 1992.

AZÚA, Carlos Real de. Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo “constrictivo”. Santiago de Chile: **Revista de la Cepal**, 1977, p. 153-173.

BADO, Fernando; LAINO, Luis Domingo. Oportunidades de desarrollo a partir del potencial Hidroeléctrico en Paraguay. San Lorenzo, Paraguai: Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas; Fondo de Población de las Naciones Unidas. **Revista Población y Desarrollo**, número 32, 2006. Disponível em: <<http://www.eco.una.py/documentos>>. Acesso em: 25 nov. 2007.

BALMELLI, Carlos Mateo. El desarrollo institucional. IN: SIMÓN, José Luis (coord.). **La democracia em Paraguay**: cinco años despues. Asunción: Fundacion Hanns Seidel, Universidad Nacional de Asunción, 1994.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e EUA**: conflito e integração na América do Sul (da tríplice aliança ao Mercosul) 1870-2001. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BANKS, Lorenzo Livieres; FROTSCHER, Marion; HEIKEL, Maria Victoria. **PARAGUAY**: Perfil del país com informaciones y comentarios relacionados al desarrollo económico y social. Asuncion: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GZT) GmbH, 1994.

BARRIOS, Federico. Las políticas públicas en Paraguay. In: RIVAROLA, Domingo (coord). **Política Social en la transición**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1994.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na Cepal – Uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BLAAS, Wolfgang. BECKER, Joachim. **Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations**. London: Ashgate, 2007.

BOETTNER, Luis Ramirez. La politica exterior de la administracion Wasmosy. In: SIMÓN, José Luis (Coord.). **Política Exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos**. Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1995.

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

BORDA, Dionisio; MASI, Fernando. **Los limites 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, Dionisio; MASI, Fernando. Paraguay: estancamiento econômico y desgaste político em 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, 2003. Disponível em: <<http://www.eco.una.py/documentos>>. Acesso em: 25 nov. 2007.

BOYER, Robert. **A teoria da Regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo nos séculos XV-XVIII: o tempo do mundo**. Volume 3. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BRUGADA, Raúl Sapena. El Paraguay y el nuevo orden internacional de relaciones multilaterales. In: SIMÓN, José Luis (Coord.). **Política Exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos**. Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1995.

BURCH, Melissa. La politica pendular: politica de desarrollo del Paraguay en la post Guerra. In: SIMÓN, José Luis. (Org.). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporaneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.



CABALLERO, Hugo Saguier. El Paraguay frente a la integración sub-regional o Mercosur. In: SIMÓN, José Luis (Coord.). **Política Exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos**. Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1995.

CANO, Wilson. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: Unesp, 2000.

CARDIM, Carlos Henrique; FILHO, Clodoaldo Hugueneu. **Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul**. Brasília: Funag, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª Ed. Brasília: Ed. UNB, 2002.

CÉSPEDES, Roberto Luis. Paraguay 1986: la sociedade en movimiento. IN: CÉSPEDES, Roberto Luis. HERKEN, Pablo. SIMÓN, José Luis. **Paraguay**: sociedade, economia y política. Asunción: EL LECTOR, 1988.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. A Centralidade do conceito de inovação tecnológica enquanto processo de mudança estrutural. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, p. 58-76, 2000.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, p. 603-620, 2002.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. Crise e regulação: a metamorfose restauradora da reprodução capitalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, p. 155-174, 1987.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001. (Tese FEE; n. 1).

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. O conceito de instituições nas modernas abordagens institucionalistas. UFRJ: **Revista de Economia Contemporânea**, volume 6, no.2, julho/dezembro de 2002.

CORAZZA, Gentil . O caminho de volta do abstrato ao concreto: uma introdução ao método da economia política de Marx. In: CORAZZA, Gentil (Org.). **Métodos da Ciência Econômica**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra**: nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **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, Luiz Augusto Estrella. A Economia Política, seu método e a teoria da regulação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 1992.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. As formas institucionais da estrutura: do micro ao macro na Teoria da Regulação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 2001.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. Back from the Future? Brazil's International Trade in the Early Twenty-first Century. In: BLAAS, Wolfgang. BECKER, Joachim. **Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations**. London: Ashgate, 2007.

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

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

FARIA, Luiz Augusto Estrella; CONCEIÇÃO, Octavio Augusto; BELLO, Teresinha da Silva. **Desvendando a espuma**: reflexões sobre crise, regulação e capitalismo brasileiro. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1989.

FELIPE, Ednilson Silva. Instituições e Mudanças Institucionais: Uma visão a partir dos principais conceitos neo-schumpeterianos. **Revista Economia**, Brasília, p. 245-263, maio/ago. 2008.

FERNANDES, FLORESTAN. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. São Paulo: Global, 2009.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

FIGUEIREDO, Oscar Agustin Torres. **Agricultura familiar no leste do Departamento de San Pedro, Paraguai: origem, evolução, situação atual e perspectivas**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008 (Tese de Doutorado).

FIGUEIREDO, Oscar Agustin Torres; FILIPPI, Eduardo Ernesto. O Paraguai e sua inserção econômica na globalização: o caso da soja. IN: **XLIII Congresso da sociedade brasileira de economia e sociologia rural: Instituições, Eficiência, Gestão e contratos no sistema agroindustrial**. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto-USP, 24 a 27 de julho de 2005, CD-ROM.

FIGUEIREDO, Oscar Agustin Torres; MIGUEL, Lovois Andrade. A modernização da agricultura e os brasiguaios no Paraguai. IN: **XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural: Questões agrárias, educação no campo e desenvolvimento**. Universidade de Fortaleza: 23 a 27 Julho de 2006, CD-ROM.

FIORI, José Luis. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, Maria Conceição; FIORI, José L. (Org). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

FLECHA, Antonio Salum. La política internacional del Paraguay. In: SIMÓN, José Luis. (Org). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporaneo**. Asuncion: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. As origens teóricas do pensamento da Cepal. In: POLETTO, Dorivaldo Walmor (Coord.). **50 Anos do manifesto da Cepal**. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2000.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O método como tema: controvérsias filosóficas, discussões econômicas. In: CORAZZA, Gentil (Org.). **Métodos da Ciência Econômica**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção 1906-1954**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

FRANK, Andre Gunder. **Capitalismo y subdesarrollo en America Latina**. México: Siglo Veintiuno, 1970.

FURTADO, Celso. **A Economia Latino-Americana**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. Acumulación y creatividad. Chile: **Revista de la Cepal**, segundo semestre de 1978.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 28. e.d. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GALEANO, Luis; BARRIOS, Federico. **El rol de los actores sociales en la superación de la exclusión social**. El caso del Paraguay. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo, 1999.

GALEANO, Luis. El combate a la pobreza en el Paraguay. In: RIVAROLA, Domingo (Coord.). **Política Social en la transición**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

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

GANEM, Angela. A teoria e o método no espelho da história. In: CORAZZA, Gentil (org.). **Métodos da Ciência Econômica**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

GIANNETTI, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos?: a ética na riqueza das nações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOIRIS, Fabio Anibal Jara. **Paraguay: ciclos adversos y cultura política**. Asunción: Servilibro, 2004.

GOIRIS, Fabio Anibal Jara. O desconhecido como preceito: o caso do Paraguai. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, **Revista Espaço Acadêmico**, n. 112, Set. 2010.

GOMES, Gerson; PÉREZ, Antonio. El proceso de modernización de la agricultura latino-americana. Chile: **Revista de la Cepal**, n. 08, ago. 1979.

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Política Internacional: Fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GONZÁLEZ, Carlos Alberto. La política exterior desde la perspectiva de la comisión de relaciones exteriores de la cámara de senadores. In: SIMÓN, José Luis (Coord.). **Política Exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos**. Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1995.

GONZÁLEZ, Zulma Espínola. Capital social y desarrollo, El enlace perdido? Evidencia microestructural de la Encuesta Permanente de Hogares. San Lorenzo, Paraguai: Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas; Fondo de Población de las Naciones Unidas. **Revista Población y Desarrollo**, número 28, 2005. Disponível em: <<http://www.eco.una.py/documentos>>. Acessado em: 25 nov. 2007.

GROW, Michael. Los Estados Unidos y el Paraguay durante la segunda guerra mundial. In: SIMÓN, José Luis. (Org). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

GRUPO RETIS DE PESQUISA. **Mapa cidades gêmeas**. Disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.br/gruporetis>>. Acessado em: nov. 2006.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HIRST, Monica. As relações Brasil - Paraguai: baixos incentivos no *latu e strictu sensu*. **Revista Política Externa**. São Paulo: Editora Paz e Terra, vol. 14, n. 3, 2005-2006.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

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

KRAUER, Pablo Alfredo Harken. El pormenorizado recuento de un año económico muy especial. IN: CESPEDES, Roberto Luis; HERKEN, Pablo; SIMÓN, José Luis. **Paraguay: sociedade, economia y política**. Asunción: EL LECTOR, 1988.

KRAUER, Pablo Alfredo Herken. La deuda paraguaya según los informes del FMI (1983-86). Uma radiografía confidencial del proceso. In: SIMÓN, José Luis. (Org). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

LAMBERTI, Eliana. **Dinâmica Comercial no território de fronteira: Reexportação e Territorialidade na conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.** Aquidauana: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006. Dissertação (Mestrado).

LAMBERTI, Eliana. NOGUEROL, Luiz Paulo. Mato Grosso do Sul e Paraguai: implicações fronteiriças e o planejamento público brasileiro. Campo Grande: **II Seminário Internacional América Platina**, 2008, CD-ROM.

LANZONI, Rubén Melgarejo. La presencia del Paraguay en el sistema interamericano a partir de la transición. In: SIMÓN, José Luis (Coord.). **Política Exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos.** Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1995.

LEWIS, PAUL H. **Paraguay bajo Stroessner.** México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

LEZCANO, Carlos María. Relaciones Exteriores del Paraguay y Percepciones de amenaza. La política pendular del régimen de Stroessner y las perspectivas de cambios después del golpe de febrero de 1989. In: SIMÓN, José Luis. (Org). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo.** Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

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

LIPPIT, Victor D. **Social Structure of Accumulation Theory.** Conference on Growth and Crises: Social Structure of Accumulation Theory and Analysis, National University of Ireland, Galway, Ireland, November 2-4, 2006.

LORENZO, Fernando (Coord.). **Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el Mercosur.** Buenos Aires: Siglo XXI, 2006.

MARCHETTI, Valmor. **O Mercosul e a Construção de Vantagens Competitivas.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001. Tese (Doutorado). Disponível em: <<http://www.biblioteca.ufrgs.br/bibliotecadigital>>. Acessado em: 21 jan. 2007.

MASI, Fernando. El caso Paraguayo. IN: CHUDNOWSKY, Daniel (Coord.). **El Boom de inversión extranjera directa en el Mercosur.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2001.

MASI, Fernando. Paraguai-Brasil e o Projeto Mercosul. **Revista Política Externa.** São Paulo: Editora Paz e Terra, vol. 14, n. 3, 2005-2006.

MONTEIRO, Sérgio M. M. Metodologia da economia e a filosofia da ciência. In: CORAZZA, Gentil (Org.). **Métodos da Ciência Econômica**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

MORA, Frank. Política exterior del Paraguay: a la búsqueda de la independencia y el desarrollo. In: SIMÓN, José Luis. (Org.). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

MORAES, Ceres. Do Isolamento à Guerra: Paraguai entre 1850 e 1870. Material disponibilizado no **I Seminário Regional sobre Território, fronteira e cultura**. Dourados: UFGD, 16 a 18 de Outubro de 2007.

MORAES, Ceres. **Paraguai**: a consolidação da ditadura de Stroessner – 1954-63. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2000.

MORAES, Ceres. **As políticas externas do Brasil e da Argentina**: o Paraguai em jogo (1939-1954). Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2003 (Tese de Doutorado).

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

NICKSON, Andrew. El proyecto hidroeléctrico de Itaipu: la perspectiva paraguaya. In: SIMÓN, José Luis. (Org.). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

NICKSON, Andrew. **Reformando El Estado en Paraguay**. Disponível em: <[www.cadep.org.py/abcnickson.pdf](http://www.cadep.org.py/abcnickson.pdf)>. Acessado em: 21 Jan. 2008.

NORTH, Douglass. **Economic Performance Through Time**. The American Economic Review. Vol. 84, n.º. 3, junho, 1994, p. 359-368.

NORTH, Douglass. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

NORTH, Douglass. **Institutions**. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5, n.º.1, 1991, p. 97-112.

NORTH, Douglass. **Understanding the Process of Economic Change**. Celebrating 100 years of Excellence Princeton University Press 1905-2005. Disponível em: <[www.princeton.edu/titles/7943.html](http://www.princeton.edu/titles/7943.html)>.

ODDONE, Hugo. Estado actual y perspectivas de la política de población en el Paraguay. San Lorenzo, Paraguai: Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas; Fondo de Población de las Naciones Unidas. **Revista Población y Desarrollo**, número 25, 2003. Disponível em: <<http://www.eco.una.py/documentos>>. Acessado em: 25 Nov. 2007.

PALAU, Tomás. El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales. Santiago de Chile: **Estudios e informes de la Cepal**, 1986.

PARQUET, Reinerio. Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay. Santiago de Chile: **Estudios e informes de la Cepal**, 1987.

PENNER, Reinaldo. **Movimiento Comercial y Financiero de Ciudad del Este: Perspectivas dentro del proceso de integración**. Asunción: Banco Central del Paraguay, 1998. Disponível em: <<http://www.bcp.gov.py>>. Acessado em: 2005.

PFEIFER, Alberto; COSTA, Roberto Teixeira da. Paraguai e Brasil: aspectos da relação bilateral e a evolução do Mercosul. **Revista Política Externa**, vol. 14, n. 03, dez./fev. 2006.

PLÁ, Juan Algorta (Coord). **O Mercosul e a comunidade européia: uma abordagem comparativa**. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

PLAN ESTRATÉGICO ECONÓMICO Y SOCIAL 2008-2013: Propuesta para un crecimiento económico con inclusión social. Equipe Económico Nacional del Gobierno de la República del Paraguay. San Lorenzo, Paraguai: Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas; Fondo de Población de las Naciones Unidas. **Revista Población y Desarrollo**, número 38, 2009. Disponível em: <<http://www.eco.una.py/documentos>>. Acessado em: 16 fev. 2012.

POLETTO, Dorivaldo Walmor (Coord.). **50 Anos do manifesto da Cepal**. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2000.

PREBISCH, Raúl. La periferia latino-americana en el sistema global del capitalismo. Chile: **Revista de la Cepal**, n. 13, abril de 1981.

QUELL, Sánchez. **Estructura y función del Paraguay Colonial**. Buenos Aires: Guillermo Kraft Limitada.



RAMA, Germán; FALETTO, Enzo. Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social. Chile: **Revista de la Cepal**, n. 25, abril de 1985.

REHREN, Alfredo. Wasmosy frente al Estado prebendario-clientelista: desafíos del liderazgo presidencial democrático. SIMÓN, José Luis (Coord.). **La democracia em Paraguay: cinco años despues**. Asunción: Fundacion Hanns Seidel, Universidad Nacional de Asunción, 1994.

RIQUELME, Marcial Antonio. Bases para la disusión de las relaciones Fuerzas Armadas/Sociedad Civil en el Paraguay. SIMÓN, José Luis (Coord.). **La democracia em Paraguay: cinco años despues**. Asunción: Fundacion Hanns Seidel, Universidad Nacional de Asunción, 1994.

RIVAROLA, Domingo. Pobreza y Desigualdad. In: RIVAROLA, Domingo (Coord). **Política Social en la transición**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1994.

RODRIGUEZ, Octavio. Sobre la concepción del sistema centro-periferia. Santiago de Chile: **Revista de la Cepal**, 1977, p. 203-247.

RODRIGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

SANNEMANN, Martin. Reflexiones sobre los desafíos internacionales que enfrenta el Paraguay. In: SIMÓN, José Luis (Coord.). **Politica Exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos**. Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1995.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1997.

SCHEJTMAN, Alexander. Economía campesina: lógica interna, articulación y persistência. Chile: **Revista de la Cepal**, n. 11, agosto de 1980.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIMÓN, José Luis. (Org.). **Politica exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporaneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

SIMÓN, José Luis. Algunas reflexiones sobre la política exterior y las relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo. In: SIMÓN, José Luis. (Org.). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

SIMÓN, José Luis. Los déficits de la actual política exterior paraguaya frente a los avances diplomáticos de las democracias vecinas. In: SIMÓN, José Luis (Coord.). **Política Exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos**. Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1995.

SIMÓN, José Luis. 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.

SIMÓN, José Luis. Sistema político, Estado y sociedad en el Paraguay del autoritarismo contemporáneo y en el de la transición y la integración democrática. IN: TAVARES, José Antonio Giusti. ROJO, Raúl Enrique (Org.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SIMÓN, José Luis. Una política exterior de automarginamiento: el Paraguay en la crisis terminal del autoritarismo de Stroessner y América Latina en la década de los ochenta. In: SIMÓN, José Luis. (Org.). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

SOARES, Maria Susana Arrosa. O Paraguai: um país desconhecido. In: **Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI**: Rio de Janeiro, 2007.CD-ROM.

STRAUB, Stéphane. Evolución macroeconómica del Paraguay 1989-1997: burbuja de consumo y crisis financeira. Chile: **Revista de la Cepal**, n. 65, agosto/1998.

SZMRECSÁNYI, Tamás. História Econômica, Teoria Econômica e Economia Aplicada. Campinas: **Revista História Econômica & História de Empresas**, Vol. XI, n. 2, jul/dez 2008.

SZMRECSÁNYI, Tamás. Fundamentos teóricos e metodológicos do estudo da História Econômica. Campinas: **Revista História Econômica & História de Empresas**, Vol. XI, no 2, jul/dez 2008.

TAVARES, José Antonio Giusti; ROJO, Raúl Enrique (Org.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

TOKMAN, Víctor. Las relaciones entre los sectores formal e informal: una exploración sobre su naturaleza. Chile: **Revista de la Cepal**, primeiro semestre de 1978.

VÁSQUEZ, Fabricio. Las reconfiguraciones territoriales del Chaco paraguayo: entre espacio nacional y espacio mundial. San Lorenzo, Paraguai: Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas; Fondo de Población de las Naciones Unidas. **Revista Población y Desarrollo**, número 28, 2005. Disponível em: <<http://www.eco.una.py/documentos>>. Acessado em: 25 Nov. 2007.

WEBER, Warner Enis. **Paraguay**: un milagro americano. Asunción: El Lector, 2004.

YOPO, Mladen. La política exterior del Paraguay: continuidad y cambio en el aislamiento. In: SIMÓN, José Luis. (Org). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporaneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.