



As formas Institucionais da economia paraguaia.

Artigo Completo

Aparecida Antonia Oliveira (UEMS) antonia@uems.br

Eliana Lamberti (UEMS) eliana@uems.br

Luiz Augusto Estrella Faria (UFRGS) lufaria@ufrgs.br

Resumo:

O presente trabalho objetiva preencher algumas lacunas acerca das especificidades socioeconômicas do Paraguai. O instrumental metodológico e teórico adotado é aquele proposto pela Teoria da Regulação que destaca os principais elementos estruturantes da trajetória do desenvolvimento socioeconômico de cada formação capitalista: as formas institucionais. O Estado, a restrição monetária, a propriedade privada e a concorrência, a relação salarial e a forma de adesão ao regime internacional definem o modo de regulação que sustenta determinada lógica de acumulação capitalista. Para descrever as formas institucionais paraguaias foram utilizados documentos e publicações obtidos no Centro Brasileiro de Documentos e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A concentração de poder no âmbito executivo e a ausência democrática; créditos subsidiados a setores específicos e práticas monetárias desestimulantes à poupança; mercados monopolizados pelo setor público e grupos econômicos privilegiados; recorrente descumprimento da legislação trabalhista e alto grau de informalidade no mercado de trabalho; ausência de diversificação produtiva e pauta exportadora baseada em commodities são as principais características das formas institucionais do Paraguai no decorrer da segunda metade do século XX. Estas características permitem descrever a trajetória de acumulação capitalista no país vizinho enquanto autoritária e concentradora.

Palavras-chave: trajetória socioeconômica, regime de acumulação, modo de regulação.

1. Introdução

A realização de um levantamento bibliográfico e as dificuldades na obtenção de dados consistentes revela que existem poucas informações sobre a economia paraguaia e que esta tem sido objeto de estudo de poucos pesquisadores. A maioria das informações e dados disponíveis não ultrapassa os limites das abordagens sobre a Guerra da Tríplice Aliança, fronteira internacional e 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.

Tendo em vista a proximidade geográfica entre Brasil e Paraguai, bem como a proximidade econômica e os eventos históricos e políticos vivenciados por ambos os países, envolvendo o território de Mato Grosso do Sul, constata-se que há importantes pontos de interseção no que tange ao desenvolvimento regional que ainda não foram explorados. E ainda, é salutar considerar não somente a proximidade geográfica entre Brasil e Paraguai, mas principalmente a proximidade histórica e econômica desses territórios (em especial, sul-mato-grossense) que revela importantes pontos de interseção¹ no que tange ao desenvolvimento regional.

¹Pode-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 das implicações e interdependência assimétrica que remetem a assuntos conflituosos, tais como o número significativo de brasileiros que residem no Paraguai (quase 8% da população



São várias as interrogações que emergem desse contexto, as quais derivam da percepção de que a história econômica do país vizinho teve um desenrolar bastante distinto dos demais países do Cone Sul. Sua trajetória econômica e social foi tão específica que não permitiu incluí-la, por semelhança, em nenhuma análise genérica da economia latino-americana. No intuito de preencher as lacunas do conhecimento acerca da realidade paraguaia e inseri-la no cenário da América do Sul, as próximas páginas objetivam fazer o retrato dos elementos essenciais da trajetória do desenvolvimento socioeconômico desse país, enfatizando as formas institucionais, a partir da segunda metade do século XX, ou seja, das formas institucionais do Paraguai com ênfase no contexto da segunda metade do século XX.

É na seara da Teoria da Regulação que foram encontrados os instrumentos teóricos e metodológicos para a construção desse retrato. A escola regulacionista propõe uma visão ampla e multidisciplinar para a compreensão da realidade porque incorpora aspectos políticos, históricos, ideológicos e sociais à explicação econômica. Desta forma, a teoria da regulação corrobora com a crítica institucionalista à teoria convencional a partir da sua sensibilidade às questões negligenciadas pelo *mainstream*. O pressuposto geral é que a acumulação capitalista não é um processo homogêneo, tranquilo, mas está permeada de instabilidade e conflitos de interesses que conformam as instituições.

As dificuldades de pesquisa sobre a realidade paraguaia (carência, fragilidade e dispersão das fontes primárias e secundárias) foram superadas pela 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), na Biblioteca de Ciências Sociais e Humanidades (BSCSH) e junto à Biblioteca da Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser (FEE).

De modo a atender ao objetivo proposto, as próximas páginas estão divididas em dois blocos distintos, porém complementares. Primeiramente, faz-se a exposição dos elementos teóricos e conceituais gerais da escola regulacionista e em seguida a apresentação da definição de cada forma institucional conjuntamente com a descrição e análise correspondente da realidade paraguaia.

2. A Teoria da Regulação e seus pressupostos fundamentais

Ao analisar o processo de desenvolvimento capitalista no Paraguai um aspecto fundamental é a compreensão do papel das formas institucionais na acumulação de capital na economia deste país. Neste trabalho, será considerada a abordagem institucionalista da Teoria da Regulação (TR) que representou um movimento de renovação e aprofundamento teórico dessa vertente econômica.

Nas palavras de Boyer (1990), a teoria da regulação pressupõe uma concepção teórica mais ampla dos aspectos sociais e econômicos, cujo objeto de análise se constitui nas economias concretas, as quais, por suposição, não funcionam na condição de pleno emprego. Ademais, sua ênfase nas relações sociais faz desta teoria uma proposta alternativa ao

paraguaia), o fluxo não registrado de pessoas e produtos, a questão energética e a correspondente remuneração, ainda, os problemas fitossanitários.



individualismo metodológico (leia-se tradição dominante) e à dominação dos polos abstração / empirismo².

As especificidades históricas e sociais de cada país são consideradas fundamentais para a compreensão da lógica da acumulação capitalista. Nesse sentido, essa escola propõe a compreensão daquelas especificidades a partir da identificação das formas institucionais que induzem o comportamento dos agentes econômicos de acordo com suas funções sociais tanto no que se refere às suas obrigações quanto às demandas sociais.

Faria (1997) destaca que a existência de estabilidade durante o processo histórico de uma determinada formação econômico-social de caráter 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 perspectiva proposta pela teoria da regulação que proporciona a compreensão do desempenho de um sistema econômico através da caracterização do seu regime de acumulação e pela descrição das formas institucionais que regulam o conjunto da estrutura social que dão suporte àquele regime.

Portanto, considera-se a Teoria da Regulação uma importante contribuição ao estudo do desenvolvimento das formações econômicas capitalistas no longo prazo, podendo ser definida 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).

2.1 Dois conceitos centrais: o regime de acumulação e o modo de regulação

O desenvolvimento de um sistema socioeconômico, pela ótica regulacionista, 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. A ruptura ocorre quando essa reprodução se torna impossível e requer a emergência de um novo modelo de desenvolvimento.

Considerando que o modo de regulação possui uma parceria simbiótica com o regime de acumulação, visto que, um dado regime de acumulação só funciona e se reproduz se ele estiver adaptado um correspondente modo de regulação, então a crise é uma ruptura entre esses dois processos. Sendo assim, a superação de uma crise requer novos arranjos na economia constituídos pelo desenvolvimento de um novo modo de regulação e um regime de

² 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. 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.



acumulação, ambos determinados historicamente em conformidade com o próprio estágio evolutivo do sistema capitalista em questão.

Corroborando com a abordagem teórica dessa escola, Conceição (1987) destaca que o modo de regulação corresponde ao rearranjo da estrutura social de forma a adequá-la às exigências do regime de acumulação em escala global.

A compreensão da transformação histórica do modo de produção capitalista requereu novos conceitos capazes de apreender sua evolução em curso, dentre os quais se destacam os conceitos de regime de acumulação e de modo de regulação. Segundo Lipietz (1988), modo de regulação se refere a determinado esquema de reprodução com regras interiorizadas e procedimentos sociais.

A partir dessa concepção, 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 no 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 e, c) garantir a compatibilidade de um conjunto de decisões descentralizadas.

De acordo com a concepção regulacionista, regime de acumulação pode ser definido como um:

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).

Essa definição permite visualizar a dinâmica global da acumulação de capital, na medida em que, pressupõe que um determinado regime de acumulação se estabiliza a partir da configuração de certas formas de regulação, porque estas formas, conjuntamente, permitem a reprodução, sem crise, das relações sociais durante determinado período de tempo.

2.2 As Formas Institucionais.

Para Boyer (1990), a ideia central da abordagem da regulação se refere às formas estruturais ou institucionais 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. Do ponto de vista da política/da macroeconomia, a 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 as particularidades dos arranjos institucionais³ próprios que conformam os diversos regimes de acumulação e sua correspondente estabilidade estrutural.

Segundo Faria (2001), existem duas etapas pelas quais o processo social dá origem às formas institucionais e atua sobre a atividade econômica. Na primeira, as regras e as

³ A diversidade dos modos de regulação sinaliza que as dinâmicas econômicas e sociais apresentam variabilidade no tempo e no espaço.



convenções são definidas jurídicas e/ou politicamente. Nessa etapa, são os conflitos dos agentes em torno dessas definições que resultam na criação de uma forma institucional.

Na segunda etapa, que ocorre no nível econômico, se define a distribuição de renda e de riqueza a partir da interação entre os agentes a qual se dá segundo as regras e convenções estabelecidas na etapa anterior. Por conseguinte, a origem das formas institucionais está no conflituoso jogo político entre as classes e os grupos sociais, que buscam fazer valer seus interesses, quase sempre antagônicos.

Portanto, as formas institucionais podem ser interpretadas como os mecanismos responsáveis pela regulação do sistema e são elencadas em número de cinco (FARIA, 2001; BOYER, 1990). Tais formas têm origem nas relações fundamentais do modo de produção capitalista, a saber: a forma do Estado, a restrição monetária, a concorrência, a relação salarial e a forma de adesão ao regime internacional.

Além dessas formas, Faria (2001) incorpora em sua análise a noção de paradigma tecnológico o qual se materializa no processo de produção, definindo como os problemas econômicos serão resolvidos. De acordo com esse autor, 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.

3. As Formas Institucionais do Paraguai

A segunda metade do século XX, em especial a partir da década de 1970, foi um período excepcional para a economia paraguaia que vivenciou um crescimento acelerado sem precedentes. Nesse período extraordinário, resultado da expansão da fronteira agrícola e do aumento dos preços internacionais das matérias-primas, o setor agrícola experimentou um auge generalizado de investimentos privados.

A elevação da liquidez financeira internacional aliada a possibilidade dos benefícios com as exportações agrícolas se efetivou em novas correntes de capital estrangeiros na forma de investimento direto no setor agropecuário e nas indústrias vinculadas ao setor exportador. Ademais, a construção da usina hidrelétrica de Itaipu, iniciada em 1975, provocou efeitos multiplicadores na economia paraguaia. Portanto, a conjuntura internacional teve papel importante no ritmo de crescimento da economia paraguaia, além da expansão da fronteira agrícola que coincidiu com uma política agrária promotora do deslocamento da população rural para a periferia da região oriental, a chamada marcha para o leste.

É nesse cenário econômico que se busca evidenciar os aspectos da trajetória paraguaia que refletem e são reflexos das estruturas institucionais que se desenvolveram ao longo do período estudado.

3.1 O Estado e a regulação econômica.

A análise da forma do Estado paraguaio (e seu desenho) enfatiza o 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. Portanto, se refere à configuração do poder político e sua relação com a economia.



As abordagens do contexto histórico, no qual evoluíram as estruturas do aparato estatal, e da configuração que assume o padrão de intervenção do Estado na atividade econômica paraguaia foram desenvolvidas por Rivarola (1994) e Galeano e Barrios (1999).

De acordo com esses autores, após o término da Guerra da Tríplice Aliança (1870), a reconstrução da estrutura produtiva ficou a cargo dos interesses do capital comercial e especulador proveniente da região do Rio de La Plata, cujos agentes se dedicaram à exploração dos recursos naturais. Esse processo de ocupação resultou na venda de terras públicas e na constituição de grandes latifúndios pecuários e de exploração florestais. No entanto, a estrutura agrária, predominantemente baseada na agricultura camponesa, formou uma superpopulação rural que, diante da impossibilidade de inserir-se no emprego de outros setores econômicos e do escasso dinamismo do setor urbano, começou a pressionar o governo no sentido de terem acesso à terra. Desde essa época surgiram ocupações de terras públicas e privadas.

O governo e a classe política tentaram conter tais ocupações por meio de leis agrárias e de um processo de colonização que caracterizou a primeira fase da abertura da fronteira agrícola. Essa política não resolveu o problema de rentabilidade da economia camponesa que refletia as limitações da economia nacional. Neste contexto, marcado por conflitos agrários, foram muitos 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, esse período se caracteriza pela ascensão de uma emergente oligarquia comercial e financeira que estava estreitamente vinculada ao capital estrangeiro e limitada pela pouca expressão de suas operações.

A partir dos anos de 1930 foi sendo formatado um novo Estado baseado em três características centrais: o reconhecimento de que o Estado tem como função essencial 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.

Para Rivarola (1994), um dos elementos mais determinantes do Estado que se conforma nesse período (pós 1930) é a forte hegemonia que o estamento militar alcançou na estrutura do Estado que emerge com imensa carga de prestígio e concentração de poder. Esse fenômeno se reflete no domínio militar ininterrupto em aproximadamente 50 anos. 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.

Configura-se na economia paraguaia 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 no setor produtivo (produção) que possibilitou o progressivo dimensionamento do setor público não financeiro e financeiro e consequências importantes nas finanças públicas.

A segunda metade do século XX é inaugurada pela opção agroexportadora de modo que 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 registrou crescimento médio anual do Produto Interno Bruto em torno de 4,2%. Nesse decênio, foram definidas 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 do 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 foram marcados pelo crescimento médio anual 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 hidrelétrica de Itaipu. O resultado foi o ingresso de um considerável volume de recursos financeiros que possibilitou a ampliação do mercado interno de bens e serviços bem como a ampliação do mercado de trabalho. O investimento bruto 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 dessa intervenção foi um novo ordenamento institucional que favorecia tanto a classe empresarial como concedia muito poder ao Executivo. O recrudescimento dos atores estatais em detrimento da sociedade civil levou ao aparecimento e consolidação de alguns setores sociais ligados ao aparato estatal, tendo como base de sustentação um complexo e vasto sistema clientelístico que envolvia grande parte das atividades, grupos e instituições nacionais.

A modernização da economia paraguaia, neste período, ocorreu por meio 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 ampla participação dos setores da sociedade) que não promoveu melhorias sociais e mudanças estruturais. Essa realidade, segundo Rivarola, decorreu dos vícios do intervencionismo e estatismo paraguaio: critérios político-prebendeiros e escasso poder efetivo para tomar decisões em matéria de política econômica e social. A falta de coordenação interinstitucional e capacidade para canalizar as demandas do setor produtivo e recursos tecnológicos para a potencial produção agropecuária e para o desenvolvimento rural em geral também corroboravam com essa realidade.

3.2. A política monetária

A segunda forma institucional se refere às restrições que a moeda e a política monetária podem estabelecer no contexto produtivo assim como 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. E ainda, esta forma institucional é o componente que regula o nível de preços e a distribuição dos rendimentos entre os agentes.



O guarani é a unidade monetária da República do Paraguai, instituída pelo decreto – lei 655 de 1943. O Banco Central foi criado em 1952 e 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 adotar medidas preventivas contra processos 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 do Paraguai historicamente esteve sujeita à pressões. Tais pressões em geral objetivavam um maior nível de gasto público ou obtenção de créditos subsidiados para os setores produtivos. As consequências foram tendências inflacionárias que geravam distorções complexas no sistema econômico porque o controle das taxas de juros que prevaleceu por muito tempo não era estimulante para a poupança financeira o que contribuiu para a insuficiente disponibilidade de crédito. 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 seguintes registraram um período de estabilidade cambial. Durante boa parte da década de 1980, a política monetária e creditícia favoreceu o setor público através de empréstimos diretos ou subsídios. Outro exemplo de distorção e privilégio no segmento financeiro foi a política do Banco Central de fomentar um regime de carteira mínima aos bancos comerciais pelo qual se exigia que 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.

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. 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 sistema financeiro nacional é regulado pela lei número 417 de 1973 que contempla a existência de bancos comerciais, de investimento, de fomento, de poupança e empréstimos para a habitação e empresas financeiras. Os dados obtidos para o início da década de 1990 (Banks; Frotscher; Heikel, 1994) indicavam o funcionamento de 27 bancos privados que mobilizam principalmente depósitos a vista e 14 bancos estrangeiros. Além do Banco Central, existiam outras quatro entidades oficiais: o Fundo Pecuário, o Banco Nacional de Trabalhadores, Banco Nacional de Fomento e Banco Nacional da Habitação.



Essa configuração financeira caracterizava-se por algumas fragilidades: facilidade de novas empresas financeiras atuarem sem que existisse adequada capacidade de supervisão por parte da superintendência dos bancos; concentração da carteira creditícia em operações de curto prazo de caráter comercial e em créditos vinculados a grupos econômicos; alto grau de informalização do sistema; insuficiente canalização de poupança interna para os setores produtivos e pouca transparência em relação à solvência das entidades. A partir da segunda metade da década de 1990, o setor registrou um período de crise quando deixaram de funcionar várias empresas do setor (13 bancos, 22 financeiras, 4 entidades de poupanças e empréstimos para habitação e 5 casas de câmbio). A crise financeira explicitou as fragilidades do mercado financeiro no qual havia se instalado grupos de capitais especuladores.

3.3. Estruturas de mercado e ação reguladora.

A análise da forma como se institucionaliza a estrutura de mercado parte do princípio de que a concorrência corresponde às formas de propriedade e a inter-relação entre as unidades de capital. A base é o fundamento jurídico do direito de propriedade pelo qual os meios de produção assumem a forma de capital.

Durante a vigência do regime ditatorial, as estruturas de mercados se referiam aos mercados monopolizados pelo setor público e alguns grupos econômicos privilegiados que atuavam especialmente no setor agroexportador e importador; 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).

A excessiva intervenção estatal é identificada como uma das causas dessa configuração assim como da formação de grupos econômicos privilegiados. As consequências dessas estruturas se relacionam com o estabelecimento de monopólios públicos, subsídios financeiros a setores privilegiados, adjudicação pouco clara de licitações públicas, controle aduaneiro seletivo, discriminação que se reflete na dispersão tributária, discriminação que possibilita a evasão fiscal em setores privilegiados ou ligados ao setor público (grandes contribuintes), proibição de importação de certos produtos e dificuldade aos pequenos empresários pelos excessivos trâmites burocráticos.

O monopólio do setor público na oferta de bens e serviços como cimento, combustíveis, comunicações, água, energia e portos provocou distorções na formação de preços e resultou na oferta insuficiente de produtos ou serviços e baixa produtividade. Apesar da ação desreguladora do governo paraguaio a partir dos anos 1990, os efeitos dos monopólios, dos mercados regulados (transporte público, aéreo, venda de combustíveis, seguros) e protegidos (empresas agropecuárias) persistiram.

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 por meio da limitação ao acesso às matérias-primas importadas que pudessem ser mais competitivas.

A lógica predominante estimulava a formação de oligopólios 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 duas empresas



vinculadas ao poder público que participavam com 55 % do mercado, o setor de materiais de construção também contava com duas 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 três empresas vinculadas ao poder público responsáveis por 85% do mercado, bebidas e cigarros com duas empresas com 85% do mercado, eletrônicos uma empresa com 45% do mercado, pneumáticos uma 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, agroexportação, 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 lógica não é somente a concentração do mercado, mas a aliança de poder entre a esfera política e a empresarial e a falta de competitividade decorrente.

Os empresários vinculados ao poder político possuíam como benefícios a exoneração tributária e como prática a demissão de trabalhadores de forma 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 executivo⁴.

Em geral, as empresas de porte médio estavam relacionadas com a agricultura e a manufatura tradicional (calçados, confecções) e se caracterizavam pela baixa produtividade, pela subutilização de recursos, escassa rentabilidade e baixas remunerações. Já as pequenas empresas se caracterizavam por atuarem em mercados onde a oferta de bens e serviços é relativamente grande em relação ao mercado consumidor, o que às levavam às práticas informais para a manutenção do negócio uma vez que não tinham acesso ao mercado financeiro e buscavam empréstimos no setor informal.

Os agricultores modernos que se dedicavam à soja e ao cultivo do algodão possuíam rentabilidade e produtividade razoáveis, embora, fossem dependentes do 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.

Portanto, pode-se concluir que as ações dos grupos econômicos e da intervenção estatal na economia paraguaia desenvolveram uma estrutura de mercado fundamentalmente de caráter segmentado na qual os grupos ou empresas que possuíam apoio estatal ou privilégios políticos se tornaram dominantes.

3.4 Mercado de trabalho e 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

⁴ Por exemplo: vantagens em licitações, acesso à informações privilegiadas e tolerância à atividades ilícitas.



assalariados e das empresas possui uma lógica interna de formação de salários distinta da lógica do mercado.

Para apreender a lógica salarial no Paraguai, faz-se necessária a exposição das novas especificidades da economia paraguaia quanto ao 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.

O mercado de trabalho até os anos de 1990 apresentava-se com elevados níveis de subutilização dos recursos humanos e se caracterizava pela importância das atividades agropecuárias na geração de produto e de fontes de emprego. Constata-se que cerca de dois terços (2/3) da força de trabalho estava ocupada em atividades tradicionais, de baixa produtividade e em que prevalecia um alto índice de subemprego (principalmente onde predominava a agricultura de subsistência).

Concomitantemente, a crescente urbanização deu início às mudanças na estrutura ocupacional com a queda da importância relativa do setor agropecuário como importante fonte de empregos. Em termos numéricos, houve a seguinte evolução: em 1972 a força laboral urbana representou 42% da População Economicamente Ativa (PEA), em 1982 chegou a 48% e em 1992 em 55% como resposta à dinâmica econômica que impulsionou as atividades comerciais. E ainda, o processo de urbanização provocou certa redução da ocupação autônoma (de 46% para 40% de 1972 e 1992) junto com certo aumento do trabalho assalariado (de 40% para 42% para o mesmo período). 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) e houve o incremento do número de comerciantes cuja participação passou de 7% para 16%.

De acordo com os dados disponibilizados para os anos de 1990 (Banks, Frotscher e Heikel, 1994) havia uma considerável proporção de jovens no mercado de trabalho: cerca de 40% da PEA tinha entre 12 e 29 anos de idade. Entretanto, 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. Estes dados refletem 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 (em média cerca de 50 a 60 mil pessoas ingressam nas estatísticas de PEA anualmente).

Em se tratando da legislação e do direito do trabalho, é consensual a relativa vigência e baixa efetividade das normas estabelecidas pela Constituição e pelo Código do Trabalho. Em relação ao segundo documento, vigente desde princípios da década de 1960, constata-se que o mesmo não tem servido para regular de forma eficaz e equitativa as relações de trabalho. Contudo, 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 se expandir.

A estimativa para que o valor do salário mínimo 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, tem início 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. O resultado de tal política, provocou a deterioração em termos reais dos salários, chegando no final do ano de 1993 em torno de US\$ 170 mensal⁵. O escasso controle governamental e a impossibilidade de cumprir os preceitos legais fez com que em 1992 cerca de 35% dos assalariados não recebessem o valor do salário mínimo estabelecido por lei.

Portanto, 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. Ademais, as ações do Ministério da Justiça e do Trabalho, no assunto laboral, eram permeadas por critérios paternalistas e populistas, uma vez que, no âmbito público, predominava a decisão político-clientelista como fonte de empregos.

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 aumentou para 104.567 e em 1995 chegou a 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 três 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 registrados nos setores 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.

3.5. Os condicionantes da inserção internacional.

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. Dito de outra forma, se refere à articulação de uma dada formação social nacional e o sistema internacional na qual se insere e, também, corresponde à dimensão espacial da regulação.

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 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 (Argentina, Brasil e Estados Unidos), expandir a cooperação técnica e comercial com as organizações regionais e manter uma postura defensiva em prol da legitimidade do governo ditatorial paraguaio. E ainda, a política exterior buscava romper o isolamento do país através do uso da tecnologia moderna e expansão das redes de comunicação e de transporte. 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 ter crescimento econômico.

Para Yopo (1990), a política exterior do país pode ser analisada a partir de três características que não tem se alterado nas últimas décadas: a) é um Estado-Nação amortecido

⁵ O valor do salário mínimo estabelecido atualmente corresponde a US\$ 380.



e mediterrâneo⁶, 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).

Para Simón (1990), o Paraguai 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.

Embora a recorrente instabilidade política tenha prejudicado a capacidade diplomática do país, Flecha (1990) destaca como conquistas da política internacional do Paraguai na segunda metade do século XX, os convênios firmados com os países vizinhos para acesso aos portos⁷, os convênios com o Japão e a Espanha para financiar a construção de navios para a frota mercante do Estado, e ainda os convênios para a construção de rodovias e pontes (em especial com o Brasil).

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. São várias as fragilidades do Paraguai nesse assunto destacadas pelos autores pesquisados e citados anteriormente, dentre elas destacam-se: 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, pois o tema interdependência internacional não é abordado.

6. Considerações Finais

A trajetória econômica paraguaia mostra que quando houve algum tipo de modernização ou mudanças nas alternativas econômicas ela se deu de forma conservadora (e porque não concentradora) de modo que o país 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.

⁶ Segundo Simón (1990), a mediterraneidade mais complicada é a mediterraneidade cultural do Paraguai que é perigosa e se constituiu em verdadeiro obstáculo.

⁷ Com o Brasil (Santos e Paranaguá), Uruguai (Montevideo e Nova Palmira), Argentina (Buenos Aires e Rosário), Chile (Iquique e Antofagasta).



A análise das formas institucionais indica que não foram oferecidas novas alternativas 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 pelo 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.

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 tributária, 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 e ao baixo nível tecnológico e de qualidade.

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. As fontes de financiamento para investimento historicamente não beneficiaram a indústria paraguaia com linhas de crédito oficial ou privada além das altas taxas de juros. E ainda, as distorções do mercado financeiro local levou a criação de uma forte economia financeira informal. A continuidade da especulação, ineficiência e altos custos administrativos no setor financeiro e, os altos índices de morosidade se traduzem em taxas de juros ativas muito altas para o crédito ao setor produtivo.

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. 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 parceiros comerciais o que proporciona uma conformação específica em suas relações com o exterior.

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 crescimento econômico tenham sido historicamente resultado do ambiente conjuntural e não de um planejamento deliberado e avanços estruturais.

7. REFERÊNCIAS

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.

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

BOYER, Robert. **A teoria da Regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.

BURCH, Melissa. La política pendular: política de desarrollo del Paraguay en la post Guerra. In: SIMÓN, José Luis. (Org.). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. Crise e regulação: a metamorfose restauradora da reprodução capitalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, p. 155-174, 1987.

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

FLECHA, Antonio Salum. La política internacional del Paraguay. In: SIMÓN, José Luis. (Org.). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

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

LAMBERTI, Eliana. **Regulação e reprodução do sistema socioeconômico: análise da trajetória do desenvolvimento paraguaio**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011. (Tese de Doutorado).

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

MASI, Fernando. El caso Paraguayo. IN: CHUDNOWSKY, Daniel (Coord.). **El Boom de inversión extranjera directa en el Mercosur**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2001.

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.

RIVAROLA, Domingo. Pobreza y Desigualdad. In: RIVAROLA, Domingo (Coord). **Política Social en la transición**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1994.

SIMÓN, José Luis. (Org.). **Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.

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 contemporáneo**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.