



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE INCENTIVOS LEGAIS:
UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA PARAGUAIA DE MAQUILA**

FABRICIO DALCIN CASTILHA

DISSERTAÇÃO

Foz do Iguaçu
2019



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE INCENTIVOS LEGAIS:
UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA PARAGUAIA DE MAQUILA**

FABRICIO DALCIN CASTILHA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira

Foz do Iguaçu
2019

FABRICIO DALCIN CASTILHA

**ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE INCENTIVOS LEGAIS:
UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA PARAGUAIA DE MAQUILA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA DE DEFESA

Prof. Dr Gilson Batista de Oliveira (orientador)
UNILA

Prof. Dr^a Marcia Aparecida Procopio da Silva Scheer
UNILA

Prof. Dr. Alex Alexandre Mengel
UFRGS

Foz do Iguaçu, 09 de agosto de 2019

Catálogo elaborado pela Divisão de Apoio ao Usuário da Biblioteca Latino-Americana
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

C352e

Castilha, Fabricio Dalcin.

Estratégia de desenvolvimento a partir de incentivos legais: um estudo sobre a política paraguaia de Maquila /
Fabricio Dalcin Castilha. - Foz do Iguaçu, 2019.
137f.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, ILAESP - Instituto Latino-Americano de Economia,
Sociedade e Política, PPGPPD - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira.

1. Incentivos fiscais - Legislação - Paraguai. 2. Política econômica - Paraguai. 3. Desenvolvimento econômico
- Paraguai. I. Oliveira, Gilson Batista de. II. Título.

CDU 338.1(893)

RESUMO

A partir da Revolução Industrial que teve gatilho no século XVIII, na Europa, o papel do Estado como agente passou a ser debatido no âmbito da formulação de políticas econômicas intervencionistas. Por outro lado, na América Latina, o dirigismo assumiu contornos de estratégia de desenvolvimento a partir da substituição das importações, com o objetivo de diminuir a dependência dos países desenvolvidos, impulsionar a transferência de tecnologia e propiciar alguma melhora nos termos de troca. Neste sentido, o presente trabalho teve por finalidade: expor essas relações que se estabeleceram desde cedo entre o Estado e o sistema capitalista na era moderna; recapitular a forma com que os países latino-americanos iniciaram seus processos de industrialização interna após os episódios de independência que, em geral, ocorreram entre 1800 e 1830; evidenciar o atraso industrial do Paraguai em função dos conflitos travados com os países vizinhos e da instabilidade política recorrente; analisar a Política de Maquila, instituída pela Lei 1.064/97, como ferramenta de correção da estagnação paraguaia e de inserção do Paraguai no mercado internacional e avaliar sua eficiência diante dos resultados já alcançados. Esta investigação, de natureza exploratória e qualitativa, utilizou-se dos estudos mais recentes para explicitar a inspiração mexicana na criação da Política de Maquila paraguaia e colher dados suficientes a fim de comprovar a eficiência da legislação na promoção do bem-estar social pela criação do emprego formal e do incremento da renda na economia do Paraguai, através dos incentivos legais propostos pela Lei de Maquila.

Palavras-chave: Bem-estar; Eficiência; Estado; Incentivos Legais; Política de Maquila.

RESUMÉN

A partir de la Revolución industrial que se desencadenó en el siglo XVIII en Europa, el papel del Estado como agente comenzó a ser debatido en el contexto de las políticas económicas intervencionistas. En América Latina, la dirección tomó la forma de una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, con el objetivo de reducir la dependencia de los países desarrollados, aumentar la transferencia de tecnología y proporcionar alguna mejora en los términos de intercambio. En este sentido, el propósito de este trabajo es: exponer las relaciones que se establecieron desde el principio entre el estado y el sistema capitalista en el inicio de la era moderna; recapitular la manera en que los países latinoamericanos comenzaron sus procesos de industrialización interna después de los episodios de independencia que ocurridos entre 1800 y 1830; resaltar el atraso industrial de Paraguay debido a los conflictos con los países vecinos y la inestabilidad política recurrente; Analizar la Política de Maquila, instituida por la Ley 1.064/97, como una herramienta para corregir el estancamiento paraguayo y la inserción de Paraguay en el mercado internacional y evaluar su eficiencia a la luz de los resultados ya logrados. La metodología de esta investigación es de carácter exploratorio y cualitativo. Para ello, fueron utilizados los estudios más recientes para aclarar la influencia mexicana en la creación de la Política de Maquila paraguaya. De igual forma, han sido reunidas evidencias para demostrar la efectividad de dicha Política en la legislación para la promoción del bienestar social mediante la creación de empleos formales al igual que aumentar los ingresos en la economía paraguaya a través de los incentivos legales propuestos por la Ley de Maquila.

Palabras-clave: Bienestar; Eficiencia; Estado; Incentivos Legales; Política de la Maquila.

ABSTRACT

Since the Industrial Revolution that started in the eighteenth century in Europe, the role of the state as an agent began to be debated in the context of interventionist economic policies. On the other hand, in Latin America, directing took the form of a development strategy based on import substitution, with the aim of reducing dependence on developed countries, boosting technology transfer and providing some improvement in trade practice. In the sense, the purpose of this paper is to expose these relations that were established early between the state and the capitalist system in the modern era; recap the way Latin American countries began their processes of internal industrialization after the episodes of independence that generally occurred between 1800 and 1830; highlight the industrial backwardness of Paraguay due to conflicts with neighboring countries and recurrent political instability; analyze the Maquila Policy, instituted by Law 1,064 / 97, as a tool to correct Paraguayan stagnation and Paraguay's insertion in the international market and evaluate its efficiency in the light of the results already achieved. This exploratory and qualitative research used the most recent studies to clarify the Mexican inspiration for the creation of the Paraguayan Maquila Policy and to gather sufficient evidence to prove the effectiveness of legislation in promoting social welfare through the creation of formal employment and increasing income in Paraguay's economy through the legal incentives proposed by the Maquila Law.

Keywords: Efficiency; Legal incentives; Maquila Policy; State; Welfare.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxo da indústria maquiladora no Paraguai.....	101
Figura 2 – Distribuição das maquiladoras por departamento no Paraguai até 2017.....	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição da população paraguaia por sexo e idade no ano de 2015.....	72
Gráfico 2 – Taxas anuais de variação a preços constantes de 2010 PIB total e PIB per capita.....	73
Gráfico 3 – Taxas de pobreza total no Paraguai no período 1997-2018.....	75
Gráfico 4 – Taxas de pobreza extrema no Paraguai no período 1997-2018.....	75
Gráfico 5 – Evolução do Coeficiente de Gini no Paraguai no período 2008-2014.....	76
Gráfico 6 – Evolução da produção de grãos no Paraguai no período 1990-2014.....	77
Gráfico 7 – Correlação entre a produção de soja e o Produto Interno Bruto no período 1992-2014.....	78
Gráfico 8 – Principais produtos de exportação segundo participação no total do PIB paraguaio no ano de 2017.....	79
Gráfico 9 – Evolução da taxa de desemprego no Paraguai no período 1980-2017.....	79
Gráfico 10 – Taxa de informalidade dos trabalhadores paraguaios no período 2013-2018.....	80
Gráfico 11 – Unidades econômicas instaladas no Paraguai em 2011.....	82
Gráfico 12 – Participação da atividade econômica no PIB em 2015.....	86
Gráfico 13 – Custo da energia elétrica residencial e industrial em 2017, em países latino-americanos selecionados, expresso em valores US\$/MWh.....	103
Gráfico 14 – Evolução do número de projetos de empresas aprovados sobre o Regime de Maquila por ano entre 2001 e 2014.....	106
Gráfico 15 – Número de indústrias maquiladoras por ramo de atividade no período 2001-2017.....	108
Gráfico 16 – Origem das indústrias maquiladoras em atividade no Paraguai até 2016.....	108
Gráfico 17 – Evolução dos investimentos externos diretos das indústrias maquiladoras no período 2001-2014.....	109
Gráfico 18 – Distribuição dos investimentos por setor industrial maquilador no período 2001-2014.....	110

Gráfico 19 – Exportações anuais de produtos maquilados em milhões de dólares.....	111
Gráfico 20 – Evolução das exportações paraguaias registradas no período 2016-2018.....	112
Gráfico 21 – Principais destinos das exportações das maquiladoras paraguaias em 2018.....	113
Gráfico 22 – Mão de obra empregada nas maquiladoras paraguaias no período 2001-2016.....	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – População economicamente ativa desocupada ou subocupada no período 1997-1999.....	68
Quadro 2 – Ramos de atividade econômica do setor industrial paraguaio.....	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Salários em paridade de poder de compra da América Latina e de outros países (reino unido em 1905 = 100).....	36
Tabela 2 – Imigração bruta intercontinental e taxas de imigração (em milhares).....	39
Tabela 3 – Producción manufacturera neta ca. 1928 (en dólares de 1970).....	40
Tabela 4 – Evolução dos coeficientes de importação em países escolhidos.....	41
Tabela 5 – Evolução dos coeficientes de industrialização em países determinados.....	46
Tabela 6 – Indicadores gerais da economia paraguaia no período 1989-1996...	66
Tabela 7 – Composição das importações paraguaias por tipo de bens no período 1990-1996.....	68
Tabela 8 – População ocupada por faixa de renda mensal, segundo área de residência e sexo no segundo trimestre de 2018.....	81
Tabela 9 – Unidades econômicas industriais discriminadas por ramo de tamanho.....	86
Tabela 10 – Principais produtos de exportação sob o Regime de Maquila.....	112
Tabela 11 – População ocupada por trimestre, ano e setor de atividade 2017-2018 (%).....	113
Tabela 12 – Rendimento médio mensal corrente da população de acordo com o setor econômico da ocupação principal no primeiro trimestre de 2019 (em milhares de guaranis).....	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED	Análise Econômica do Direito
APAL	Administración Paraguaya de Alcoholes
APC	Alianza Patriótica para el Cambio
ARP	Asociación Rural de Paraguay
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CCS	Colorados Combatientes Stronistas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CNIME	Conselho das Indústrias Maquiladoras e Exportadoras
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CPT	Confederación Paraguaya de Trabajadores
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNM	Fábrica Nacional de Motores
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Investimento Externo Direto
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
IOS	Instituto Observatório Social
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAE	Poder Aquisitivo de las Exportaciones
PETROPAR	Petróleo Paraguayo
PIB	Produto Interno Bruto
PIF	Programa de Industrialização Fronteiriço
PIS	Programas de Integração Social

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPGPPD	Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento
PSI	Processo de Substituição de Importações
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
UGP	Unión de Gremios de la Producción
UNDP	United Nations Development Programme
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
1.1 JUSTIFICATIVA.....	15
1.2 PROBLEMA.....	16
1.3 PRESUPOSTO.....	17
1.4 OBJETIVOS.....	17
1.5 METODOLOGIA.....	18
1.5.1 O Método de Análise: a Análise Econômica do Direito.....	18
1.6 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO.....	24
2 INDUSTRIALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO.....	25
2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTADO E CAPITALISMO: REFLEXOS DE ORDEM ECONÔMICA, POLÍTICA E SOCIAL.....	25
2.2 O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DA AMÉRICA LATINA.....	34
3 PARAGUAI: A INFLUÊNCIA DOS FATOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS NOS ÍNDICES SOCIOECONÔMICOS.....	47
3.1 FORMAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DO PARAGUAI.....	47
3.2 O PARAGUAI NA CONJUNTURA LATINO-AMERICANA.....	71
3.3 IMPACTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL NA ECONOMIA PARAGUAIA.....	82
4 DA POLÍTICA DE MAQUILA NO PARAGUAI: ASPECTOS SOBRE O PLANEJAMENTO, A IMPLANTAÇÃO, EXECUÇÃO E RESULTADOS.....	88
4.1 ORIGEM DA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO PARA A EXPORTAÇÃO..	88
4.1.1 Estratégias de desenvolvimento no planejamento das atividades estatais.	88
4.1.2 Conceitos de desenvolvimento econômico.....	90
4.1.3 Incentivos legais e sua função extrafiscal de intervenção econômica.....	92
4.1.4 A Maquila Mexicana como inspiração na criação da Maquila Paraguaia....	95
4.2 MECÂNICA DE FUNCIONAMENTO E INCENTIVOS LEGAIS.....	99
4.3 EFEITOS DA POLÍTICA DE MAQUILA NA ECONOMIA PARAGUAIA E A FUNÇÃO DO ESTADO EM SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	105
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
REFERÊNCIAS.....	123
ANEXOS.....	133

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca dar evidência ao modelo de industrialização que o Paraguai vem implementando a partir da edição e da regulamentação da Lei de Maquila (*Ley 1.064/97 de la industria maquiladora de exportación*). Esta legislação visa incentivar a produção voltada à exportação e tem como principais vantagens a importação de maquinários e matérias primas com isenção de impostos e, por conseguinte, baixa taxaço sobre os produtos semiacabados ou acabados quando da exportação incidindo somente sobre seu valor agregado. Será abordada a função estatal no planejamento e na promoção dessa política, além dos resultados positivos e negativos que a legislação tem gerado na economia do Paraguai a partir do ano 2000, a fim de constatar se a legislação tem sido eficiente em gerar níveis de bem-estar melhores do que os percebidos anteriormente à sua criação.

1.1 JUSTIFICATIVA

Nota-se que, em países cuja especialização se deu no campo da produção e exportação de mercadorias primárias, ou seja, em países onde a produtividade se expandiu em decorrência da demanda mundial por matéria-prima, o desenvolvimento da industrialização apresenta características singulares em que as vantagens competitivas, via de regra, beneficiam mais a quem vende do que a quem compra. De todo modo, tanto o aumento do poder de compra da população quanto o custo da produção industrial incidem positiva ou negativamente na demanda global por produtos e mercadorias, em relação à sua diversificação, fatores estes que podem atrair ou repelir indústrias e mercados (FURTADO, 2007).

Nesse contexto, o Paraguai vem chamando a atenção e, por que não dizer, quebrando um paradigma, ao adotar políticas embasadas de incentivo à industrialização e valorização do produto nacional, ao contrário do processo desordenado de implantação de parques fabris que se observou na maioria dos países latino-americanos nos séculos XIX e XX.

O cenário desenhado pela Política de Maquila, portanto, justifica o estudo para avaliar a repercussão que a industrialização voltada à exportação tem causado na economia e na sociedade paraguaia, através de incentivos legais às indústrias estrangeiras instaladas em seu território.

1.2 PROBLEMA

A discussão acerca de estratégias de desenvolvimento regionais e/ou nacionais não se restringe somente em conceituar termos, mas, principalmente, visa estabelecer as formas como tais políticas devem ser construídas, quais abordagens devem ser realizadas junto à sociedade nesta formulação e de que modo estas políticas influenciarão diretamente em um efetivo desenvolvimento social para além daquilo que se espera.

Para Cohen e Franco (1999, p. 16),

[...] é necessário e factível avaliar as políticas sociais, no sentido de medir os resultados das ações realizadas. Mesmo os mais abstratos enunciados de política só podem ser postos em prática mediante sua operacionalização em programas e projetos que são modelados em ações concretas, sendo sempre possível (e necessário) avaliar se alcançaram os objetivos que queriam obter.

No entanto, não é o que se vislumbrava no que diz respeito a estratégias de desenvolvimento no Paraguai. Devido a um extenso período de disputas de territórios, fragilidade das instituições e desenvolvimento econômico baseado principalmente sobre a agricultura rudimentar e sobre a reexportação, o Paraguai restou dependente de uma economia incipiente e sem muita expressão. Após sofrer uma grande queda em seu produto interno entre os anos de 1999 e 2000, o país despertou para a realidade de que, se não estabelecesse políticas de desenvolvimento baseadas na valorização da mão de obra e dos produtos manufaturados localmente, sua economia poderia sofrer consequências graves.

Neste contexto, a Lei de Maquila, acompanhada de outras ações de esforço governamental, como o incentivo à mecanização da agricultura e o estímulo ao turismo de passeio e de compras dentro das diretrizes legais (isenção tributária a estrangeiros, por exemplo), contribuíram para a diminuição da recessão e o enfrentamento da crise pela qual passava o Paraguai, de modo que estas ações se consubstanciam neste objeto de estudo.

Assim, a pergunta que guiará este trabalho é: o Estado Paraguaio tem utilizado a Política de Maquila como uma estratégia de desenvolvimento, concedendo incentivos legais a fim de elevar o bem-estar por meio do emprego e da renda?

1.3 PRESSUPOSTO

O presente estudo parte do pressuposto de que incentivos garantidos por lei podem, verdadeiramente, se constituir em estímulos à atividade econômica, através da captação de investimentos, bem como podem contribuir de forma significativa para o desenvolvimento, gerando emprego e renda.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Geral

Avaliar o mecanismo de incentivo à produção e exportação proposto pela Lei de Maquila e sua eficiência em termos de desenvolvimento, geração de emprego e crescimento econômico do Paraguai nos últimos dezenove anos, levando em consideração a participação do Estado no planejamento dessa política.

1.4.2 Objetivos Específicos

São objetivos específicos desse trabalho:

- Pesquisar sobre o papel do Estado na formação econômica da América Latina e do Paraguai, com o intuito de entender o cenário socioeconômico paraguaio; e
- Estudar a Política de Maquila, de forma a determinar por quais razões ela foi criada, como funciona, quais objetivos o Paraguai vislumbra com essa Lei e quais resultados já foram alcançados desde sua implantação.

1.5 METODOLOGIA

Para Silva e Menezes (2000), a metodologia, tanto quanto a fundamentação teórica ou o embasamento, é parte essencial de todo trabalho científico. Nesse sentido, Silva e Menezes, definem os rumos a serem seguidos na pesquisa e análise dos dados, bem como a forma como os dados foram levantados e tratados.

A pesquisa realizada neste trabalho evidencia-se qualitativa, exploratória e descritiva. Nesta perspectiva, o estudo é centrado no fenômeno do desenvolvimento econômico e social através das estratégias de desenvolvimento a partir de incentivos conferidos por diplomas legais, a exemplo da Lei de Maquila.

Os dados foram levantados de fontes secundárias através de pesquisa bibliográfica, artigos científicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado, bem como por meio da legislação pertinente (Leis e normas) que norteiam a Política de Maquila.

1.5.1 O Método de Análise: a Análise Econômica do Direito

Todos os benefícios concedidos pela Lei de Maquila para atração de investimentos estrangeiros e implantação de indústrias no território paraguaio tem por objetivo o cumprimento das finalidades relacionadas no preâmbulo do Decreto 9.585/2000, quais sejam, a necessidade de iniciar um profundo processo de modificação da posição do Paraguai no âmbito da produção e do comércio internacional, a integração de mercados globais e regionais, a transmissão de tecnologia, a criação de empregos, o crescimento da economia, entre outros.

Entretanto, para traçar o paralelo entre a teoria e a prática, isto é, entre a previsão legal de incentivos e os resultados obtidos com a desoneração e a facilitação no processo de implantação das indústrias, além de conjecturar os eventuais benefícios e/ou malefícios resultantes da política implantada, a investigação deve, necessariamente, ser mais profunda que a mera comparação entre o cenário anterior e o posterior, ainda que o contexto em que foi criada a lei seja importante na indicação dos motivos determinantes de sua institucionalização.

Para ir além de uma comparação superficial, portanto, a Análise Econômica do Direito – AED, também conhecida por *Law & Economics*, pressupõe a

utilização da teoria econômica para avaliar as leis, as políticas públicas ou governamentais de qualquer natureza, as instituições e a conduta dos mais diferentes agentes econômicos. Nesse sentido, a AED pode ser definida como a aplicação da teoria econômica e dos métodos econométricos no exame da formação, da estrutura, dos processos e dos impactos do direito e das instituições legais. Mais sintético, Salama (2008, p. 9) define que “pode-se conceituar a disciplina de Direito e Economia como um corpo teórico fundado na aplicação da Economia às normas e instituições jurídico-políticas”.

A Análise Econômica do Direito tem origem norte americana. Até 1960, restringia-se ao estudo do direito da concorrência – *Anti-trust Law* – em que se analisavam o domínio da regulação de mercados e a intervenção do Estado. Após, com a publicação dos textos seminais de Ronald Coase, *The Problem of Social Cost* (1960), e de Guido Calabresi, *The Costs of Accidents* (1970), a matéria passa a ser melhor desenvolvida e pulverizada para outros campos do direito como a propriedade, os contratos, a responsabilidade civil, direito de família, constitucional, entre outros. Além destes autores, também contribuíram para melhor estruturação da *Law & Economics* os autores Richard Posner, Henry Manne e Gary Becker, a partir de estudos realizados, principalmente, nas Universidades de Chicago, Yale e Berkeley (PORTO, 2013).

Segundo Tabak (2015) o Teorema de Coase prevê que há uma pertinência dos custos de transação na tomada de decisões porque esses custos podem ser vistos como dispêndios em que os agentes incorrem para poderem realizar trocas em um sistema de mercado. Dentre os vários tipos de custos existentes, destacam-se as assimetrias informacionais (quando um agente tem mais ou melhores informações sobre a transação que o outro); os custos de busca (custos relativos à localização do agente que queira transacionar); os custos de barganha (custos envolvidos na negociação); e os custos legais (relativos à fiscalização do cumprimento do acordo pelas partes e a punição de violações).

Desse modo, em uma relação diretamente proporcional, uma economia sempre será mais eficiente quando os custos de transação puderem ser minimizados, pois a existência desses custos pode colocar barreiras ao sistema econômico na busca pelo seu mais alto potencial. As proposições de Coase influenciaram toda uma geração de pesquisadores no campo do Direito e da Economia, uma vez que os custos de transação passaram a desempenhar papel

relevante na avaliação de leis e políticas públicas, levando-se em consideração que um dos objetivos das proposições legislativas e dos programas governamentais é aumentar a eficiência da economia, suscitando um maior bem estar geral (TABAK, 2015).

Nesse sentido, a Análise Econômica do Direito evoluiu, enquanto metodologia, de um estudo das variáveis que afetam as tomadas de decisões individuais de cada agente para uma avaliação macro dos impactos da concessão de incentivos legais e da implantação de políticas públicas. Com essa evolução, passou-se a considerar, substancialmente, quais são as normas que melhor atendem ao interesse público e de que modo elas afetam os indivíduos, em uma inversão do objeto de estudo centrado no individualismo dos custos de transação para a verificação sistêmica de determinados estímulos concedidos de forma coletiva, quando da observação de uma legislação ou uma política pública.

A AED procura responder a algumas perguntas essenciais. Primeiramente, quais são os efeitos das regras jurídicas sobre as decisões dos agentes? Segundo, esses efeitos são socialmente desejáveis? Ainda, uma das questões centrais é como desenhar políticas, leis, instituições que gerem os incentivos “corretos” aos agentes econômicos (TABAK, 2015, p. 321).

Para fazer frente a estas questões, a análise econômica do direito utiliza-se do conceito de eficiência na explicação de comportamentos e decisões. Em uma definição elementar, a ideia de eficiência está diretamente ligada à otimização de alguma medida de valor. Em cenários de racionalização de recursos, por exemplo, os agentes econômicos provavelmente se utilizarão de forma exaustiva de seus meios de produção para obter o maior proveito possível, com a incidência dos menores custos aceitáveis. Assim, a concepção de eficiência está sempre adstrita à noção de maximização de algum coeficiente.

Em que pese a importância de outros índices, no campo econômico, a medida de valor a ser sempre maximizada é o desenvolvimento, dado que o seu desenrolar acarretará, obrigatoriamente, algum nível de bem estar social, por mínimo que seja. Por conseguinte, a medida de bem estar social se dará pelo grau de utilidade que cada indivíduo atribui ao impacto de uma proposição política, jurídica, econômica, social, assistencial, etc.

Para clarificar a discussão, Porto (2013, p. 15) se vale de uma explicação simples à primeira vista, mas de profundo significado no intuito de melhor

explicar sobre a aplicação do conceito de eficiência na aferição do bem estar social:

A economia presume que todo indivíduo racional possui preferências em relação a quaisquer estados de coisas; ou seja, associa um “nível de satisfação”, que aqui chamaremos de nível de utilidade, a diferentes situações reais. Por exemplo, João pode preferir comer peixe no almoço a comer carne, e, portanto, ficar mais satisfeito quando almoça peixe com mais frequência. Dizemos que João associa ao estado do mundo “comer peixe” um nível de utilidade superior ao associado ao estado do mundo “comer carne”. A fórmula do bem-estar social é uma medida de agregação dos níveis de utilidade de todos os indivíduos de uma sociedade. A forma de agregação mais comumente utilizada é o somatório simples. Ou seja, somamos os níveis de utilidade de cada um dos membros da sociedade sob análise.

A partir disso, o raciocínio lógico que se estabelece aduz que, quando uma norma ou uma política implica na elevação do bem estar social de um grupo, através da satisfação do maior número de indivíduos, ela atingiu a eficiência almejada e por essa razão deve ser mantida ou estimulada. Ao analisar um determinado projeto de lei, por exemplo, a AED buscará verificar se a norma tende a suplantiar as estruturas do *status quo*, isto é, se ela obterá resultados relevantes na ampliação deste bem estar social a ponto de modificar substancialmente o panorama anterior. Conseqüentemente, “do ponto de vista normativo, o direito pode gerar resultados de relações socioeconômicas eficientes, além de outros produtos eficientes, sendo a eficiência como um critério geral para aferir se uma norma jurídica é desejável ou não” (BOTELHO, 2016, p.29).

O problema que emerge no estudo da eficiência à luz da análise econômica do direito é que a noção de utilidade é uma medida de valor individual, ou seja, estimar seu alcance torna-se complexo porque não existe uma medida objetiva da utilidade, vez que sua grandeza é dada de forma subjetiva. Com isso, Botelho (2016, p. 30) assevera que “a forma de agregação mais considerada é representada pelo soma dos níveis de utilidade de cada um e de todos os agentes socioeconômicos da sociedade”.

Para, então, chegar a um grau metodológico possível de mensuração da soma dos níveis de utilidade de cada indivíduo e, por consequência, chegar a um juízo de eficiência, a AED tomou por empréstimo da teoria econômica clássica dois teoremas: a Eficiência de Kaldor-Hicks e a Eficiência de Pareto (PORTO, 2013).

Na concepção de Pareto, a eficiência é atingida quando, em determinada situação, um estímulo aplicado resulte na melhoria do bem estar de pelo menos um agente ao mesmo tempo em que não prejudique nenhum outro. Conforme Salama (2008, p. 23), “nessa perspectiva, uma situação será eficiente se, e somente se, nenhum indivíduo puder melhorar sua situação sem fazer com que pelo menos um outro indivíduo piore a sua”.

Nesse cenário, a Eficiência de Pareto guarda relação com a ideia de unanimidade, isto é, se esse estímulo – que pode ser uma lei, uma política pública – eleve a condição de todos os agentes em relação à sua condição anterior, considera-se que essa iniciativa foi eficiente na acepção de Pareto.

Para Tabak (2015, p. 324), “o problema dessa definição é que, em geral, a introdução de normas jurídicas leva a que existam potenciais ganhadores e perdedores”. Por isso, a Eficiência de Kaldor-Hicks admite externalidades e busca superar a ideia de benefícios gerais ausentes de prejuízos individuais.

Sua concepção, portanto, é menos restritiva e mais generalista, porque confronta eventuais benefícios e custos sociais na aplicação de estímulos ou incentivos. Nessa confrontação entre custos e benefícios, caso o benefício geral seja maior que o custo total da implantação de um dispositivo, ele será eficiente na visão de Kaldor-Hicks. Isso significa que o critério de Kaldor-Hicks possibilita que mudanças sejam feitas ainda que haja perdedores, desde que os ganhadores possam lhes compensar de alguma forma, mesmo que efetivamente não o façam (SALAMA, 2008).

Para exemplificar, Porto (2013) afirma que, diante da dificuldade em se calcular a utilidade para medir a eficiência de uma iniciativa, geralmente se utiliza uma escala de valor alternativa, sendo a escala monetária uma das mais correntemente utilizadas.

Logo, em uma situação hipotética, se, em uma sociedade com três pessoas – João, Pedro e Maria –, João possui um patrimônio de R\$ 100.000,00 reais, Pedro possui R\$ 50.000,00 reais e Maria possui R\$ 40.000,00 e, em função da instituição de determinada medida política “X”, ao longo do tempo, João passe a possuir R\$ 150.000,00 reais, Pedro se mantenha com R\$ 50.000,00 reais e Maria tenha seu patrimônio reduzido para R\$ 20.000,00 reais, ainda que se note a perda ou estagnação de algum agente, a medida “X” será considerada eficiente na ótica de Kaldor-Hicks, porque aumentou o nível de bem estar social total. Basta ver que o

bem estar anterior era de R\$ 190.000,00 reais (João + Pedro + Maria) e a medida adotada o elevou para R\$ 220.000,00 reais. Todavia, a medida “X” não seria considerada eficiente se fosse analisada pelo Teorema de Pareto, posto que impôs um prejuízo a um dos agentes (Maria), em detrimento do benefício dos outros.

Com o mesmo intuito de relacionar as teorias desenvolvidas pelos três estudiosos, Tabak (2015) propõe o exercício de analisar a eficiência de uma política que vise a construção de uma hidrelétrica em determinada região. As finalidades dessa construção, sem dúvida, são nobres: desenvolver a região, levar energia elétrica até comunidades obsoletas que ainda não a possuem e eventualmente baratear o custo da energia para as comunidades que já a possuem. Contudo, o impacto ambiental gerado por obras dessa natureza é considerável, um função do alagamento de grandes áreas, a poluição gerada pelo metano na decomposição da matéria vegetal alagada, o deslocamento de populações, etc.

Nessas condições, estabelece-se uma assimetria entre os agentes, tendo em vista que a população do entorno da usina sofrerá mais danos diretos do que os consumidores que se beneficiarão da energia elétrica. Mesmo assim, a política de expansão da produção de energia pode ser considerada eficiente à luz do Teorema de Kaldor-Hicks se: I) a população beneficiada for maior que a população atingida; II) o benefício social for maior que o custo social, em termos de valor; III) houver a possibilidade de compensação dos agentes perdedores.

O exemplo da usina hidrelétrica, da extração de petróleo ou de qualquer outra atividade que implique em grande impacto ambiental é pertinente porque permite demonstrar na prática a noção de eficiência, correspondendo, nesse caso, os *royalties* pagos pelas empresas extrativistas em verdadeira medida de compensação dos prejuízos causados à coletividade pela exploração dos recursos naturais. Ao entrarem nos caixas dos governos, esses recursos podem, verdadeiramente, serem transformados em benefícios à população.

Contudo, a utilização dos termos “podem ser transformados” não é à toa. Em verdade, eles devem ser transformados em benefício da população, mas nem sempre o são, por externalidades que maculam a eficiência destes dispositivos. Por isso, segundo Salama, o conceito de Eficiência de Kaldos-Hicks também enfrenta certas ressalvas quando utilizado como guia para construção de políticas públicas:

A crítica mais comum é a de que este critério apenas leva em consideração o nível de riqueza, mas deixa de lado o problema da sua distribuição. Além disso, a comparação cardinal de níveis agregados de bem-estar traz consigo uma série de problemas, como por exemplo o fato de que o valor marginal do dinheiro é diferente para ricos e pobres (ou seja, “R\$1,00 vale mais para um indivíduo pobre do que para um indivíduo rico”) e o fato de que a mensuração se dá em um momento limitado no tempo, mas o que é eficiente hoje pode deixar de sê-lo amanhã se um único indivíduo, por exemplo, alterar suas preferências (SALAMA, 2008, p. 24-25).

Por essas razões, a Análise Econômica do Direito não pretere uma teoria à outra no estudo dos motivos determinantes de criação de uma norma ou de uma política pública, bem como na avaliação de sua eficiência observada na prática, porque “embora o conceito de eficiência de Kaldor-Hicks exija que a maioria se beneficie com determinada medida e que possa haver agentes que saiam perdendo, é sempre possível realizar uma redistribuição dos recursos de forma a tornar essa medida eficiente no sentido de Pareto” (TABAK, 2015, p. 324-325). Dessa forma, Pareto preconiza que a eficiência também se dê em termos de utilidade e não somente de maximização da riqueza, em uma relação onde benefícios e custos sociais possam ser equilibrados.

1.6 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho foi dividido em 5 capítulos, a partir de uma lógica dedutiva de desencadeamento das ideias que preza por uma análise macro do início do processo de industrialização mundial, afunilando esse estudo para o contexto latino americano, de forma a compreender o modo como o processo de industrialização se deu aqui, passando pela história do Paraguai e seus dados socioeconômicos, até chegar no objeto micro de estudo, isto é, a Política de Maquila, seu modelo de funcionamento e, principalmente, os resultados obtidos em aproximadamente 20 anos de implantação. Essa análise do objeto macro para o objeto micro visa depurar o estudo a partir da superação de cada fase ou cada capítulo, com a finalidade de fazer com que os dados expostos no subtítulo anterior justifiquem, expliquem e fundamentem aquilo que será escrito no capítulo ou subtítulo posterior.

2 INDUSTRIALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO

As relações entre Estado e Economia instituem-se desde logo, a partir do nascimento do próprio sistema capitalista, norteado pela industrialização no séc. XVIII. Neste capítulo, serão abordadas estas relações, de modo a contextualizar a forma como isto se desencadeou na Europa e correlacionar com o desenvolvimento da industrialização na América Latina, no subtítulo seguinte.

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTADO E CAPITALISMO: REFLEXOS DE ORDEM ECONÔMICA, POLÍTICA E SOCIAL

O desenvolvimento de uma sociedade está intimamente ligado à forma com que se aprimoram técnicas de sobrevivência, de modo a prover seu sustento e sua longevidade a partir de meios de produção de suprimentos capazes de lhe garantir uma vivência, no mínimo, razoável, considerando itens básicos de alimentação, higiene, transporte, etc. No entanto, ao longo da evolução, o homem se deu conta de que jamais conseguiria produzir por si só tudo aquilo que necessita para viver, pois, ao se dedicar à múltiplas tarefas, acabara por não realizar tão bem nenhuma delas.

A especialização das funções e do trabalho, ainda na antiguidade, marcou uma ruptura nesse processo, na medida em que cada membro da sociedade passava a produzir ou fabricar aquilo que mais lhe aprazia ou aquilo em que possuía mais técnica e desenvoltura para criar ou transformar, deixando a cargo dos outros membros da comunidade a produção de todos os outros suprimentos necessários ao bem-estar daquela população.

A partir desta premissa, pode-se identificar o início do processo rudimentar de fabricação – ou manufatura – de produtos básicos, tais como alimentos e bebidas, vestimentas, sapatos, ferramentas, itens de higiene e medicina, veículos de tração animal e etc. Porém, sem que o homem se desse conta, neste momento, também surgia o embrião de um sistema econômico muito incipiente, mas, que dispunha de um singular potencial e, ao mesmo tempo, de tal complexidade, que a humanidade jamais imaginaria alcançar, haja vista que a necessidade de troca e, posteriormente, venda de mercadorias entre os seres humanos aumentou na mesma proporção que a divisão do trabalho.

Assim, para melhor explanação de tudo que ocorreu após a racionalização e a segregação das funções sociais e do trabalho, é necessário realizar um resgate histórico do próprio capitalismo e do contexto da época, a fim de demarcar o início de uma nova era para o homem e de um novo modo de viver e se relacionar para as sociedades.

Por vezes, o conhecimento empírico leva a crer que o sistema capitalista é intrínseco ao homem, ou seja, provém da própria natureza humana, haja vista que o homem é um ser social e dessas relações decorrem a interação, as necessidades, os desejos, as negociações, as trocas e assim por diante. Contudo, o conhecimento histórico refuta esta afirmação, uma vez que as sociedades mais antigas não eram essencialmente capitalistas: a uma, porque na época não havia sequer uma ideia do que fosse o capitalismo ou noção do que viria a sê-lo; a duas, porque geralmente a produção e a riqueza era controlada pelos monarcas ou pelo reinado e visava somente a subsistência da comunidade e não o lucro do produtor.

Heilbroner e Thurow (2001, p. 13), dissertam a respeito deste assunto:

Muita gente fala do capitalismo como se ele fosse tão velho quanto as montanhas, antigo como a Bíblia, deixando implícito que há algo nele que estaria de acordo com a natureza humana. No entanto, pensando bem, fica claro que não é assim. Ninguém nunca chamou os faraós egípcios de capitalistas. Os gregos sobre os quais Homero escreveu não formavam uma sociedade de negócios, embora houvesse mercadores e negociantes na Grécia. A Europa medieval, com certeza, não era capitalista, e ninguém usaria a palavra para descrever as brilhantes civilizações da Índia e da China sobre as quais Marco Polo escreveu, nem os grandes impérios da África antiga, nem as sociedades islâmicas que vislumbramos nas *Mil e Uma Noites*.

Desse modo, não se pode considerar as sociedades mais antigas como dependentes do capital ou de um sistema econômico propriamente dito, uma vez que, embora a maioria destes países tivessem mercados importantes onde se realizavam as trocas de alimentos, especiarias, tecidos, ouro e metais, artefatos de cerâmica e ferramentas, escravos, etc., características em comum as tornavam não capitalistas.

Estas características em muito decorrem do modelo de administração ou de governo ao qual essas sociedades eram submetidas à época. Assim, a forma como o sistema capitalista se desenvolveu ao longo dos séculos e que desaguou na configuração de uma sociedade essencialmente industrial, como

percebe-se hoje, está intimamente adstrita à forma como o Estado lhe permitiu se desenvolver.

Este período, portanto, se confunde com o de nascimento do modelo de Estado Moderno, que tem gatilho no período renascentista, entre os séculos XIV e XVI, momento em que começam a se colocar em xeque alguns paradigmas do período medieval. Ao passo que os modelos medievais começavam a ruir, gradativamente os ideais universalistas do pensamento renascentista começavam a tomar forma. Coincide também com o momento em que a modernidade passava a interferir de forma mais visível na civilização europeia, marcando o princípio do individualismo em detrimento do coletivismo.

Na prática, isto quer dizer que a partir do século XIV, o poder começa a se concentrar mais na figura do rei, diminuindo, em mesmo grau, o poder da nobreza, das cidades, do parlamento e da Igreja. Os poderes das corporações de ofício e dos senhores feudais se unem na centralização do poder do monarca, que encarna e transparece, mesmo que timidamente e contra a vontade daqueles, a ideia de uma unidade nacional.

Todas essas mudanças no cenário político da época criam a figura do soberano, de onde emanava todo o poder e todo o espírito nacionalista. Como afirma Dalmo de Abreu Dallari (2011, p. 78-79) a respeito do surgimento do Estado:

Isso tudo foi despertando a consciência para a busca da unidade, que afinal se concretizaria com a afirmação de um poder soberano, no sentido de supremo, reconhecido como o mais alto de todos dentro de uma precisa delimitação territorial.

Muito embora o modelo de Estado, como se conhece hoje, tenha origem no pensamento grego e romano, a antiguidade nunca chegou a experimentar um governo em que a vida privada fosse separada da vida pública. Pelo contrário, na sociedade Greco - Romana, a divisão entre a *res*¹ pública e privada era desconhecida. Em outras palavras, a segmentação da sociedade não era concebível, de modo que as esferas política, religiosa, social e moral formavam o próprio Estado, eram seu corpo e seu espírito. Dessa forma, as antigas sociedades não conheceram a cisão que posteriormente viria a ser implantada entre o público e o privado.

¹ O vocábulo *Res* (ou *Rés*) tem origem latina e significa "bem", "propriedade", "coisa". Pela sua acepção, deu origem ao prefixo "Re", que inicia diversas palavras como, por exemplo, "república" (coisa pública), "realizar" (fazer algo, tornar físico) e "reificar" (enxergar algo abstrato como concreto, coisificar) (FARIA, 1962).

Isso quer dizer que as características mais marcantes entre estes povos era a inexistência da instituição da propriedade privada e o direito de celebrar contratos. É claro que a alguns cidadãos (particularmente, os da nobreza) era reconhecido o direito de possuírem algum tipo de riqueza. No entanto, nenhuma destas sociedades concedia este direito a todos seus membros.

Outro atributo em comum entre estas sociedades era a liberdade que a nobreza tinha de possuir escravos. Se à população em geral não era permitida a propriedade privada, aos escravos então, muito menos. Em realidade, eles eram a própria mercadoria. Assim, as pessoas eram tão violáveis quanto seus bens, pois as garantias individuais eram mínimas.

Neste ambiente de restrições, a noção de liberdade econômica sequer era cogitada. Como a propriedade privada também era ostentação para poucos, o ato de angariar bens não era considerado uma virtude. Dessa forma, os cidadãos mais abastados alcançavam melhores posições através do serviço militar, religioso ou para a corte e em troca disso se obtinha terras e privilégios. Em outros termos, a riqueza era consequência do poder e não o poder consequência da riqueza.

Assim, como não havia – ou não era permitido – um comércio organizado para a compra ou venda de terras e bens, para contratação de serviços ou para o empréstimo de capital, mais uma característica que ligava essas sociedades era a ausência de um sistema de mercado, qualidade essencial do capitalismo.

A primeira modalidade de estado, o Estado Absolutista, portanto, tenta neutralizar toda zona alheia ao seu poder de mando, impondo a homogeneidade econômica, administrativa e legislativa contra qualquer forma de individualismo. Sob a incansável fiscalização do Estado, são perseguidas e eliminadas quaisquer formas autônomas de autoridade, como as cidades, as associações e as corporações, de forma a tirar de cena qualquer um que deseje interferir na relação direta entre o rei e seus súditos.

Segundo Bobbio (2011, p.115):

A formação do Estado absoluto ocorre através de um duplo processo paralelo de concentração e de centralização de poder num determinado território. Por concentração, entende-se aquele processo pelo qual os poderes através dos quais se exerce a soberania são atribuídos de direito ao soberano pelos legistas e exercidos de fato pelo rei e pelos funcionários

dele diretamente dependentes [...] Por centralização, entende-se o processo de eliminação ou de exaustoração de ordenamentos jurídicos inferiores, como as cidades, as corporações, as sociedades particulares, que apenas sobrevivem não mais como ordenamentos derivados de uma autorização ou da tolerância do poder central.

Isto implica na derrota de um certo pluralismo político, ainda que mínimo, próprio das sociedades estamentais². Tal manobra visa a despolitizar a sociedade, haja vista que se o poder é concentrado e hereditário, a sociedade não precisa de política, apenas de administração.

De acordo com Dias (2013, p. 62):

A emergência do Estado deveu-se à concentração de diversos instrumentos – militares, burocráticos, econômicos – em um só centro, de tal modo que, se o traço específico da organização política na Idade Média foi o pluralismo de poderes, o que distinguiu o novo modelo político configurado no Estado moderno foi a centralização de poder.

É, portanto, com a materialização definitiva do absolutismo que a primeira face do Estado Moderno se apresenta. Não obstante, movimentos como o Iluminismo e a Revolução Francesa começam a delinear o surgimento de um segundo modelo de Estado que, por óbvio, visava combater frontalmente o modelo absolutista, vez que o Estado Absolutista estava contaminado pelos ideais religiosos e monárquicos, resumidos na figura do rei, que era considerado o representante de Deus na Terra e sua vontade deveria ser respeitada a qualquer pretexto.

Através dos princípios da Liberdade, Igualdade e Fraternidade que o modelo de Estado Liberal passa a ser construído, principalmente a partir da Revolução Francesa. São exatamente os dois primeiros princípios que formam a base do modelo sucessor. A liberdade de viver e trabalhar da forma mais conveniente, por meio de um mercado livre e organizado e a igualdade de condições entre todos os cidadãos que compõem a sociedade materializam tais princípios.

Como leciona o Professor Paulo Bonavides (2009):

² O conceito de estamentos foi desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber (1864 – 1920). Tratam-se de extratos sociais em que o prestígio e a honra são medidos pela posição social e pela descendência. A sociedade clássica dividida por estamentos é a sociedade feudal da Idade Média, com três estamentos delimitados: os nobres que lutavam; o clero que orava; e os servos que trabalhavam. Ser nobre significava nascer em uma família abastada, ter privilégios, e era muito mais importante que possuir propriedades. O nobre demonstrava seu valor em suas guerras. Naquele tempo, não existiam contratos escritos, pois reduzir um contrato a termo significava duvidar da palavra de um nobre. Fazer parte de uma casta ou de um estamento superior também significava determinadas limitações, uma vez que um nobre não poderia exercer trabalhos manuais, por exemplo, pois isso significava uma depreciação à sua figura, uma vez que trabalho manual estaria associado a trabalho desprezível. Na Índia, por exemplo, certas castas não poderiam praticar atividade comercial, tarefa reservada para uma casta específica. Por fim, na sociedade dividida por estamentos, como o posicionamento era dado pelo casamento, não havia mobilidade social e o casamento entre estamentos diferentes era proibido (LEMONS, 2012).

Começa daí a obra de dinamitação da primeira fase do constitucionalismo burguês. O curso das ideias pede um novo leito. Da liberdade do Homem perante o Estado, a saber, da idade do liberalismo, avança-se para a ideia mais democrática da participação total e indiscriminada desse mesmo Homem na formação da vontade estatal. Do princípio liberal chega-se ao princípio democrático. Do governo de uma classe, ao governo de todas as classes (BONAVIDES, 2009, p. 43).

Nesse modelo, o Estado deveria interferir o mínimo possível nas relações sociais, comerciais, etc. O Estado, em verdade, passou a ser visto como um mal necessário, que só era chamado a se expressar em alguns determinados setores da vida social, sendo a limitação do poder um objetivo a ser conquistado pela sociedade.

A limitação do poder, por sua vez, é atingida em dois aspectos: nos poderes e em suas funções. Essa limitação se materializa na criação, separação e fortalecimento de instituições, com poderes constitucionalmente atribuídos e baseados sob os princípios dos direitos fundamentais. Não há a supremacia de qualquer poder sobre o outro, haja vista que, tanto o Executivo, quanto o Legislativo e o Judiciário possuem a mesma equivalência no equilíbrio estatal, ideais consagrados na obra “O Espírito das Leis”, de Montesquieu, escrita pelo filósofo em 1748 e que influenciaram ou inspiraram praticamente todas as democracias do mundo.

Na mesma esteira da abolição e substituição da monarquia e do absolutismo, criação de instituições e consagração de direitos básicos para os seres humanos, consolidados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1748, o sistema capitalista avançou a passos largos. Aquele pequeno embrião que nasceu a partir do início rudimentar de fabricação e troca desordenada de mercadorias ou mão de obra convertida em trabalho e manufatura, cresce de forma repentina e começa a caminhar com pernas próprias. Heilbroner e Thurow (2001, p. 16), resumem categoricamente:

Vemos assim que, longe de representar uma “natureza humana” eterna, o capitalismo surge como uma convulsão vulcânica das rotinas da vida consagradas pelo tempo. Começamos a entender a imensa inércia que impediu o seu desenvolvimento na maioria das sociedades anteriores. É evidente que, em cada uma dessas sociedades, havia diversos obstáculos e barreiras que dificultavam a criação de um modo de vida econômica fundado em princípios completamente diferentes dos existentes. Contudo, em todas essas sociedades talvez não houvesse barreira mais difícil de romper que o domínio da tradição e do comando como os meios de organização da vida econômica, e a necessidade de os substituir por um sistema de mercado.

A erupção desse sistema, portanto, é fruto da supressão vivida e sofrida pelos trabalhadores submetidos às condições precárias, quando não escravas, de trabalho e de subserviência, bem como da opressão exercida pelas monarquias durante séculos, as quais não só exploravam a mão de obra da qual dispunham como cobravam pesados tributos daqueles que possuíam certa liberdade para produzir.

Inaugura-se, a partir deste momento, um novo modelo de pensamento e de organização voltada ao desenvolvimento produtivo e econômico. Toda esta conjuntura faz nascer o que conhecemos hoje por sistema de mercado, onde a terra, o trabalho, o capital e a tecnologia são ordenados e utilizados de forma racional, consubstanciando-se no que se denomina fatores de produção.

Neste sistema, ao contrário do que ocorria antes, a liberdade é elemento crucial de manutenção de sua lógica de funcionamento. Isto quer dizer que a abolição da escravatura e a discricionariedade de homens e mulheres escolherem seus próprios ofícios e contarem com a possibilidade de trocá-los quando assim o desejarem é garantia fundamental.

A consequência do livre arbítrio é a formação de um mercado livre para negociar mão de obra e serviços. Isso faz com que as pequenas corporações passem a investir na contratação de pessoas, surjam os primeiros bancos e se forme um fluxo de capitais, ainda que incipiente, mas que passa a movimentar uma engrenagem econômica.

Isso nos mostra que os fatores de produção não se constituem em elementos naturais que emanam de uma vontade inconsciente, mas são fruto de uma cisão entre as funções sociais e do trabalho que, em muitas ocasiões, custou caro à sociedade da época, uma vez que, por pior que fosse a situação nos feudos, os servos desfrutavam de certo conforto e segurança, pois mesmo em tempos de crise, o senhor garantia a estes uma pequena parcela de alimento.

O surgimento de um sistema de mercado baseado no capital, portanto, ao mesmo tempo que fez ruir o domínio da tradição na Inglaterra, França e na Europa como um todo, expôs os trabalhadores a uma situação de fragilidade, onde cada um necessitava, a partir de agora, obter seu sustento por seu próprio esforço. Mesmo assim, esta reviravolta marcou positivamente a história mundial, pois possibilitou o progresso e a inovação, a oportunidade e, singularmente, a liberdade. Todas estas características permitiram o desenvolvimento e a aplicação

da tecnologia ao trabalho e às atividades diárias, domésticas, acadêmicas ou de lazer.

Infelizmente, o desenvolvimento de inovações ficou congelado por séculos, uma vez que, como já visto, não havia incentivo para a criação. Criar, inovar e modernizar significava incrementar a produção. Se aos camponeses, artesãos e escravos não era permitido o comércio do excedente, também esses não viam motivo para produzir mais. Por seu turno, embora os senhores feudais ou, posteriormente, a nobreza pudesse angariar boas rendas do excedente gerado pela aplicação da tecnologia ao trabalho, não havia esta preocupação, pois não conheciam da rotina dos trabalhadores e só lhe interessavam sua parte do produto final (HEILBRONER E THUROW, 2001).

Mas a quebra desse paradigma, com origem fundamentalmente nas pequenas oficinas e fábricas criadas após a queda da monarquia, se tornou a força impulsionadora de uma corrida pela criação de novos processos ou aperfeiçoamento dos já existentes. Decorre deste período (séculos XVII e XVIII) o melhoramento do aço, a invenção da máquina de fiar e, principalmente, do motor ou da máquina a vapor.

Esse movimento, conhecido por *Revolução Industrial*, tornou o cotidiano muito mais fácil em diversos aspectos e acabou por materializar aquilo que comumente se denomina padrão de vida, pois, até então, itens simples como sapatos, roupas, talheres, ferramentas, móveis e até papel eram mercadorias de luxo e só obtidas em quantidade maior que o mínimo necessário pelos mais privilegiados. Eric Hobsbawm (2008, p. 50) disserta a respeito deste período:

O que significa a frase “a Revolução Industrial explodiu”? Significa que a certa altura da década de 1780, e pela primeira vez na história da humanidade, foram retirados os grilhões do poder produtivo das sociedades humanas, que daí em diante se tornaram capazes da multiplicação rápida constante, e até o presente ilimitada, de homens, mercadorias e serviços. Este fato é hoje tecnicamente conhecido pelos economistas como a “partida para o crescimento auto-sustentável”. Nenhuma sociedade anterior tinha sido capaz de transpor o teto que uma estrutura social pré-industrial, uma tecnologia e uma ciência deficientes, e conseqüentemente o colapso, a fome e a morte periódicas, impunham à produção.

Didaticamente, para melhor compreensão, esse período pode ser dividido em duas fases: de 1780 a 1860 ocorreu a “primeira” Revolução Industrial ou

revolução do carvão e do ferro. De 1860 a 1914 ocorreu a “segunda” Revolução Industrial, ou a revolução do aço e da eletricidade (CHIAVENATO, 2000).

O interessante é que a revolução industrial não impactou somente a vida da população em geral, mas significou um avanço extraordinário no volume de produção das fábricas, a partir da expansão do tamanho e da eficiência das máquinas. Este avanço demandou especialização de trabalhadores em setores categoricamente separados, transformando-os, agora, em empregados das máquinas e não diretamente responsáveis pela produção como antes, como bem retratou Charles Chaplin no filme *Tempos Modernos*, em 1936.

Para Anita Kon, a Revolução Industrial impulsionou o liberalismo econômico e permitiu que o capitalismo se desenvolvesse de vez e por completo, criando bases sólidas na Inglaterra e, posteriormente, se alastrando para o mundo:

[...] no final do século XVIII e princípio do século XIX, com a ocorrência da Revolução Industrial, na Grã-Bretanha, desenvolveu-se paralelamente a ideologia do liberalismo clássico e do capitalismo. Essas ideias liberais eram baseadas nos fundamentos da doutrina do *laissez-faire*, segundo a qual caberia aos governos assumirem exclusivamente as funções que apoiassem e estimulassem as atividades lucrativas, e a interferência governamental era proibida nos demais assuntos econômicos. Esse liberalismo propiciou as bases filosóficas do sistema capitalista industrial e criou na Inglaterra uma atmosfera favorável ao desenvolvimento do sistema fabril (KON, 2017, p. 03).

Além de impactar na lógica e modificar a estrutura das cidades e das classes sociais, seus impactos foram notados não somente no campo econômico, mas refletiram no âmbito político. Em que pese alguns historiadores situarem a Revolução Industrial como uma inspiração ou como movimento precursor da Revolução Francesa, pode-se afirmar que ambas estão em pé de igualdade quanto à sua importância e sua repercussão para sempre na história das sociedades. Como afirma Hobsbawm (2008, p. 83):

Se a economia do mundo do século XIX foi formada principalmente sob a influência da revolução industrial britânica, sua política e ideologia foram formadas fundamentalmente pela Revolução Francesa. A Grã-Bretanha forneceu o modelo para as ferrovias e fábricas, o explosivo econômico que rompeu com as estruturas socioeconômicas tradicionais do mundo não europeu; mas foi a França que fez suas revoluções e a elas deu suas ideias, a ponto de bandeiras tricolores de um tipo ou de outro terem se tornado o emblema de praticamente todas as nações emergentes, e a política europeia (ou mesmo mundial) entre 1789 e 1917 foi em grande parte a luta a favor e contra os princípios de 1789, ou os ainda mais incendiários de 1793.

Todo este avanço ocorrido na Europa durante os séculos XV a XVIII permitiu que as nações se desenvolvessem sobremaneira e de uma forma nunca antes experimentada. Sem embargo, nota-se que este progresso passou ao largo da América Latina, que permaneceu em seu *status quo* de continente pré-capitalista e subdesenvolvido e só conseguiu destravar seu processo de industrialização no séc. XIX.

2.2 O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

Pode-se considerar como ponto de partida da industrialização na América Latina o momento em que se eleva a demanda por matérias-primas em nível mundial, criando, por consequência, uma divisão internacional do trabalho. Esta elevação, ocorrida a partir de 1830, levou o continente latino a uma especialização na exportação de produtos primários que poderiam ser produzidos com baixo custo de investimento e, conseqüentemente, poucas linhas de produção, utilizando tecnologia básica. Porém, é na segunda metade do século XIX que a necessidade de insumos se intensifica.

A demanda por matérias-primas não cresce por acaso. É obvio que enquanto a Europa, principalmente a Inglaterra, se dedica à modernização de seu parque fabril desde meados do século XVIII, de algum outro lugar do mundo deveria provir mais minério para incrementar a produção de ferro, mais alimentos para consumo de uma massa de trabalhadores cada vez maior e mais urbanizada que migrava do campo para as áreas próximas às indústrias e assim por diante.

Se nas economias tradicionais dos países desenvolvidos a industrialização resultou do aperfeiçoamento de processos, da introdução de novas tecnologias e da aplicação de métodos de produção em série nas novas fábricas ao longo do tempo, a experiência de industrialização latino-americana ocorreu às avessas, isto é, restou dependente de um mercado externo, seja para exportação da matéria prima ou produtos agrícolas, seja para a importação de bens de consumo acabados. Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz (2012, p. 67) traça um panorama deste cenário:

[...] a economia latino-americana sempre esteve atrelada às economias dos países industrializados. Coube-lhes o papel de fornecedora de matérias-primas desde os primórdios da acumulação capitalista nesses países. Neste contexto, o continente latino foi impelido a realizar a sua acumulação voltada não ao consumo interno, mas à crescente demanda dos países

centrais. Esta orientação da economia latino-americana, voltada “para fora”, fundou-se na superexploração do trabalho. Nisto reside o caráter dependente da economia latino-americana.

Dessa maneira, a inserção inicial da América Latina no comércio internacional se resumiu basicamente à exportação de produtos agrícolas de clima temperado, produtos agrícolas de clima tropical e de produtos minerais. Cada um destes mercados influenciaria, posteriormente, a industrialização da América Latina de uma forma peculiar, a partir da criação de infraestruturas diferentes e específicas para cada tipo de exploração.

Isto quer dizer que, de modo geral, o subdesenvolvimento ainda não permitia a criação de mercados internos que possibilitassem a manufatura para abastecimento dos países latino-americanos. Mesmo assim, a industrialização inicial da América Latina contribuiu para a elevação do poder de compra da população através da elevação da renda, fator que reflete diretamente na busca por produtos manufaturados.

Contudo, a especialização na produção de produtos primários acarreta uma simplificação na estrutura industrial interna, uma vez que a indústria se volta à produção deste tipo de mercadoria, tornando os trabalhadores e os patrões dependentes da produção manufatureira externa para consumo próprio, criando um ciclo difícil de ser quebrado.

Furtado (2007, p. 175) descreve bem este processo, ao analisar a relação entre atividade econômica, mão de obra e demanda interna:

Quando o núcleo de exportação estava formado por atividades de mineração, a massa de mão de obra absorvida diretamente era reduzida; demais, em tais casos, quase sempre os capitais eram preponderantemente estrangeiros. A possibilidade de formação de um mercado interno seria limitada. O grau de concentração da propriedade da terra e as dimensões relativas do excedente de mão de obra também desempenhavam papéis importantes na configuração do perfil da demanda, pois ambos os fatores condicionavam a distribuição da renda. Uma alta concentração da renda significava predominância do consumo de objetos de luxo, os quais, quando provenientes da indústria manufatureira, deviam ser necessariamente importados. Mais do que o regime de propriedade da terra, a abundância maior ou menor de mão de obra excedente pesou sobre a formação do núcleo inicial do mercado interno. Sendo a terra abundante, ali onde a mão de obra era escassa tendeu-se ao uso intensivo do fator trabalho e extensivo da terra, o que permitiu conciliar a concentração de renda com uma taxa de salários relativamente alta.

Na Tabela 1, resta evidente a evolução ou a involução do poder de compra e a elevação dos salários ao longo do tempo no período compreendido como crucial da implantação da indústria na América Latina nos países determinados.

Tabela 1. Salários em paridade de poder de compra da América Latina e de outros países (Reino Unido em 1905 = 100)

	COLÔMBIA	MÉXICO	BRASIL	CUBA	ARGENTINA	CHILE	URUGUAI
1870-1874	23		20		50		91
1875-1879	16		25		44		76
1880-1884	19	67	28		57		74
1885-1889	24	58	32		68		86
1890-1894	25	56	27		75	42	105
1895-1899		56	28		80	51	85
1900-1904		58	36		91	64	78
1905-1909	29	62	39	76	81	45	85
1910-1914	25	61	39	75	83	56	89
1915-1919	37	30	29	84	63	53	63
1920-1924	35	29	26	84	91	55	94
1925-1930	45	37	31	95	113		109

Fonte: BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 135.

Desse modo, mais do que a propriedade da terra ou do capital, a mão de obra influenciou positiva ou negativamente a criação de núcleos manufatureiros na América Latina, pois seu emprego condicionava a distribuição de renda e a importação de mercadorias do estrangeiro, o que influenciava positiva ou negativamente na criação de núcleos de consumo interno.

No mesmo sentido e de forma mais abrangente, Furtado (2007) defende que a industrialização dos diversos países latino-americanos dependeu, em maior ou menor grau, da natureza da atividade exportadora, da qual depende, obviamente, a quantidade de trabalhadores a ser empregada; o tipo de infraestrutura exigida pela atividade exportadora desenvolvida; a propriedade dos recursos investidos na economia de exportação que, quando estrangeiros, especialmente aplicados à atividade mineradora, reduziam o fluxo de renda que permanecia no país; a taxa de salário que prevalece no setor exportador, a qual depende diretamente do excedente de mão de obra disponível; e a dimensão do próprio setor exportador, que se reflete nas dimensões demográficas e geográficas do país.

Assim, quando a terra era abundante e de boa qualidade e a mão de obra era relativamente mais escassa, casos da Argentina e Uruguai, a utilização intensiva do fator trabalho elevava a produção e permitia uma rentabilidade mais alta, concorrendo, inclusive, com países desenvolvidos em termos de crescimento e participação da industrialização no PIB. Como consequência, houve a necessidade de criação de infraestrutura de transporte condizente e capaz de escoar o volume de produção até os portos, o que integrou os mercados internos e possibilitou a transferência de tecnologia por parte dos países mais desenvolvidos por meio de maquinários importados.

Quanto aos produtos agrícolas tropicais, como o fumo, o açúcar, o café e o cacau, provenientes do Brasil, Equador, Colômbia, Venezuela e partes do México, ainda que utilizassem um número maior de trabalhadores, não gozavam do mesmo prestígio ou não tinham a mesma importância no mercado internacional que a carne, o trigo e os cereais dos países de clima temperado, concorrendo diretamente com a produção de países ainda coloniais e escravistas, conservando a característica de subproduto. Por consequência, a taxa de salários e a rentabilidade sobre a produção eram menores, o que dificultava o desenvolvimento dessas regiões.

Por sua vez, os países que se especializaram na produção de minerais (Chile, Bolívia, Peru e regiões do México e Venezuela), conseguiram, de certa forma, transpor a barreira da manufatura artesanal e, aos poucos, substituí-la pela implantação de fábricas. A extração de metais não ferrosos também contribuiu nessa modernização, muito em função do avanço da indústria química. Contudo, estes países não desfrutavam de fôlego financeiro e tão pouco de tecnologia suficiente para realizar a extração destas matérias primas, o que os obrigou a sucumbir ao capital e ao conhecimento técnico estrangeiro.

Esta vinculação ao controle e capital externo para produção mineral trouxe consequências diretas a estes países, uma vez que a renda corrente proveniente desta atividade passa ao largo da economia interna, pois, fora os baixos salários que eram pagos, mas que de certa forma permaneciam na região, o grosso do fluxo de renda era remetido ao exterior, contribuindo muito pouco ou quase nada para o progresso destes Estados.

Neste íterim, a Argentina, o Brasil e o México são casos de relativo sucesso na transição de uma indústria estritamente exportadora para a criação de

uma estrutura industrial interna, ainda antes do fim do século XIX. A acumulação de capital dos latifundiários ensejou esta mudança. O dinheiro ganho, até então, com as exportações dos produtos agrícolas passaram a ser investidos nas indústrias, no comércio e no sistema financeiro.

No Brasil, os barões do café se destacavam pelo poderio econômico advindo desta cultura no altiplano paulista. Na Argentina, da mesma forma, os *estancieros* (donos de grandes propriedades rurais denominadas estâncias), angariaram muitos recursos a partir das exportações de trigo e carne. E, por sua vez, no México, os proprietários das *haciendas* (modelo provindo da Espanha, em que se desenvolvia a atividade agrícola e agropecuária em grandes porções de terra), possuíam maiores recursos para investir na atividade industrial (FURTADO, 2007; DEAN, 2013).

Nesse cenário, dois fatores se destacam como decisivos na criação de setores industriais internos nesses países: a oferta de salários suficientemente altos, o que atraiu muitas pessoas e estimulou a imigração de massas, notadamente da Europa; e o melhoramento da infraestrutura que a produção agrícola demandava para seu escoamento, principalmente na construção de estradas, ferrovias e portos, como o de Santos, criado em 1892, o que acabava integrando regiões e facilitando não só o comércio como também a colonização destes países.

A Argentina se encaixa perfeitamente neste exemplo, uma vez que a imigração europeia foi muito contundente no período compreendido entre 1820 – 1930, especialmente por conta de políticas de atração (inclusive o pagamento de passagens) para que os europeus ocupassem seu território. Esta imigração não se deu por acaso, pois a elite argentina da época atribuía ao povo nativo (gaúchos e *caudillos*) o atraso econômico e social do país, ao mesmo tempo em que se espelhava e desejava o desenvolvimento do norte europeu. Apesar disso, a imigração de maior número ocorreu por parte de italianos, espanhóis e franceses, provenientes do sul da Europa.

Em que pese a imigração europeia ser proveniente do sul do velho continente e não do norte, ao contrário do que desejava a elite argentina da época, essa população contribuiu em muito para a elevação da qualificação da mão de obra, a elevação dos salários, a integração da sociedade à economia de mercado e a consequente transposição de um modelo colonial de produção para a industrialização, sem tantos percalços como os outros vizinhos (CONDE, 2013).

A Tabela 2 demonstra o fluxo migratório no período 1870 – 1940 e os números impressionantes no que se refere a Argentina.

Tabela 2: Imigração bruta intercontinental e taxas de imigração (em milhares)

	EUA	CANADÁ	ARGENTINA	BRASIL	CUBA	URUGUAI	CHILE
1871-1880	2.433	220	261	219		112	
1881-1890	4.852	359	841	525		140	28
1891-1900	3.684	231	648	1.129		90	7
1901-1910	8.666	947	1.764	671	243	21	39
1911-1920	4.775	1.154	1.205	798	367	57	68
1921-1930	1.723	987	1.397	840		21	41
1931-1940	443	82	310	239		57	
Acumulado	26.576	3.980	6.426	4.421	610	498	183

Taxa de imigração (por 1.000 habitantes)

	EUA	CANADÁ	ARGENTINA	BRASIL	CUBA	URUGUAI	CHILE
1871-1880	54	54	124	20		281	
1881-1890	85	77	292	41		248	12
1891-1900	53	45	163	71		114	2
1901-1910	103	145	311	34	118	21	13
1911-1920	47	141	149	32	142	46	19
1921-1930	15	103	135	28		14	10

Fonte: BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 102.

Para Furtado (2007), entretanto, o caso do México é ainda mais emblemático, pois dentre as economias latino-americanas é a que mais se aproximou de um modelo clássico de industrialização, de onde se parte de uma experiência artesanal para o aperfeiçoamento de técnicas rudimentares, a introdução de tecnologia e a absorção de mercados antes supridos pelos artesãos.

Diversos fatores contribuíram para que o México se destacasse desta forma. O primeiro deles, talvez o mais importante, tenha partido da necessidade de ligação entre as regiões internas do país. Ao passo que a indústria mineradora se instituiu no norte mexicano, uma das mais importantes produções agrícolas para exportação do país na época, o cultivo do *henequén*, do qual se extrai a fibra para produção de diversos produtos, sendo um dos mais importantes o sisal, se localizava no sul do México, de onde esta planta é nativa.

As distâncias entre os polos produtores despertou no governo a necessidade de construção de uma importante malha rodoviária e ferroviária, a partir da criação do Ministério de Comunicações e Transportes, em 1891. É no governo do

general Porfirio Díaz (1876-1911), período que ficou conhecido popularmente como Porfiriato, em que houve grande avanço nestes aspectos (CUNHA; AVILA; 2016).

Outro fator preponderante para impulsão da manufatura mexicana foi a extinção de antigas barreiras aduaneiras que travavam o progresso da indústria. Estas barreiras internas foram criadas durante o governo de Anastasio Bustamante (1830 - 1832) e (1837 - 1842) e visavam a proteção do artesanato local. Com a integração do país através das rodovias e ferrovias e a eliminação das barreiras comerciais internas, a indústria têxtil pode se desenvolver em larga escala, haja vista que o México era um grande produtor de algodão.

O terceiro fator que propiciou a industrialização precoce do México foi a abundância de mão de obra, que permitia a manutenção de salários mais baixos à população proletarizada e tornava inviável a importação de produtos estrangeiros manufaturados. Assim, o setor industrial se beneficiou de um mercado interno já estabelecido por uma população maior e que era alimentado pelos artesãos locais, ao contrário de Brasil e Argentina, que possuíam uma população menor que era necessariamente – ou preferia ser – abastecida por produtos importados. A Tabela 3 demonstra a participação do setor industrial no PIB no período 1928-1930.

Tabela 3: Producción manufacturera neta ca. 1928 (em dólares de 1970)

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Total</i> <i>(Em millones de dólares)</i>	<i>Per cápita</i> <i>(em dólares)</i>	<i>Participación em el</i> <i>PIB (em porcentajes)</i>
Argentina	1928	1.279	112	19.5
Brasil	1928	660	20	12.5
Chile	1929	280	65	12.6
Colômbia	1928	65	9	5.7
Costa Rica	1928	10	20	9.0
Honduras	1928	10	11	4.9
México	1928	469	29	11.8
Nicaragua	1928	7	10	5.0
Peru	1933	107	18	7.7
Uruguay	1930	160	93	15.6
Venezuela	1928	64	21	10.7

Fonte: BULMER-THOMAS, 2010, p. 219

Todo este empenho colocou a economia em rumo crescente, década após década. No começo do século XX a produção industrial da América Latina já figurava como importante fonte de geração de empregos e renda e constituía

significativa parcela do PIB dos países, destacando-se, desde logo, a Argentina como o país mais industrializado, devido à maior diversidade de sua produção agrícola e o valor a ela agregado, o que subsidiou a implantação da indústria no país *porteño*.

Todavia, este setor passou a sofrer de uma certa fadiga desde o fim da Primeira Guerra Mundial porque, a despeito de a produção crescer constantemente, o incremento da produção industrial assume um caráter expansionista, quer dizer, de expansão das unidades industriais já existentes e não da diversificação da produção, o que poderia levar a um desenvolvimento em cascata. A bem da verdade, a indústria latino americana permaneceu girando em círculos, quando deveria ter investido em novos rumos.

O que nem o pior dos pessimistas poderia imaginar é o que viria a ocorrer na década subsequente. É justamente no ano de 1929 que a indústria latino-americana sofre seu maior choque, a partir da crise que assolou os Estados Unidos e gerou reflexos instantâneos na ordem econômica do mundo inteiro.

A crise nos Estados Unidos, causada pela super produção desencadeada nas décadas anteriores e que visava atender a Europa no período da Primeira Guerra Mundial, fez com que os americanos diminuíssem imediatamente a importação de matérias primas dos países latino americanos, o que descapitalizou estes mercados e dificultou drasticamente a importação de produtos industrializados do estrangeiro, conforme demonstra a Tabela 4.

Tabela 4: Evolução dos coeficientes de importação em países escolhidos

Ano	ARGENTINA	MÉXICO	BRASIL	CHILE	COLÔMBIA
1929	17,8	14,2	11,3	31,2	18,0
1937	13,0	8,5	6,9	13,8	12,9
1947	11,7	10,6	8,7	12,6	13,8
1957	5,9	8,2	6,1	10,1	8,9

Fonte: FURTADO, 2007, p. 189

Diante deste cenário, a América Latina, a exemplo de outras regiões do planeta, viu sua economia atrofiar e atingir o patamar pré capitalista, em outras palavras, retorno dos fatores de produção aos níveis de agricultura de subsistência e produção artesanal de bens. As importações também sofreram quedas bruscas nos

anos subsequentes à crise, sendo o caso mais drástico o do Chile, como demonstra a Tabela 4.

Se, por um lado, a crise de 1929 colocou o mundo em choque e, em particular, a América Latina, em uma situação muitíssimo complicada, por outro, estimulou a retomada da industrialização como protagonista de uma reviravolta na economia do continente, em um processo que ficou conhecido historicamente como Processo de Substituição de Importações - PSI. Não à toa, os países necessariamente se viram obrigados a estimular esse setor, pois não havia saída para quem já se encontrava arrasado (FURTADO, 2007).

Este cenário foi particularmente mais drástico no Brasil, pois o país, essencialmente agrícola e com economia baseada em poucas *commodities*, sendo o café a mais importante naquela época, sofreu um forte impacto na medida em que os países importadores passaram a tratar o café como produto supérfluo diante da grave crise que se instalou. Além disso, não havia um controle da produção, o que gerou descontrole e grandes estoques sem perspectiva de venda. Quando o fator crise se combinou com o fator superprodução, as consequências foram inevitáveis e muito intensas.

Isto não quer dizer que os países vizinhos foram menos afetados. Ao contrário, em todos eles se fez notar as consequências de um período sombrio nas economias destes Estados. No Chile, país que teve a maior queda nas importações de produtos manufaturados no período 1929 – 1957, a principal atividade industrial, qual seja, a atividade mineira e o processamento de minérios, que dependiam exclusivamente da venda ao exterior, sofreu um abalo sem igual, principalmente porque os investimentos na atividade mineira também dependiam do capital externo, principalmente dos Estados Unidos.

Além disso, a dependência chilena dos nitratos e do cobre resultou em uma combinação desastrosa, uma vez que o nitrato passava a competir com substitutivos sintéticos produzidos pela indústria química e o cobre produzido nos Estados Unidos gozava de forte proteção estatal. Nesta esteira, México e Bolívia também sofreram efeitos similares, por concentrarem parte de sua produção sobre os minerais. Conforme Bulmer-Thomas (2010, p. 225):

Todas las repúblicas se enfrentaron a una caída del precio de las exportaciones de sus productos primários, pero el volumen de sus ventas de exportación tuvo diferencias muy marcadas. Las más afectadas fueron

aquellas naciones – incluídos Bolivia, Chile y Mexico – que sufrieron una severa baja tanto del precio como del volumen de las exportaciones. Es significativo que las exportaciones de los três países estuvieran dominadas por los minerales, ya que las empresas de los países importadores reaccionaron a la depresión reduciendo sus inventários, em lugar de hacer nuevos pedidos. No es de sorprender que estos países experimentaran la mayor pérdida del poder adquisitivo de sus exportaciones. Em Chile, la caída de 83% del PAE, fue la mayor registrada em América Latina em tan breve período, y uma de las más graves del mundo.

Assim, os países Latino Americanos se viram estrangulados por uma combinação de queda brusca do valor e do montante das exportações com manutenção da demanda interna, juntamente com a desvalorização da taxa de câmbio e um setor industrial ainda em desenvolvimento. Neste contexto, o processo de substituição de importações se aproveitou de todos estes fatores para se instalar e se disseminar, ainda que com certas dificuldades.

Como o crescimento da industrialização permite o abastecimento interno a partir da produção própria, por consequência, este processo gera gargalos que não são fácil e rapidamente preenchidos. Assim, o processo de substituição de importações atendeu a uma sequência que visava substituir mais instantaneamente os bens de consumo; após, os investimentos se voltaram à produção de bens duráveis; por conseguinte, os bens intermediários (bens manufaturados ou matérias primas processadas utilizadas na produção de outros bens acabados); por fim, os bens de capital (máquinas, equipamentos, instalações necessárias à produção de outros bens).

Desse modo, este processo se aproveitou de duas vantagens. A produção interna permitiu ao produtor um maior poder competitivo e uma maior cobertura do mercado interno. Isso ocorreu porque, ao mesmo tempo que os produtos importados se encareciam, o dispêndio monetário para a produção interna se mantinha, haja vista que a América Latina já gozava de certa infraestrutura para a produção industrial desde o fim do século XIX, como demonstrado anteriormente. Além disso, a crise gerou uma margem de capacidade ociosa na indústria, o que permitiu a implantação de mais um ou dois turnos nas fábricas, sem que isso representasse um custo muito maior.

As consequências deste processo se refletiram na criação de um fluxo de renda adicional, que possibilitou o fortalecimento de mercados internos e a observância de ciclos baseados em demandas correntes e fundamentadas em

economias mais sustentáveis, uma vez que a dependência de ciclos econômicos externos quase levaram a América Latina à bancarrota.

Todavia, não há que se excluir o papel político no processo de substituição de importações, haja vista que sem este estímulo adicional, dificilmente a iniciativa privada conseguiria reagir sozinha àquela situação. Neste ponto, a atuação dos Estados foi fundamental e teve papel influenciador nos resultados.

No Chile, por exemplo, a criação da CORFO – *Corporación de Fomento de la Producción*, em 1939, é um exemplo de ação estatal voltada aos desenvolvimento e à industrialização do país. Conforme Furtado (2007) coube à CORFO elaborar e executar um plano de eletrificação para o Chile, bem como planejar a instalação de uma moderna siderúrgica (Huachipato), promover a produção de papel, estimular a produção de açúcar de beterraba e criar as bases da produção e refino de petróleo.

No México, a criação do Banco Central, em 1925, já delineava uma ação do Estado com interesse em estabilizar a economia e preparar o país para o que viria em sequência. No país em que se observava um setor exportador controlado por estrangeiros, a desapropriação da indústria petrolífera nos anos 30 significou um marco da atuação do Estado na produção nacional e determinou a crise entre Estado e grupos estrangeiros financiadores da indústria. Para fazer frente à desapropriação e permitir condições de se auto financiar, o México instituiu, em 1934, a Nacional Financeira, um banco de desenvolvimento voltado ao financiamento de projetos e a Comissão Federal de Eletricidade, empresa pública fundada em 1937 e que tem como missão a geração, o controle, a distribuição e a venda de energia elétrica em todo o país.

O Brasil, por sua vez, através do governo Vargas, tratou de levar a cabo um compromisso firmado com os cafeicultores de aquisição da produção de café, ainda que parte desta produção teve de ser destruída, a fim de que a economia não se desestabilizasse tão bruscamente. Por outro lado, os esforços governamentais se concentravam na adequação da estrutura burocrática e institucional, através da criação de uma legislação trabalhista que regulasse as relações no mercado de trabalho urbano. O estímulo à capacitação voltada à indústria e do comércio, através da concepção do Sistema S, especialmente do SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, em 1942, também demonstra

a envergadura do governo Vargas à definitiva substituição de importação e implantação de parque industrial ativo (FONSECA, 2012).

O melhoramento de uma infraestrutura que permitisse a distribuição da produção internamente, voltado sobretudo aos transportes e geração de energia, são traços marcantes desta época. A complementação do Estado no fornecimento de insumos básicos à indústria, em setores que exigiam grandes investimentos, dos quais a iniciativa privada não dispunha naquele momento, também representou um avanço considerável no estímulo à produção nacional. Datam desta época a fundação da CSN (Companhia Siderúrgica Nacional, em 1942), da CVRD (Companhia Vale do Rio Doce, em 1942), da FNM (Fábrica Nacional de Motores, também em 1942), da Companhia Nacional de Álcalis (em 1943), da CHESF (Companhia Hidrelétrica do São Francisco, em 1945) e posteriormente da Petrobrás (Petróleo Brasileiro, em 1953).

Ainda, em 1952, o Brasil cria seu Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que 30 anos mais tarde, em 1982, agregaria o S de Social ao seu nome, com o objetivo inicial de financiar projetos de cunho econômico e que visavam o fomento à indústria e a infraestrutura. Nos anos 60, o banco abriu seu leque e passou a oferecer fomento à agricultura e às pequenas e médias empresas.

A Argentina, que gozava de melhor posição quanto a índices de industrialização interna e participação da produção no PIB, não chegou a experimentar situação tão drástica quanto Chile, México e Brasil, mas tratou de preservar o crédito externo, também buscar o equilíbrio econômico com a criação de seu Banco Central, em 1935, incentivar a substituição de importações no ramo agrícola, com a produção interna voltada ao fornecimento de matérias primas para sua própria indústria de base e privilegiar a indústria de bens de consumo não duráveis.

Dessa forma, a América Latina consegue, mesmo com grandes dificuldades e a duras penas, implementar um parque fabril próprio e estimular mercados internos, em um esforço tanto privado quanto governamental, a fim de superar a crise e abrir horizontes para o nacional desenvolvimentismo. Os reflexos destes esforços podem ser notados nos dados abaixo. Ao passo que as importações diminuam ano a ano, numa contração poucas vezes notada na história, o

coeficiente de industrialização dos países latino-americanos aumentava exponencialmente, conforme a Tabela 5.

Tabela 5: Evolução dos coeficientes de industrialização em países determinados

	ARGENTINA	MÉXICO	BRASIL	CHILE	COLÔMBIA
1929	22,8	14,2	11,7	7,9	6,2
1937	25,6	16,7	13,1	11,3	7,5
1947	31,1	19,8	17,3	17,3	11,5
1957	32,4	21,7	23,1	19,7	16,2

Fonte: FURTADO, 2007, p. 190

No período pós guerra, portanto, o processo de consolidação da indústria nacional nos países latino americanos restou muito mais dependente da ação estatal do que propriamente da iniciativa privada. Não que o Estado passou a produzir aquilo que a sociedade necessitava, mas o apoio estatal direcionado à iniciativa privada naquele momento foi preponderante para a retomada da confiança dos investidores e do estímulo à valorização do produto e do mercado interno. Este período, reconhecido como industrialização dirigida pelo Estado, marca o início de um processo de ruptura da dependência externa, com a adoção de medidas formalizadas e criação de instituições oficiais voltadas ao estímulo, controle ou fomento da produção nacional (THORP, 2009).

Segundo Mattei e Santos Júnior (2009), o processo de substituição de importações teve gatilho na crise externa provocada pela deterioração dos termos de troca e pela queda na capacidade de importação dos países latino americanos, em que a maior dificuldade nesse processo residia no fato de que, ao mesmo tempo que os produtos importados eram substituídos pelo correspondente nacional, eram criadas novas necessidades de importações qualitativamente distintas, obrigando a realização de novas rodadas de substituição.

Assim, a América Latina consegue, na década de 1950, superar a primeira fase do PSI, mas os países ainda dependiam da importação de máquinas e equipamentos. Ganham terreno, nesse momento, projetos desenvolvimentistas para industrialização integrada, como o Plano de Metas no Brasil (1956-1961) e o projeto desenvolvimentista na Argentina (1958-1962), visando a expansão da indústria de bens de consumo duráveis e de capital, o estímulo à produção nas estatais e a melhoria da infraestrutura, fomentando a produção interna para consumo dos Estados (TAVARES, 1972).

3 PARAGUAI: A INFLUÊNCIA DOS FATOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS NOS ÍNDICES SOCIOECONÔMICOS

São inúmeros os fatos políticos e sociais que marcaram a história paraguaia e de alguma forma influenciaram seu desenvolvimento e sua economia. Neste capítulo, serão abordados os fatos mais marcantes ocorridos desde a independência do Paraguai, em 1811, a fim de estabelecer um paralelo entre o passado e o presente, o casuísmo entre decisões políticas equivocadas e os dados socioeconômicos insatisfatórios e seu relativo atraso industrial, em comparação com os países vizinhos.

3.1 FORMAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DO PARAGUAI

A análise do desenvolvimento econômico da América Latina não pode se furtar de um estudo complementar do ambiente político que determinou as diretrizes de crescimento em cada país, em cada época. Isto não quer dizer que estas diretrizes sempre foram determinadas de forma consciente. Ao contrário, diversos fatos políticos que marcaram a história da América Latina acabaram, de uma forma ou de outra, respingando no (sub)desenvolvimento dos países latino-americanos, afetando o clima econômico, influenciando a atração ou a repulsa de investidores e capitais estrangeiros, induzindo a sanções às importações/exportações, etc. (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015).

Para Gentil e Michel (2009), em qualquer nação, por mínimas que sejam, sempre existiram e existirão intervenções econômicas estatais, a fim de regular mercados, aumentar ou diminuir impostos e estimular ou desestimular a produção de determinados bens, pois o crescimento econômico, o emprego em alto nível, a estabilidade dos preços, o processo de industrialização e, sobretudo, a redução das desigualdades sociais “não são resultados espontâneos do funcionamento dos mercados” porque “na ausência de uma política estatal orientadora, a economia tende a gerar flutuações significativas, passando por períodos longos de baixo crescimento, elevado desemprego e aprofundamento das disparidades sociais”, uma vez que “o sistema capitalista não possui soluções endógenas automáticas para reverter situações de crise” (GENTIL e MICHEL, 2009, p. 135).

Especificamente em relação ao Paraguai, o contexto político teve muita influência sobre o setor econômico do país. Sua história é fortemente marcada por golpes de Estado, acentuada inclinação a governos militares e ao conservadorismo, influências e interferências externas e, por fim, disputas ferrenhas por território, seja para obter mais, seja para defender o já pertencente, a exemplo das Guerras do Paraguai e do Chaco (DORATIOTO, 2012).

Desse modo, o estudo da formação econômica do Paraguai atravessa pelos fatos políticos que determinaram sua independência, em 1811, passando pelas guerras que dizimaram grande parte da população economicamente ativa, até a ascensão de Alfredo Stroessner à presidência, em 1954, e, por fim, a ruptura da hegemonia do Partido Colorado, em 2008, com a eleição de Fernando Lugo.

O início de todo este processo, vale dizer, sofreu grande influência por conta da independência da Argentina, em 1810. Ao passo que a colônia argentina ganhava prestígio e tornava-se cada vez mais poderosa, os paraguaios encontravam-se insatisfeitos com a diminuição da importância de sua província perante a metrópole (Espanha) e a submetrópole (Buenos Aires) e manifestavam seu descontentamento com este fato (VILLAGRA, 2012).

Ainda assim, o Paraguai optou em manter sua fidelidade à Coroa ao invés de sucumbir a Buenos Aires. Em paridade com esta postura, ignorou a convocatória da primeira Junta Argentina de governo independente. Isto porque a declaração de independência da Argentina, em 1810, pretendia ser extensiva ao Paraguai e o manteria como província argentina. Além de recusar reconhecimento à supremacia da submetrópole, o Paraguai reafirmou seu apoio ao Conselho de Regência, representante legítimo do Rei Fernando VII (ARECES, 2011).

Para Villagra (2012), as ameaças argentinas se transformaram no estopim para que os paraguaios, liderados pelos capitães estancieros que lutaram contra as forças de Manuel Belgrano – Manuel Atanásio Cabañas, Pedro Juan Caballero, Fulgencio Yegros e Vicente Ignacio Iturbide – imbuídos pelo sentimento separatista e revolucionário, marchassem para a capital Assunção e depusessem o governador Bernardo de Velasco, último governador espanhol da província, declarando, por derradeiro, a independência paraguaia, em 15 de maio de 1811.

Segundo Areces (2011), aqui reside, inclusive, um dos paradoxos mais interessantes dos movimentos separatistas latino-americanos: a independência

paraguaia ocorreu justamente por consequência da declaração de fidelidade à Espanha, da qual o país era dependente. Para isso, o apoio popular foi fundamental, desde o início do movimento independentista, se estendendo para além dos círculos urbanos.

Após a proclamação da independência paraguaia e um período um tanto quanto turbulento, em que o país foi governado por uma Junta de Governo, quem assumiu definitivamente o poder político do país foi o ditador José Gaspar Rodríguez de Francia, conhecido como Dr. Francia, em 1814. Em seu governo, Francia, que também figurou como um dos membros da Junta de Governo inicial, implantou um modelo de isolamento dos países vizinhos, a fim de manter e defender a soberania paraguaia e reprimir possíveis planos expansionistas de Brasil e Argentina. Para tanto, fechou fronteiras, proibiu a imigração/emigração e buscou combater os poucos opositores ao regime (CORONEL, 2012).

Com estas medidas, o governo Francia estimulou o nacionalismo, praticamente alcançou a autossuficiência agrícola, com a introdução de novas culturas, haja vista que a terra era praticamente toda de domínio estatal, além de incentivar o início da manufatura. Este modelo permitiu que o Paraguai se desenvolvesse tanto quanto ou até mais que seus vizinhos - Brasil e Argentina - e passasse a ser, inclusive, fornecedor de produtos agrícolas para eles, ainda que com restrições à Argentina:

En cambio, el Estado paraguayo, dueño del 90% del territorio nacional, y de la casi totalidad de las actividades económicas, había llevado al país, a un estadio cercano a la autarquía, en plena segunda mitad del siglo XIX. El Estado paraguayo lograba realizar esta tarea a través de los siguientes mecanismos:

a) expropiación de grandes extensiones de tierra pertenientes a la Iglesia, la pequeña oligarquía nativa y terratenientes españoles, con el objeto de crear lo que se dio llamar “Estancias de la Patria”, cuya producción, hacia el final de la década de 1820 no solamente satisfacía la demanda interna, sino que además, el excedente de esta misma producción era exportado a los países vecinos (Brasil, Argentina);

b) la creación de la industria liviana (textiles, alimentos, etc) como resultado del capital acumulado en las “Estancias de la Patria”, y la construcción de una fundición de hierro, al final de la década de 1850, lo cual marcaba los comienzos de un proceso de industrialización pesada en Paraguay;

c) propiedad estatal de los sistemas de transporte y comunicación (ferrocarril, telégrafo, barcos comerciales, etc.);

d) control estatal sobre el 80% del comercio interno y externo, siendo los principales beneficios de esta política la ausencia de déficits comerciales y de deuda externa (MASI, 2011, p. 588).

Na década subsequente (1830), as relações comerciais entre Brasil e Paraguai não sofreram maiores abalos. Apesar do fechamento de fronteiras e determinadas animosidades pontuais, a ditadura paraguaia conhecia as vantagens de se manter um tráfico comercial fluído, especialmente agora que estava livre da tutela da metrópole espanhola e da submetrópole argentina. No entanto, não se pode dizer o mesmo quanto as relações comerciais entre Assunção e Buenos Aires, que continuaram estremecidas desde o momento em que as transações de erva mate e tabaco foram interrompidas entre as províncias, fruto dos desentendimentos ocorridos no período de independência dos dois países.

Para dificultar e agravar ainda mais a situação, o governo paraguaio estabeleceu licenças comerciais e taxou preços mínimos, através de decretos, para os comerciantes que desejavam continuar exportando à Argentina. Estas medidas vieram acompanhadas pela imposição aos comerciantes argentinos que desejavam exportar ao Paraguai das correspondentes licenças e taxação de preços. Além disso, somente permitia que os navios que levassem as exportações retornassem ao país se trouxessem armamentos em troca. Conforme esclarece Areces (2011, p. 187):

Francia sostuvo con firmeza que las naciones independientes solo comercian con quien quieren, cuando y como quieren y les acomoda, cesando cuando no lo consideran conveniente por cualquier motivo. A partir de su designación como dictador, Gaspar Rodríguez de Francia unicamente otorgó permisos especiales a los que deseaban exportar por vía fluvial los frutos del país e la madera, siempre que los dueños de las embarcaciones se comprometieran a regresar con armas y municiones, requerimiento indispensable para lograr no solo la autarquía económica, sino la autonomía política. En definitiva, logró imponer el control estatal sobre el comercio exterior que, hasta 1814, había estado principalmente en manos de españoles e porteños.

Para estimular a economia, o governo francista buscou dar saída à produção interna, adquirindo dos produtores a erva mate, o tabaco e a madeira e, posteriormente, vendendo às províncias vizinhas a preços onerosos. Outra medida populista aplicada por Francia foi a redução de impostos, com o objetivo de estimular a produção e diminuir o papel do recente Estado na formação econômica do país. Assim, “de 222.131 pesos en 1816 (el 84% del ingreso total) se pasó a 31.084 pesos em 1840 (el 16,5% de las recaudaciones). El objetivo no era solo su reducción, sino la búsqueda de nuevas fuentes de renda” (ARECES, 2011, p. 189).

Ainda que o objetivo de Francia fosse posicionar o Estado mais como regulador da economia do que participante dela, a sociedade necessitava de

suprimentos importantes, tais quais ferramentas diversas para os trabalhos rurais, tecidos, utensílios para o artesanato, etc. Com talento, Francia passou a negociar com os vizinhos, na maioria das vezes, pagando *in natura*, ou seja, a erva mate e o tabaco custearam, por anos, a parte essencial das importações. Isto significou uma compensação importante para os comerciantes afetados pelas restrições comerciais impostas por Francia às exportações (CREYDT, 2004).

A ditadura também impulsionou a atividade artesanal e manufatureira, em especial, a indústria bélica, voltada a fabricação de fuzis. Em 1816, o Paraguai contava com duas fábricas de armamentos, uma em Assunção, a outra em Pilar, no sul do país. A indústria ferramenteira foi a que mais se desenvolveu após 1830, atuando na manufatura de talheres, cabos e peças para embarcações, ferramentas, etc. (ARECES, 2011).

A morte de Francia, em 20 de setembro de 1840, colocou o país em confusão. Alguns conselheiros do falecido ditador desejavam ocupar a cadeira que, por decisão do Congresso, foi, mais uma vez, entregue a uma Junta Militar provisória. Em novembro de 1842, o segundo Congresso se reuniu, com aproximadamente quatrocentos deputados para aprovar a Ata e declarar, de forma definitiva, a independência do Paraguai. Neste Congresso também foram aprovados os símbolos da Pátria (bandeira e escudo), como forma representativa de constituição definitiva do Estado (ARECES, 2011).

Ainda conforme Areces (2011), em 14 de março de 1844 o Congresso se reuniria novamente, desta vez, para declarar por encerrado o governo da Junta Militar provisória e eleger como presidente Carlos Antonio López, membro da Junta. Também se aprovou nesta data a *Ley General* para a administração do país, confeccionada pelo próprio López, que foi considerada a primeira Constituição da República. Através dessa Constituição se estabeleceu a divisão e a delimitação dos poderes, cujas disposições legitimaram as ações políticas do governo e foram previstas normas eleitorais básicas, como a reunião do Congresso a cada cinco anos, com, no mínimo, duzentos deputados; o presidente eleito devia ter 45 anos ou mais, suficiente honradez, capacidade, patriotismo e um patrimônio mínimo de 8.000 pesos.

Segundo Molinier (2012), muito embora tenha criado, além de regras eleitorais, normas jurídicas e políticas as quais o presidente deveria se submeter, fazendo com que o país marchasse prudentemente para a consolidação das

liberdades individuais e políticas, essa primeira Constituição sofreu críticas da população por não especificar direitos e garantias dos cidadãos, tampouco expressar com clareza as finalidades do Estado, o que só viria a ser consagrado na Constituição de 1870. Ainda assim, é considerada o ponto de partida para a organização institucional do Paraguai.

No tocante à economia, o governo de López se notabilizou pelo forte impulso ao desenvolvimento do país. Ao contrário de Francia, López era a favor da abertura comercial do Paraguai para o resto do mundo. Para tanto, derrubou medidas de neutralidade e bloqueio interno impostas por Francia nas três décadas anteriores e firmou tratados de amizade, comércio e navegação com os vizinhos Brasil, Argentina e com os Estados Unidos (CORONEL, 2012).

Além disso, em 1853, Carlos López enviou seu filho e sucessor, Francisco Solano López, à Europa para promover o país em âmbito diplomático, realizar visitas às empresas e indústrias europeias, sobretudo britânicas, e contratar técnicos que pudessem auxiliar na implementação de fábricas e treinamento de mão de obra no Paraguai. Desta viagem diplomática resultou a chegada de vários artesãos, técnicos e profissionais, juntamente com suas famílias, que exerceram papéis importantes no desenvolvimento econômico e social do país.

A expansão das *Estancias del Estado*, grandes áreas de terra cultiváveis de propriedade do Estado e consignadas a camponeses e indígenas de baixa condição social, modelo criado no governo Francia, representaram, tanto no final de seu governo como nos governos López, um importante incremento na renda estatal, uma vez que o excedente da produção, que era destinada ao consumo da população, do exército e das milícias, passou a ser exportada, assim como o excedente de carne e couro (VILLAGRA, 2012).

Durante seus dezoito anos de mandato, López logrou êxito em estimular o desenvolvimento econômico do Paraguai, em parte pelo setor siderúrgico, voltado à indústria bélica, com a criação de fundição de ferro de Ybycuí, como também pela realização de várias obras de infraestrutura como estradas, pontes, represas e canais, o incremento na produção agrícola com o resgate da tradição indígena de duas colheitas anuais e a criação de uma moeda própria de circulação nacional.

De acordo com a escritora e professora Nidia Areces (2011)

Carlos A. López, como se há visto, impulso notablemente el desarrollo socioeconómico del país y recorrió Europa y otras partes del mundo mostrando los productos distintivos del Paraguay, como el tabaco, la yerba mate y el muy apreciado algodón. La primera línea ferroviaria, los primeros telégrafos y la primera fundición de hierro de toda Sudamérica se instalaron en las ciudades de Asunción e Ybycuí, mientras que el primer buque construido en Latinoamérica y uno de los primeros del continente, el *Yporá*, fue botado en los astilleros de Asunción con una fornida coraza de acero. Semanas antes de la muerte de este presidente, Paraguay era un país sin desempleados y con una balanza comercial favorable. La educación era obligatoria y gratuita, con casi 30.000 niños en las escuelas (resultado obtenido en menos de quince años). Las industrias textiles, siderúrgicas y de la construcción empezaban a dar sus primeros pasos, favorecidas por las políticas proteccionistas implementadas a su favor. Todo indicaba que el Paraguay se convertiría, o ya lo era, en un punto de referencia en la economía de los países americanos (ARECES, 2011, p. 210).

Embora tenha promovido a abertura e expansão comercial do Paraguai, Carlos A. López seguiu a mesma linha estadista de Francia, no que se convencionou chamar de capitalismo de Estado, combatendo o liberalismo inglês que desejava dominar os mercados emergentes e buscando valorizar o produto nacional. Mesmo assim, o desenvolvimento econômico alcançado neste período foi determinante para a estruturação da República e sequência do governo de seu filho e sucessor, Francisco Solano López.

Com a morte de Carlos Antonio López, em setembro de 1862, seu filho, o General Francisco Solano López, ascendeu à presidência da República Paraguaia, através de uma emenda constitucional redigida pelo próprio ex-presidente Carlos López, na qual se convocava obrigatoriamente a reunião de uma assembleia constituinte para a formação de um novo gabinete. Em novembro de 1862, esta assembleia ratificou o nome de Francisco Solano López como novo chefe de governo, passando à patente de Marechal.

Além de dar continuidade às medidas econômicas implementadas por seu pai e antecessor, Solano López também se aproveitou do prestígio político que Carlos López tinha com os deputados e os militares e da identificação popular que tinha com o povo. Ao assumir o governo, Solano López expôs, em um manifesto, aquilo que poderia ser considerado como um plano nacional, com vistas a fortalecer a imagem da República do Paraguai externamente através de sua imposição política perante os países latino-americanos e internamente introjetando na população os princípios de nacionalismo, moralidade, paz, união, observância das leis, etc.

Para Areces (2011), a imagem criada por/em torno de Solano López foi a de herói nacional, defensor da República e do povo. O componente emocional de seus discursos apelava para o patriotismo e defesa da soberania, que como estado independente estava em perigo. Todo este apelo e apoio popular lhe conferiram base política para que, na sequência, pudesse iniciar um dos maiores conflitos armados da história da América Latina, a Guerra do Paraguai ou Guerra da Tríplice Aliança.

É bem verdade que entre as principais causas de desencadeamento da Guerra do Paraguai estão os conflitos mal resolvidos sobre questões de limites e navegações, soberania e territorialidade entre os Estados vizinhos. No entanto, Doratioto (2002) esclarece que a guerra, em verdade, interessava a todos os países envolvidos, fosse por soberania, fosse por motivos econômicos:

A Guerra do Paraguai foi fruto das contradições platinas tendo como razão última a consolidação dos Estados nacionais na região. Essas contradições se cristalizaram em torno da Guerra Civil uruguaia, iniciada com o apoio do governo argentino aos sublevados, na qual o Brasil interveio e o Paraguai também. Contudo, isso não significa que o conflito fosse a única saída para o difícil quadro regional. A guerra era umas das opções possíveis, que acabou por se concretizar, uma vez que interessava a todos os Estados envolvidos. Seus governantes, tendo por bases informações parciais ou falsas do contexto platino e do inimigo em potencial, anteviram um conflito rápido, no qual seus objetivos seriam alcançados com o menor custo possível. Aqui não há 'bandidos' ou 'mocinhos', como quer o revisionismo infantil, mas sim interesses. A guerra era vista por diferentes ópticas: para Solano López era a oportunidade de colocar seu país como potência regional e ter acesso ao mar pelo porto de Montevideú, graças a aliança com os *blancos* uruguaio e os federalistas argentinos, representados por Urquiza; para Bartolomeu Mitre era a forma de consolidar o Estado centralizado argentino, eliminando os apoios externos aos federalistas, proporcionado pelos *blancos* e por Solano López; para os *blancos*, o apoio militar paraguaio contra argentinos e brasileiros viabilizaria impedir que seus dois vizinhos continuassem a intervir no Uruguai; para o Império, a guerra contra o Paraguai não era esperada, nem desejada, mas, iniciada, pensou-se que a vitória brasileira seria rápida e poria fim ao litígio fronteiriço entre os dois países e às ameaças à livre navegação, e permitiria depor Solano López (DORATIOTO, 2002, p. 93).

Diante da necessidade de fazer frente a dois teatros de guerra, o Paraguai invadiu, quase que simultaneamente, o sul do Mato Grosso (atual Mato Grosso do Sul) e a província argentina de Corrientes, chegando ao Rio Grande do Sul posteriormente. Em verdade, apesar do exército paraguaio obter êxito na invasão do Mato Grosso, a manobra serviu apenas para distrair o Império, enquanto a maior tropa de homens – cerca de 25 mil – e navios marchavam para a invasão do sul (ARECES, 2011).

Todavia, os paraguaios não encontraram maiores facilidades no sul tanto quanto no Mato Grosso. Como haviam poucas estradas, os rios eram de fundamental importância para o comércio, para a comunicação e, sobretudo, para a guerra. Assim, quem conseguisse dominá-los, teria grandes vantagens sobre o inimigo. Nesse ínterim, foi decisiva a vitória do Império do Brasil sobre a esquadra naval paraguaia na Batalha do Riachuelo, travada no Rio Paraná, próximo a Corrientes, Argentina, em 11 de junho de 1865.

Para Doratioto (2012), a vitória do Brasil na Batalha do Riachuelo mudou o rumo da Guerra do Paraguai, pois deteve o avanço de López sobre o território argentino, ao destruir sua força naval e, por consequência, interromper a comunicação entre Assunção e as tropas que marchavam ao sul, além de interromper a ligação do Paraguai com o mar, por onde entravam armamentos e munições. Mesmo assim, as tropas paraguaias continuaram sua incursão por terra, conquistando terreno em Itaqui, São Borja e Uruguaiana. Entretanto, foram detidas pelos exércitos brasileiro e uruguaio na fronteira dos dois países, marcando a segunda derrota dos paraguaios, em agosto de 1865.

Desse momento até o final da guerra, em 1870, o Paraguai se obrigou a abandonar a postura ofensiva e passar à postura defensiva. As vitórias da Aliança fortaleceram a moral das tropas e dos três países aliados, que decidiram partir para o ataque e invadir o território paraguaio. De 1866 a 1868, as batalhas se concentraram na região de confluência dos Rios Paraná e Paraguai. No entanto, encontraram em seu caminho a resistência paraguaia nas batalhas de Curupaiti e Humaitá, já no território paraguaio (DORATIOTO, 2012).

Segundo Areces (2011), em meados de 1866, a Argentina, juntamente com o Uruguai, tentaram pôr fim ao conflito, em função do desastroso ataque de Curupaiti, em que as tropas aliadas sofreram um revés. Esta derrota assustou o Congresso Argentino, que autorizou Mitre a negociar uma trégua ou a paz definitiva com o Paraguai, mas a posição inflexível do Império do Brasil não permitiu a alteração de qualquer parte do Tratado, o que causou revoltas populares internas na Argentina, que desde então reduziu o apoio e a participação de suas tropas nas batalhas, mas sem abandonar a guerra.

De todo modo, o Brasil prosseguiu com o conflito praticamente sozinho, inclusive assumindo definitivamente o comando das tropas que, até então, por força do Tratado, pertencia à Argentina. Em 1868, as tropas aliadas obtêm êxito

em conquistar o território paraguaio pelo sul, ao tomar o forte de Humaitá, após arrojada manobra de Duque de Caxias. Seguiram colecionando vitórias e conquistando terreno nas batalhas de Itororó, Avaí e Lomas Valentinas, no episódio que ficou conhecido como *dezeembrada*, em dezembro de 1868 (DORATIOTO, 2012).

Iniciada a fase final da contenda, em janeiro de 1869, as tropas aliadas, já sob o comando de Conde d'Eu, genro do imperador Dom Pedro II e substituto de Duque de Caxias, que retornou ao Brasil por problemas de saúde, invadem a capital Assunção e promovem saques, prendem rebeldes e combatem com os últimos integrantes da tropa de Solano López, formada, em sua maioria, por idosos e, inclusive, crianças. O combate de Cerro Corá, em 1870, marcou o fim da Guerra do Paraguai, com o desfecho da morte de Solano López e o extermínio de inimigos sobreviventes (LEWIS, 2013).

Até hoje não há consenso entre os historiadores a respeito da mortalidade, tanto de paraguaios quanto de cidadãos brasileiros, argentinos e uruguaios na Guerra. De qualquer modo, explica Areces (2011), o abalo populacional no Paraguai foi muito contundente, dizimando mais da metade da população.

Sea cual sea el cálculo que se acepte respecto de la población antes de la guerra – 450.000 habitantes es probablemente la cifra más correcta –, cerca de la mitad pereció durante la contienda. La relación de mujeres por varón se calculó en alrededor de cuatro a uno, pero hubo sitios donde la diferencia era mucho mayor. La cuestión es que no existe un censo confiable de los años que antecedieron a la conflagración. El último conocido fue el de 1846, que consignó 238.862 habitantes, aunque no se registraron algunos distritos y se subestimó la población infantil. Con todo, se puede evaluar aplicando una tasa de crecimiento poblacional de entre 1,7 – 2,5% anual, que eran los promedios habituales en la región en esa época, por lo que en Paraguay había, en 1864, entre 420.000 y 450.000 personas, aproximadamente. Sobre la base de estas cifras, tan solo es un lustro desapareció un porcentaje enorme de la población total de país, lo que constituye una situación sin precedentes, si se lo compara con otras situaciones similares que se han dado en la historia de las naciones modernas. Sin embargo, otros investigadores sostienen que la población de posguerra era de 220.000 personas (ARECES, 2011, p. 219).

Além da mortalidade, consequência dos conflitos armados, das doenças, da fome e da criminalidade, o desequilíbrio causado pela guerra, não só entre os sexos, mas entre as gerações, foi tão profundo, que modificou a estrutura social e política do Paraguai. Com a constrição de praticamente todos os combatentes, é dizer, de quase toda população do sexo masculino em idade ativa, o

país sofreu um declínio brusco na taxa de natalidade e crescimento populacional. Por outro lado, as mulheres passaram a representar um importante papel nas atividades sociais e econômicas, já nos primeiros anos do pós guerra.

Por fim, ao Paraguai também foi imposta uma dívida de guerra, algo em torno de 460 mil contos de réis (aproximadamente oito a nove vezes o PIB do Brasil à época), que seria posteriormente perdoada pelo presidente Getúlio Vargas, em 1943, em iniciativa proposta pelo governo argentino. No entanto, o Paraguai perdeu uma extensa parte de seu território (94.090 km² para a Argentina e 62.325 km² para o Brasil, isto é, aproximadamente 25% de seu território total), ao ter de aceitar a imposição do Brasil pela remarcação das fronteiras entre os países, além, é claro, de diversos troféus de guerra, artefatos históricos e bens/obras artísticas e culturais (MOLINIER, 2012).

Superado o conflito, a partir de 1870 o Paraguai viveu uma época de instabilidade política que duraria até 1954, quando assume o poder o General Stroessner. Esta instabilidade política se deu, em especial, pelo surgimento de dois grupos políticos que posteriormente se tornariam as estruturas dos dois partidos políticos mais tradicionais do Paraguai. Os *lopistas*, aliados de López que permaneceram no país, fundaram as bases do Partido Colorado. Já o grupo denominado *reconstructores*, formado por militares, políticos e outros, opositores de López que eventualmente estavam exilados do país e voltaram com o fim da guerra, formaram as bases do Partido Liberal.

Não que a ditadura Stroessner (1954-1989) tenha gozado de estabilidade política plena durante seu transcurso, nem que tenha respeitado os princípios constitucionais e democráticos a rigor como deveria, mas pôs fim a uma sucessão de governos provisórios, golpes militares e deposições que tornaram o pós guerra ainda mais difícil. Só para se ter uma ideia, de 1870 até 1954, um período de 84 anos, o Paraguai foi governado por 45 presidentes ou vice presidentes que se tornaram chefes de estado por vacância do cargo, especialmente pelos motivos relatados. No período de 1902 a 1912, por exemplo, 11 presidentes se sucederam no cargo, sendo que nenhum deles conseguiu terminar seu mandato conforme as disposições constitucionais³.

De qualquer forma, o Paraguai avançou nesse período em sua organização administrativa. Em fevereiro de 1870, aproximadamente um mês antes

³ Para saber mais: TELESKA, Ignacio (coord.). **Historia del Paraguay**. 4ª Ed. Assunção: Santillana, 2011. P. 125 a 253.

da morte de Francisco Solano López, o Triunvirato, governo provisório que lhe sucedeu no final e após a guerra, estabeleceu, por meio legal, as garantias civis e políticas dos cidadãos, até a formação de uma Assembleia Constituinte, que coroou seus trabalhos com a promulgação da Constituição de 1870, em 25 de novembro daquele ano.

Esta nova Constituição foi redigida sob os princípios democráticos e liberais e representou uma reação ao sistema político que imperava desde 1811. Nela, foram estabelecidos o modelo republicano de governo, único e indivisível, além de um sistema de governo democrático e representativo. Ainda, organizou o Estado em três poderes e garantiu direitos civis e sociais, como a igualdade perante a lei, a liberdade de voto, de associação, de reunião, de petição, de imprensa, de religião e de usar e dispor da propriedade privada, vigorando por 70 anos.

Como destaca Molinier (2012, p. 213), tanto a economia quanto a política ou qualquer outro setor do país, não é preciso dizer, encontrava-se profundamente fragilizada após uma guerra sangrenta e financeiramente custosa. As bases da reconstrução econômica, desenvolvidas, na medida do possível, pelos sucessivos governos pós guerra, se consubstanciaram basicamente em dois fatores exógenos de crescimento: capitais externos e imigração. Internamente, a medida mais drástica se resumiu na venda massiva de terras públicas e ervais, concentrados na região oriental e do Chaco.

Não obstante, estas medidas não surgiram o efeito esperado. Da imigração, estimulada pela vinda de europeus em sua maioria (as colônias alemãs de São Bernardino e Nova Germânia são exemplos desta época), esperava-se o repovoamento do país e o aumento gradativo da produção agrícola, com a introdução de métodos modernos já em uso no velho continente àquela época, ao passo que contribuiria para o treinamento dos trabalhadores nativos e os faria render mais em menos tempo.

No entanto, o impacto deste movimento imigratório apareceu lentamente, uma vez que, aproximadamente 80% da produção (mandioca e milho) destas comunidades tinha finalidade de abastecimento próprio e comércio regional. De acordo com a professora e pesquisadora argentina Liliana Brezzo (2011, p. 232), “la agricultura languideció durante las dos décadas finales del siglo XIX, con una superficie total cultivada por debajo del nivel alcanzado en la preguerra. Por ejemplo,

em 1894 a terra cultivada chegou a las 100.000 hectáreas, lo que era um nível baixíssimo comparado con las 200.000 hectáreas de 1863”.

A venda de terras públicas, por sua vez, causou um efeito contrário do esperado. Isso porque a esmagadora maioria da população, em situação de pobreza ou miséria, não tinha capital suficiente para aquisição, pois, ainda que o preço fosse irrisório, a legislação que regulava a operação obrigava a compra de, no mínimo, meia légua quadrada (aproximadamente 2,5 km²). De outra via, estas condições permitiram a entrada de uma significativa quantidade de especuladores e investidores argentinos e do investimento de políticos, militares e empresários da elite paraguaia que se aproveitaram para enriquecer ainda mais sobre a venda a compradores estrangeiros.

Esta transferencia de la mayor parte de la tierra paraguaya de propiedad pública a la privada no se tradujo en ningún progreso económico, sino que instauró el latifundio, con terratenientes absentistas, en tanto que la mayoría de los habitantes se vieron relegados a la condición de peones, obligados a trabajar y a producir para aquellos. A fines del siglo XIX, unos 79 propietarios poseían casi la mitad de la tierra del Paraguay – el 50% de la superficie del Chaco pasó a manos de particulares, entidades bancarias y sociedades extranjeras –, proceso que culminó en las primeras décadas del siglo XX, cuando 19 propietarios se hicieron con el control de más de la mitad del territorio nacional. Los dueños de estas tierras se distribuyeron, en distintos grupos, dentro de unos dominios que iban desde las 100.000 hectáreas hasta más de 400.000 hectáreas (BREZZO, 2011, p. 233).

No campo da indústria, do mesmo modo, poucos avanços se notaram. Somente no início do século XX, o Paraguai conseguiu dar segmento na implantação de algumas indústrias na região do Chaco, para extração do tanino, substância presente em alguns vegetais e utilizada no curtimento do couro. A maioria destas indústrias contavam com investimento de capital externo, a exemplo da *New York and Paraguay Company SA* e a *The American Quebracho Company*. Nesta época, a criação de vários bancos, de certa forma, também facilitou o investimento de empresas e investidores estrangeiros no país, em terras ou indústrias. O *Banco Territorial y Agrícola* tem origem em 1887, criado para operar com crédito agrícola e efetuar transações hipotecárias e bancárias em geral. Em 1895, por sua vez, nasce o *Banco Territorial del Paraguay*, com foco no investimento em terras para subdivisão e revenda a paraguaios e estrangeiros (MASI, 2011).

Na primeira metade do séc. XX, a instabilidade política continua sendo a característica principal do Paraguai em termos históricos. No entanto,

fazendo lembrar as memórias do difícil período que o país recém havia atravessado, no final do século passado, dois eventos tiveram maior importância na trajetória paraguaia nestes primeiros anos: a Guerra do Chaco e a Guerra Civil de 1947.

A Guerra do Chaco foi o maior conflito armado ocorrido na América Latina no séc. XX, em que batalharam o Paraguai e a Bolívia pela disputa de uma porção de terras situada ao norte do Paraguai denominado *Chaco Boreal*. A contenda iniciou-se em 1932 e se estendeu até 1935. Oficialmente, só foi encerrado pelo tratado de paz firmado em 1938.

Divergências entre Paraguai e Bolívia datam do período colonial e do processo de independência de ambos, quando não havia necessariamente uma preocupação da Coroa espanhola em delimitar os territórios dos vice reinados, haja vista que tudo a ela pertencia. Porém, a Guerra do Paraguai fez intensificar essas incompatibilidades, pois, de acordo com o Tratado da Tríplice Aliança, assinado por todos países envolvidos, a região do Chaco passou a ser propriedade da Argentina (MOLINIER, 2012).

Na Guerra do *Chaco*, embora o Paraguai tivesse um exército muito menor, se saiu vencedor pelo apoio conferido pela Argentina, enquanto a Bolívia não obteve apoio do Brasil, a quem solicitou ajuda; pela habilidade do General José Félix Estigarribia, que conduziu o exército paraguaio com maestria à vitória e pelas mais vantajosas condições tecnológicas, de infraestrutura e de proximidade do teatro de operações que o Paraguai dispunha em relação ao inimigo. Independentemente de quem venceu, o saldo foi negativo para ambos países, uma vez que o número estimado de mortos é de 90 mil homens – 30 mil do Paraguai e 60 mil da Bolívia. Além disso, os rumores sobre reservas de petróleo na região não se confirmaram (BREZZO, 2011).

Já a Guerra Civil Paraguaia, por sua vez, foi um conflito interno ocorrido entre março e agosto de 1947, no bojo do governo ditatorial de Higinio Morínigo (1940-1948). Suas raízes começam a aparecer quando do golpe militar de 1936 que levou Rafael Franco à presidência, dando início à chamada *Revolución Febrerista* (17 de fevereiro de 1936). Como pano de fundo, a vitória sobre a Bolívia na Guerra do Chaco incutiu um sentimento patriótico na população que não era visto desde a Guerra da Tríplice Aliança, promoveu uma integração nacional e deu moral aos militares, que internalizaram a ideia de salvadores da pátria (LAMBERTI, 2011).

Em agosto de 1947, a Guerra Civil se encerra em uma batalha sangrenta que ceifou, em números estimados, 30 mil paraguaios, entre civis e militares. A partir de então, ratifica-se o comando militar e edificam-se as bases para a ditadura de Stroessner, consolidando a hegemonia do Partido Colorado no Executivo (BREZZO, 2011).

A partir de 1954, o Paraguai viveu uma situação política muito peculiar, em razão do golpe militar engendrado pelo então chefe das Forças Armadas Paraguaia, Alfredo Stroessner Matiauda, que viria a se tornar o chefe de estado mais longo na história da América Latina e o terceiro mais longo na história mundial, após 1945, reelegendo-se por 07 (sete) mandatos consecutivos (em 1958, 1963, 1968, 1973, 1978, 1983 e 1988), em eleições frequentemente marcadas por suspeitas de fraude (DAVIS, 2007; ROUQUIÉ; SUFFERN, 2009).

Segundo Sostoa, Cáceres e Enciso (2012), a primeira fase do governo Stroessner pode ser caracterizada como a fase de consolidação, que perdurou de 1954 a 1967. Neste período, um dos fatos mais marcantes foi a implantação de um programa de estabilização econômica patrocinado pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, um dos primeiros executados no mundo, para controle da crescente inflação e retomada do crescimento, com significativo apoio dos Estados Unidos e dos setores agroexportador e financeiro, que foram os mais beneficiados pelo plano, uma vez que o Paraguai não contava com um setor industrial de expressão.

Stroessner, todavia, não contava com o apoio do descontente proletariado, que se encontrava revoltado justamente por conta da situação econômica que o país se encontrava. Da mesma forma, a oposição dentro do Partido Colorado e das Forças Armadas era ferrenha. Entre outras reivindicações, os trabalhadores e a oposição reclamavam o retorno da democracia, o fim do estado de sítio, o aumento do salário mínimo, a liberdade de imprensa, a anistia a exilados políticos e a redação de uma nova Constituição, consolidados na *huelga general* – ou greve geral – de 1958.

A fim de manter o controle sobre estes grupos, Stroessner atuou imprimindo a força estatal, aprovando uma legislação trabalhista autoritária e restritiva de direitos e intervindo na *Confederación Paraguaya de Trabajadores* – CPT, único sindicato que tinha autorização para atuar naquela época, transformando-a em um braço do regime. A repressão a manifestações populares e

estudiantis também marcou este período e foi alvo de muitas críticas por parte da população e da classe política. A resposta de Stroessner a estas críticas foi mais severa ainda: dissolução do Congresso e retrocesso ao estado de sítio que havia sido levantado.

Se no campo político Stroessner logrou certo êxito em manter a todos sob seu poder e força, no campo econômico, onde o mercado nem sempre se submete a regras previamente impostas, seu governo ia de mal a pior. “A pesar de una política de exoneraciones fiscales para atraer la inversión extranjera y la creciente ayuda de los Estados Unidos bajo el programa Alianza para el Progreso, el crecimiento económico de 1954 a 1973 apenas superó al aumento demográfico”. (NICKSON, 2011, p. 301).

Basicamente, o único setor econômico que contou com crescimento minimamente expressivo foi a atividade econômica do Estado na forma de investimento público financiado pelo investimento estrangeiro e aplicado na integração física do país através da construção de rodovias e escolas, produção de energia elétrica e expansão de serviços sanitários. Tanto a exportação de produtos primários como a madeira, o tanino e a erva mate quanto a produção industrial sofreram quedas notáveis e se mantiveram no mesmo patamar por anos, sobretudo por conta da influência dos latifundiários, representados pela *Asociación Rural de Paraguay* – ARP, que não fazia questão de perder sua hegemonia para uma possível burguesia industrial que poderia surgir do processo de industrialização.

Masi (2011) expõe, através de dados, o pouco interesse que a burguesia rural tinha na industrialização do país e, inclusive, na própria mecanização agrícola.

De acuerdo a cifras del Censo Agrícola de 1956, el área total del país llegaba a 40.675.200 hectáreas, de las cuales 31.750.000, o lo que es lo mismo, 78% de la superficie territorial pertenecían a 1.552 propietarios (compañías extranjeras y latifundistas nacionales). Solamente el 0.9% del área total se destinaba al cultivo agrícola. El uso intensivo de capital y de técnicas modernas de producción se encontraban totalmente ausentes en las actividades agrícolas, las cuales contribuían con el 39% del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 1939-1960. Para 1961, el uso de fuerza motriz y de otros implementos agrícolas, propios de formas eficientes de producción, cubrían solamente el 1% del área cultivada, siendo la fuerza de trabajo humana y animal, la empleada en el 99% de los casos. La participación de la industria en el PIB, para el mismo período, alcanzaba el 15% del total sin que el porcentaje promedio de esta participación se haya alterado hasta 1978. De todas formas, el grueso de la “industria paraguaya” había estado constituido por pequeñas y medianas plantas manufactureras y talleres artesanales (MASI, 2011, p. 589).

Se na fase de consolidação do regime, o governo Stroessner não se destacou no campo econômico, na fase de expansão do regime, considerada de 1968 a 1981, a construção da Hidroelétrica de Itaipu, em comunhão com o Brasil, e Yacyretá, em comunhão com a Argentina, fez com que o Paraguai saísse da recessão a partir de 1973 e alcançasse o mais alto índice de desenvolvimento econômico da América Latina, por volta de 9% de crescimento do PIB ao ano, em média, até 1980.

A obra mais importante da década de 1970 dentre as empreendidas pelo governo de Stroessner foi a construção, conjuntamente com Brasil, da Hidroelétrica de Itaipú. Com isto 'amortizava-se' de alguma forma a pressão social de grande parte de ambos países, mas também determinava a expulsão de milhares de agricultores do lado brasileiro. Os empréstimos internacionais que exigiram tal obra, acrescidas às constantes implicações de corrupção de ambas partes, resultaram em um investimento final de monta, que logo influenciaria na dívida externa de ambos os países (Rojas Paéz, 2001). Vários autores (Weisskoff, 1992 a, Weisskoff, 1992b; Jara, 2000, Berry, 2001; Indart, 2001; Morley & Vos, 2001; Rojas Paéz, 2001) destacam que o crescimento econômico de 1960 a 1980 do Paraguai foi o mais expressivo da região. A taxa de crescimento decenal do PIB foi de 12,2% (1970) e de 26,8% (1980), principalmente pelos investimentos estimulados pelo governo. A participação do setor de construção civil saltou de 3,5% a 8,9% no mesmo período, obviamente devido à construção da Itaipú, além de estradas, de eletrificação rural e da ampliação da fronteira agrícola (Paraguay, 1985). As estatísticas do Banco Mundial de 1989, citadas por Weisskoff, (1992b), relatam um crescimento das exportações de alimentos e de outros serviços a uma taxa de 7,9 % anuais. Assim, Insfrán Pelozo (2000: 2) comenta: “[e]l Paraguay en la década de 1970 y hasta 1981 experimentó una de las tasas de crecimiento económico más altas de América Latina, así el PIB creció en promedio durante el período 8,9% anual (...) basado en la construcción de Itaipú, en la expansión y diversificación de la agricultura (FIGUEREDO E FILIPPI, 2005, p. 8).

No entanto, o gigantesco projeto de Itaipú não se traduziu na implantação de um parque industrial que pudesse aproveitar este potencial energético no lado paraguaio, o que fez com que o Paraguai passasse a vender quase toda energia produzida em seu território ao Brasil, para alimentar o crescente setor industrial que se desenvolvia em São Paulo e regiões adjacentes.

Ainda de acordo com Figueredo e Filippi (2005), a colonização rural, especialmente brasileira (conhecidos como *brasiguaios*), estimulada pelo governo paraguaio, através de um plano de colonização do leste, que ficou conhecido como *Marcha hacia el este* e coincidiu com o plano de “Conquista do Oeste”, estimulado pela ditadura brasileira, crescia a passos largos, na medida em que o desmatamento aumentava para viabilizar a instalação de uma vasta plantação de soja e algodão,

produtos que, então, passaram a substituir o tabaco, o couro e derivados de carne na lista dos mais exportados para uma Europa que ainda se recuperava do pós guerra.

Em 1981, quando a obra da Usina Hidroelétrica de Itaipu encontrava-se em fase de finalização e o *boom* econômico chegou aos seus capítulos derradeiros, o Paraguai entrou em um período recessivo bastante intenso, que coincidiu com a redução do preço da soja e do algodão no mercado internacional, bem como do abandono pelo governo paraguaio da taxa de câmbio fixa que, apesar da deterioração que vinha sofrendo, ainda encontrava-se, naquela época, em um patamar próximo a ₡ 126 Guaranis por \$ 1 Dólar. Tal medida sofreu muitas críticas naquele momento, especialmente pelo fato de que o abandono da taxa cambial fixa afetou em maior grau a população mais pobre ao gerar inflação em função da desvalorização do Guarani (MASI, 2011).

Em 1983, Stroessner se reelege em mais uma eleição marcada por suspeitas de fraude. A partir de então, a Igreja Católica, os partidos de oposição, movimentos sociais e estudantis e os meios de comunicação passam a aprofundar os questionamentos ao regime e organizar marchas contra o mesmo. O movimento campesino também surge nesta época, a partir da finalização da obra de Itaipu, que gerava trabalho a muitos trabalhadores sem terra e que, seja pelo fim da obra, seja pela desapropriação por conta da formação do lago, ficaram sem terras para cultivo.

Em 1986, a ala dos Colorados Éticos se opôs abertamente ao regime, algo que não ocorria dentro do Partido desde 1959, ao solicitar que o Partido lançasse um candidato civil para as eleições presidenciais de 1988. Mesmo assim, Stroessner voltou a ser reeleito por mais 05 anos, para aquele que seria seu último mandato e que jamais chegou ao fim, sendo interrompido em 02 de fevereiro de 1989 por um golpe de estado engendrado por seu consogro e General do Exército Andrés Rodríguez, que assumiu o governo provisoriamente até sua posterior eleição democrática.

Nickson (2011), professor da cátedra de Gestão Pública e Estudos Latino Americanos da Universidade de Birmingham e autor de cinco livros e numerosos trabalhos sobre a história paraguaia, descreve bem e resumidamente o que se sucedeu na década de 80 que levou o Paraguai à recessão e a ditadura de Stroessner ao fim.

Durante los años del *boom* en la década de 1970, el régimen se había embarcado en varios proyectos de inversión pública sobredimensionados y mal diseñados, financiados por préstamos extranjeros, que se pusieron en funcionamiento a mediados de los años 80. Desde entonces, y después de 25 años de estricto cumplimiento con las políticas de estabilidad macroeconómica establecidas por el FMI, el Paraguay comenzó a experimentar un crecimiento del déficit de la balanza de pagos. Además, se introdujo un sistema de tasa de cambio múltiple que favoreció abiertamente las importaciones del sector público, así como en el pago por servicios de la deuda externa. El alto nivel de reservas, acumuladas durante los años del crecimiento económico, se redujo rápidamente, cayendo de 780 millones de dólares, en 1981, a 170 millones, a finales de 1988. Luego de décadas de presupuestos equilibrados y beneficios inesperados para las finanzas públicas (durante los años de Itaipú), comenzó a aparecer un creciente déficit fiscal. El número de empleados públicos escalescalado los militantes quisieron reforzar su apoyo dentro del Partido Colorado. Así, el empleo en el sector público se elevó un 5,4% anual, entre 1980 y 1987, mientras que el empleo en empresas del Estado se duplicó de 11.000 a 22.000 trabajadores en ese mismo periodo. Para 1987, los empleados del sector público representaban el 12% de la población economicamente activa. Muchos de esos puestos recientemente creados fueron ocupados por “planilleros”, personas que figuraban en la nómina de pagos, pero que no trabajaban. Con el empeoramiento de la crisis económica, las relaciones con el Banco Mundial se deterioraron por desacuerdo sobre la tasa de cambio más apropiada para el desembolso y el reembolso de los préstamos internacionales. La Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP) hicieron causa común en la primera crítica abierta a la política económica del régimen (NICKSON, 2011, p. 309).

A queda de Stroessner, porém, não trouxe ventos de tranquilidade e prosperidade, como muitos apostavam. Em que pese a redemocratização ter levado ao levantamento do estado de sítio, vigente desde 1954; ao reconhecimento de partidos políticos, associações, sindicatos e liberdade de imprensa; e à convocação de uma Assembleia Constituinte para revisão da Constituição de 1967, a década de 90 foi bastante conturbada no Paraguai, com momentos de tensão política e relativa estabilidade econômica, com momentos de crescimento real do produto interno.

No governo de Andrés Rodríguez, sucessor de Stroessner, foram alcançados alguns avanços importantes, como a ratificação pelo Paraguai do Pacto de San José da Costa Rica ou, como também é conhecida, Convenção Interamericana de Direitos Humanos, constituindo-se na primeira lei aprovada pelo Congresso na nova era democrática. O Tratado do Mercosul também é fruto da onda de redemocratização dos países latino americanos fundadores do bloco, assinantes do tratado firmado justamente em Assunção, capital paraguaia, em 1991.

No campo econômico, o governo Rodríguez assentou as bases de uma política cambial livre e flutuante, abrindo as portas para as importações e investimentos estrangeiros, entretanto sem mexer profundamente na direção de

empresas estatais, mantendo incólumes as características fundamentais do regime, como o controle estatal de serviços públicos coberto por um fundo partidário (energia elétrica, telecomunicações, petróleo, saneamento), o que lhe rendeu um bom apoio político e relativa estabilidade econômica durante seu governo (STRAUB, 1998).

Nas eleições de 1993, novamente marcadas por conflitos internos no Partido Colorado, divergências entre a oposição na composição de chapa única ou candidatos separados e suspeitas de fraude na votação, visto que as cédulas eram destruídas logo após o escrutínio e não se podia fazer recontagem dos votos caso necessário, restou eleito o candidato do Partido Colorado, Juan Carlos Wasmosy, cujo lema e intenção era fazer o Paraguai avançar 50 anos em 5.

Do governo Wasmosy resulta a criação de relevantes instituições para o Paraguai, como a Justiça Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral e a Controladoria Geral da Nação, bem como é reconstituída a Corte Suprema de Justiça. Além disso, foram aprovadas importantes legislações e reformadas outras, como a lei de desfiliação de militares dos partidos políticos, regulação de bancos e instituições financeiras, a reforma do Banco Central, a criação do mercado de capitais e modificações na lei de privatizações. Não obstante, com exceção da lei de desfiliação de militares dos partidos políticos e da reforma do Banco Central, as outras legislações não surtiram o efeito esperado.

A década de 90 termina de forma turbulenta no Paraguai, com a eleição do engenheiro industrial Raúl Cubas Grau. Conquanto as eleições de 1998 tenham sido de fato as primeiras eleições democráticas com liberdade, transparência, oposição e fiscalização, a instabilidade política volta à cena em 23 de março de 1999, quando o vice-presidente, Luis María Argaña, é assassinado a tiros na capital Assunção.

Argaña, apesar de vice presidente e pertencer ao mesmo partido, divergia politicamente de Cubas Grau e tão logo foi assassinado, o planejamento do crime foi atribuído ao presidente, uma vez que Cubas Grau estava prestes a sofrer um processo de *impeachment* por ter concedido um indulto ao seu aliado político e general Lino Oviedo, ex-comandante das forças armadas durante o governo de Wasmosy e condenado a dez anos de prisão por ter tentado engendrar um golpe militar contra o mesmo, em 1996. Em realidade, nas eleições de 1998, Lino Oviedo seria o candidato à presidência pelo Partido Colorado e Cubas Grau, seu candidato

a vice. Em função da condenação pela justiça, Cubas assumiu seu lugar e Argaña, o posto de vice (BRUN, 2011).

Se no campo político a instabilidade assombrou o Paraguai, no campo econômico é possível afirmar que na década de 90 o país obteve um desempenho razoável, na medida do possível, até 1997, quando entra em recessão. A Tabela 6 apresenta os números gerais da economia paraguaia ao longo dos anos 90, demonstrando o resultado da política de estabilização iniciada a partir da liberalização que acompanhou o retorno da democracia.

Tabela 6: Indicadores gerais da economia paraguaia no período 1989-1996

Paraguay: Indicadores generales, 1989-1996
(Millones de dólares corrientes, salvo indicación contraria)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PIB	4 115	5 285	6 254	6 447	6 841	7 857	8 970	9 686	10 029
PIB (millones de dólares de 1982)	6 614	6 818	6 987	7 113	7 407	7 636	7 996	8 097	8311
PIB per cápita (dólares de 1982)	1 618	1 616	1 612	1 597	1 619	1 625	1 656	1 634	1 634
Crecimiento del PIB (%)	5.8	3.1	2.5	1.8	4.1	3.1	4.7	1.3	2.6
Sup. (+)/def.(-) fiscal del gob. central	100	158	-19	-18	-48	75	-25	-76	-0.8
En % del PIB	2.4	3.0	-0.3	-0.3	-0.7	1.0	-0.3	-0.8	-0.8
Sup.(+)/def.(-) fiscal del sector público no financiero	79	276	98	60	83	191	228	167	...
En % del PIB	1.9	5.2	1.6	0.9	1.2	2.4	2.5	1.7	...
Reservas monetarias	427	675	975	611	698	1 044	1 107	1 062	800
Deuda externa	2 076	1 670	1 637	1 249	1 217	1 240	1 328	1 336	1 413
Deuda/exportaciones de bienes y servicios (%)	148	89	81	66	44	36	30	32	37
Inflación (%)	28.5	44.1	11.8	17.8	20.4	18.3	10.5	8.2	6.2

Fonte: STRAUB, 1998, p. 122

A partir dos dados expostos na Tabela 6 é possível constatar que a política fiscal foi satisfatória, uma vez que o déficit do governo central no período nunca ultrapassou a casa de 0.8% do PIB. A queda brusca da inflação, por sua vez, foi obtida a partir de ferramentas de vigilância da massa monetária e do câmbio, acompanhada de um plano de austeridade fiscal que acompanhou o período. Tão louvável quanto, foi a diminuição da dívida externa que o Paraguai obteve ao longo dos anos 90, chegando a comprometer, em seu momento de maior queda, 14% do PIB do país, um dos índices mais baixos da região naquele período, além, é claro, de aumentar suas reservas monetárias.

Por outro lado, para obter resultados positivos, em algum setor deveria haver prejuízos. Assim, a variável de ajuste do gasto público se converteu em recortes sistemáticos de investimentos em infraestrutura, de modo que a

indecisão entre terceirizar ou privatizar as obras públicas aliada aos baixos recursos empenhados nesta área contribuíram para aumentar o atraso infra estrutural do Paraguai.

Outro ponto negativo para a economia paraguaia registrado no período decorre do aumento progressivo e contundente das importações de bens de consumo e da queda nas importações de bens intermediários e bens de capital. Ao observar a Tabela 7, é possível notar esta evolução nos índices de importação de bens no período 1990-1996.

Tabela 7: Composição das importações paraguaias por tipo de bens no período 1990-1996

Paraguay: Composición de las importaciones por tipo de bienes, 1990-1996
(Porcentajes del total)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bienes de consumo	26.4	32.1	42.5	42.5	43.4	46.8	44.6
No duraderos	20.6	25.1	29.2	29.5	30.9	34.3	36.4
Duraderos	5.8	7.0	13.3	13.0	12.5	12.5	8.3
Bienes intermedios	26.0	24.8	24.9	23.0	21.3	18.1	23.0
Bienes de capital	47.6	43.1	32.6	34.5	35.3	35.0	32.3

Fonte: STRAUB, 1998, p. 124

Para Straub (1998), estes números refletem a valorização cambial obtida no período, bem como evidenciam o preconceito com os produtos que eram produzidos localmente, além de demonstrar que junto às medidas de austeridade fiscal e controle sobre o câmbio, a inflação e à dívida externa, não houve um acompanhamento eficiente da demanda agregada e o adequado incentivo à produção e à formação bruta do capital fixo nos anos seguintes à redemocratização, o que explica as baixas taxas de crescimento do setor secundário e o estancamento do PIB real.

Como consecuencia de la apreciación cambiaria y del importante aumento de la demanda, hubo un creciente déficit en el comercio registrado. Durante el período 1989-1995, las importaciones crecieron en promedio 23% al año, mientras que las exportaciones mostraban un decrecimiento tendencial del 2%. Este fenómeno es similar a lo acontecido en América Latina en general, ya que gran parte de la recuperación de la demanda en la región en los años noventa fue satisfecha por mayores importaciones. De hecho, los países que no hicieron tempranamente las correcciones adecuadas, como Argentina y México, tuvieron luego ajustes recesivos traumáticos [...]Es muy probable que la política de estabilización y el sesgo contra la producción local de bienes transables, que resultaba de la tendencia a la sobrevaluación cambiaria, además de frenar la formación de capital fijo hayan generado una importante subutilización de la capacidad productiva existente y explique en parte las mediocres tasas de crecimiento del sector secundario durante el período (STRAUB, 1998, p.123-124).

Desta forma, o Paraguai chegou ao segundo milênio com desafios importantes. As eleições de 2003 consagraram o advogado, filósofo e jornalista Nicanor Duarte Frutos, Ex-Ministro da Educação nos governos de Wasmosy (1993-1998) e Macchi (1999-2003) como vencedor e o habilitaram como presidente do Paraguai para o período 2003 a 2008.

A esta altura, se havia um índice que preocupava o novo governo e a população em geral era o nível de desemprego ou subemprego. Pode-se ter uma noção a partir dos dados do Quadro 1.

Quadro 1: População economicamente ativa desocupada ou subocupada no período 1997-1999

Período	PEA	Desocupada	Subocupada
1997-98	2,2 milhões	5,4%	20,3%
1999	2,3 milhões	6,8% - desemprego aberto 10,5% - desemprego oculto	17,6%

Fonte: ROLON, 2010, p. 47

À vista disto, no início do governo, Nicanor Duarte demonstrou sua curvatura ao processo de integração regional e comercial com os vizinhos Brasil, Argentina e Venezuela, através do bloco MERCOSUL, em detrimento de acordos com a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), para o fortalecimento das relações de mercado que pudessem gerar emprego e renda aos paraguaios.

Os acordos realizados no âmbito da política externa, no entanto, não repercutiram na área econômica, onde se observa que a economia não seguiu uma tendência à estabilização ou ao crescimento observado entre 1990 e 1997. No governo de Nicanor se aprofunda a recessão e a crise no Paraguai, gerada especialmente por problemas climáticos que afetaram a agricultura e, por conseguinte, toda cadeia econômica, levando o país a atingir, em 29 anos de redemocratização, o menor PIB histórico registrado (- 4,3/ano 2000) (CEPAL, 2017).

Dessa maneira, a característica mais relevante do governo de Nicanor Duarte foi sua própria inabilidade técnica e política, haja vista o caráter personalíssimo de sua gestão e o delineamento ao favorecimento pessoal. Por meio

de uma manobra judicial, Nicanor Duarte conseguiu permissão para presidir, além do país, seu próprio Partido (Colorado), o que é ilegal e inconstitucional. Por esta razão, essa decisão não foi bem recepcionada pela sociedade e fez sua popularidade despencar, transformando-se verdadeiramente no motivo da desaprovação do projeto que permitiria sua reeleição.

Com a popularidade em baixa e alvo de manifestações que reuniam mais de 40.000 pessoas em Assunção, o Partido Colorado pôs um ponto final em sua própria história de mais de 60 anos de governo ininterrupto, permitindo ao bispo Fernando Lugo se eleger em 2008 através de uma ampla coalizão política denominada *Alianza Patriótica para el Cambio – APC*. Em verdade, os 41% dos votos confiados a Fernando Lugo não fizeram somente colapsar um dos modelos de hegemonia partidária mais antigos do continente, mas simbolizaram a transição mais democrática e pacífica de poder de um partido ao outro em quase duzentos anos de história independente do Paraguai (BRUN, 2011).

Se a transição de governos foi, em tese, pacífica, o desfecho, nem tanto. A gestão de Lugo não modificou as bases econômicas do país, consignadas no extrativismo, agronegócio, comércio e serviços. Mas o ideal progressista de seu governo trouxe avanços sociais inéditos, como a universalização do sistema de saúde e o investimento considerável em educação. Tais avanços, em grande parte, se fizeram possíveis pela concordância do Brasil em rever o preço pago ao Paraguai pela energia excedente exportada, o que triplicou a arrecadação sobre essas transações (IOS, 2017).

A partir de 2011, no entanto, as pressões sociais se voltaram à pauta da reforma agrária, tão prometida por Lugo na campanha presidencial e aguardada pelos camponeses. No ápice da discussão sobre o assunto, o gatilho da destituição do governo Lugo é acionado a partir do Massacre de Curuguaty, em 15 de junho de 2012, quando 17 pessoas (6 policiais e 11 camponeses) morreram em conflito em uma desapropriação de terras invadidas pelos camponeses. A oposição imediatamente atribuiu a Lugo a responsabilidade pelo massacre, por ter permitido a que a situação chegasse a tal ponto, estimulando a abertura de um processo de *impeachment* que durou aproximadamente 48 horas e determinou o afastamento do presidente paraguaio, com restrito direito ao contraditório e ampla defesa, fato que gerou nova instabilidade política no país, culminando, inclusive, com sua suspensão temporária do bloco MERCOSUL. Assim, o Paraguai foi presidido por Federico

Franco, do Partido Liberal, vice presidente de Lugo e seu sucessor natural, até o final do mandato, em agosto de 2013 (VIDALLET, 2017).

Após, nas eleições de 2013, Horácio Cartes, empresário e filiado ao Partido Colorado, foi eleito com 45,91% dos votos, governando até agosto de 2018 e, por fim, Mario Abdo Benítez, também do Partido Colorado, desde agosto de 2018 até os dias atuais, restabelecendo relativa estabilidade política, embora existam críticas a respeito de sua descendência, pelo fato de ser filho de Mário Abdo, secretário pessoal do General Stroessner (IOS, 2017; MOLINA, 2018).

Isto posto, o estudo da história paraguaia se mostra relevante na medida em que relaciona seu passado e seu presente, evidencia as transformações profundas pelas quais atravessou em mais de duzentos anos de independência e, ainda, justifica e revela os obstáculos socioeconômicos que o país têm a superar, a partir do que os números propalam sobre sua estrutura demográfica, seus dilemas sociais e sua posição econômica em relação aos vizinhos latino americanos.

3.2 O PARAGUAI NA CONJUNTURA LATINO-AMERICANA

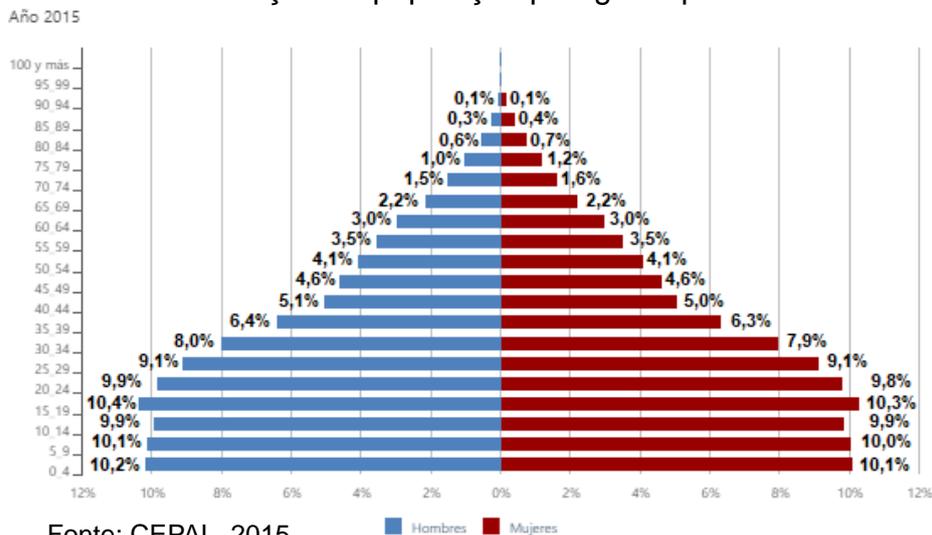
Não há como compreender as mazelas da América Latina sem analisar seu preâmbulo. Isto é, não há como compreender a complexidade deste continente, em toda sua diversidade, sem antes entender aquilo que nos sucedeu, a história por trás do presente, toda a batalha do valente povo latino americano na defesa de sua independência e território. Quando se trata do Paraguai, o sentimento de identificação e pertencimento se mostra ainda mais latente, pois os fatos históricos demonstram a resistência e a bravura da nação paraguaia na defesa de seus interesses.

É fato que as guerras, os golpes militares, a instabilidade política e a economia pouco diversa fizeram – e ainda fazem – com que o Paraguai ocupe um posto menor do que poderia ou mereceria ocupar na escala de países com melhor índice de desenvolvimento na América Latina. No entanto, o que se observa nos dados é que o Paraguai vem avançando ao longo dos anos na estabilização, tanto política quanto econômica, bem como na efetivação de políticas sociais, provocando uma diminuição gradativa, ainda que tímida, da histórica pobreza e desigualdade social que tanto lhe afligiu.

Para começar a delinear um espectro do posicionamento socioeconômico do Paraguai na conjuntura latino-americana e demonstrar sua relevância para a região, bem como apresentar os dados relativos à sua composição populacional, seus índices sociais, seu produto interno e sua participação no mercado externo, serão utilizados, fundamentalmente, referências da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – CEPAL; da DGEEC – Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos do Paraguai; da UGP - Unión de Gremios de la Producción; e do IOS – Instituto Observatório Social de São Paulo, que em 2017 realizou uma profunda pesquisa sobre a Política de Maquila e o contexto em que ela vem sendo implantada no Paraguai. Todos esses órgãos realizam estudos que trazem, em seu bojo, uma análise do contexto de evolução ou involução que o país experimentou nos últimos 30 anos, após passar pelo processo de redemocratização.

Como marco inicial deste estudo, é importante tratar, primeiramente, dos dados demográficos do Paraguai, cuja observação já revela aspectos interessantes. Segundo a CEPALSTAT (2019), a base de dados da CEPAL, o país possui, atualmente, uma população aproximada de 6.967.000 pessoas. A taxa de crescimento anual da população, prevista para o período 2015-2020 é de 1.2%, ao passo que a taxa de natalidade é de 20,0%, a de mortalidade infantil é de 5,7% e a expectativa de vida é de 74 anos. Nesse sentido, a análise da distribuição da população por sexo e idade revela um país significativamente jovem, em que a grande maioria dos cidadãos se encaixa na faixa de 0 a 49 anos.

Gráfico 1: Distribuição da população paraguaia por sexo e idade no ano de 2015

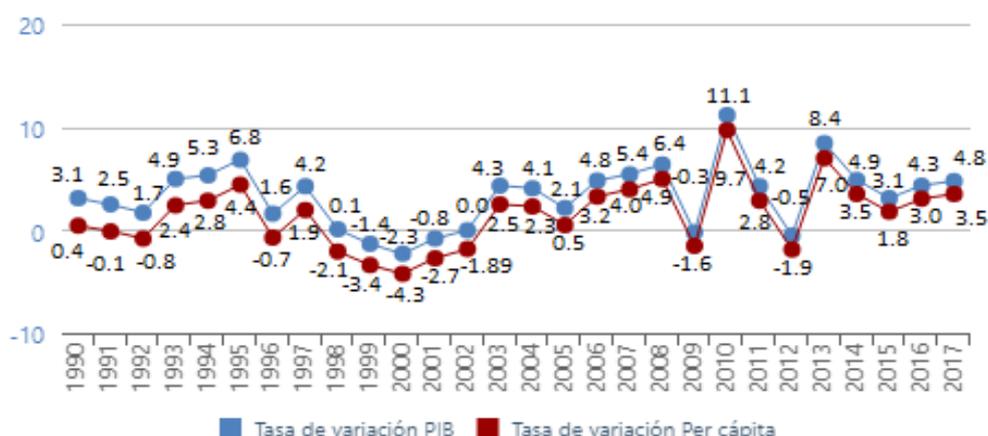


Seu sistema educacional, semelhante ao Brasil, é composto por três níveis: a educação básica, que por sua vez é dividida em três etapas de três anos cada; o nível médio, que se subdivide em médio científico ou técnico; e o ensino superior. Por conseguinte, a taxa de alfabetização da população paraguaia é surpreendentemente alta, quando comparada com seus vizinhos. Enquanto o Brasil possui aproximadamente 91,3% da população alfabetizada e a Argentina chega a 97,9%, os dados da CEPAL (2016) revelam que o Paraguai possui taxa de 98,5% de alfabetização dos cidadãos entre 15 e 24 anos.

O sistema de saúde paraguaio, por sua vez, passou por grande transformação durante o governo de Fernando Lugo. Data desse período a implantação gradativa da gratuidade sobre a totalidade de serviços oferecidos pelo sistema de saúde pública, ao contrário do que ocorria antes, quando eram cobrados exames e consultas. O Paraguai também obteve progresso significativo na diminuição da taxa de mortalidade infantil, que caiu de 63,7% por 1.000 nascituros em 1956 para 17% por 1.000 nascituros em 2016, número ainda considerado alto, mas que consubstancia uma evolução na queda deste índice (CEPAL, 2017).

A recente implantação de políticas sociais que permitiram ao Paraguai avançar em determinados pontos só se tornou possível através de sua recuperação econômica após os anos 2000. Nesta circunstância, nota-se um aumento contínuo da riqueza, expresso em números do Produto Interno Bruto do país, atingindo o pico em 2010 e o montante de \$ 39 bilhões de dólares em 2017, segundo dados da CEPAL, de acordo com o Gráfico 2.

Gráfico 2: Taxas anuais de variação a preços constantes de 2010 PIB total e PIB *per capita*



Fonte: CEPAL, 2017.

Contudo, não obstante os períodos de prosperidade registrados, infelizmente o incremento no PIB paraguaio não se traduziu necessariamente em fator de expressiva diminuição dos índices da desigualdade e de pobreza da população ao longo do tempo, pois a distribuição de renda no país ainda é muito desigual. Para Brun (2011), esta situação se arrasta desde antes da redemocratização, mas se agrava no início dos anos 2000, quando os níveis de pobreza e indigência retornam aos patamares de 1989.

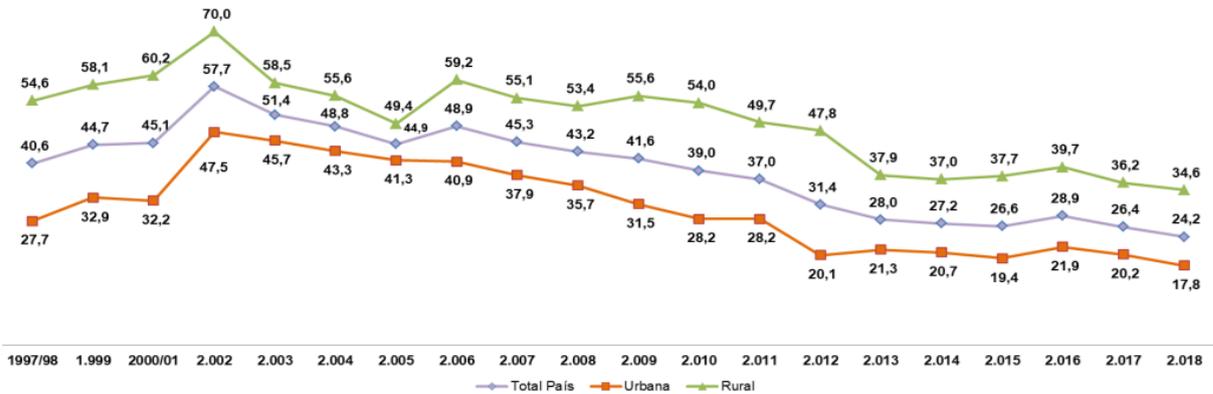
Mientras tanto, la situación económica y social, opacada en la agenda política por la sucesión de crisis y minicrisis que se inició en la segunda parte del gobierno de Wasmosy, continuó deteriorando-se. La fase de lentísimo crecimiento económico se había iniciado años atrás, pero desde 1996 y hasta el año 2000 (cinco años consecutivos) el aumento del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* fue negativo. En el año 2000, el pésimo comportamiento del sector agrícola contribuyó a la peor recesión de la etapa. Una leve recuperación en 2001 fue seguida por otro mal año y las nefastas recuperaciones de la profunda crisis económica de la región. Así se llegó a 2003 con el PIB por habitante ligeramente inferior al año 1989 y con más del 40% de la población por debajo de la línea de la pobreza (BRUN, 2011, p. 344).

Por estas razões, tanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), quanto o Coeficiente de Gini⁴ são insatisfatórios. O IDH paraguaio é de 0,693 (2016), ao passo que o Coeficiente de Gini é de 0,503 (2017). Em relação ao primeiro índice, o Paraguai só fica à frente de Bolívia e Guiana na América Latina (PNUD, 2016, p. 199). Em relação ao segundo, o Paraguai mantém-se na média dos países latino-americanos, o que é justificado pelo baixo gasto público social em porcentagem de seu PIB, que totaliza aproximadamente 8,7%, a frente somente da Guatemala, do Panamá e da Rep. Dominicana (CEPAL, 2016).

Dessa forma, não surpreende, mas chamam a atenção os níveis de pobreza e indigência registrados pela DGEEC no país entre 1997 e 2018. Em seus ápices, a pobreza e a indigência (pobreza extrema) atingiram, respetivamente, 57,7% e 16,2% da população (ano de 2002), de acordo com os dados apresentados nos Gráficos 3 e 4, a seguir.

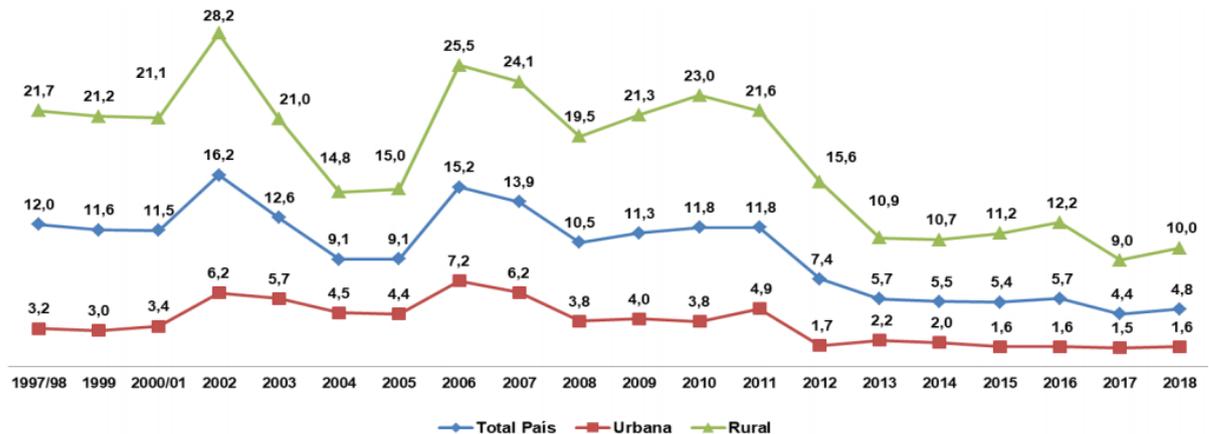
⁴ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (WOLFFENBÜTTEL, Andréa. 2004).

Gráfico 3: Taxas de pobreza total no Paraguai no período 1997-2018

Incidência de POBREZA TOTAL según área de residencia y año (%)

Fonte: DGEEC, 2018, p. 4.

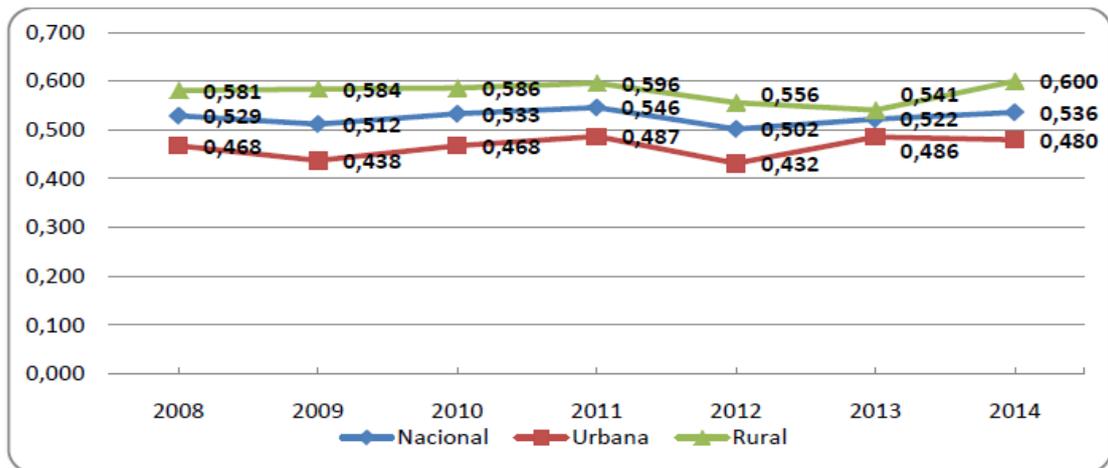
Gráfico 4: Taxas de pobreza extrema no Paraguai no período 1997-2018

Incidência de POBREZA EXTREMA según área de residencia y año (%)

Fonte: DGEEC, 2018, p. 6.

Nem menor ou menos preocupante são os índices de pobreza e indigência na área rural do Paraguai. Pelo contrário, essas taxas atingem números alarmantes no campo, bem acima das taxas registradas no meio urbano. Em 2018, a pobreza afligiu cerca de 34,6% da população rural, enquanto a indigência atingiu 10,0%, ainda de acordo com os dados da DGEEC (2018). Isto quer dizer que quase metade da população que vive no campo ainda é pobre ou indigente, fazendo com que o Coeficiente de Gini também seja significativamente maior na área rural do que na área urbana, conforme se verifica no Gráfico 5.

Gráfico 5: Evolução do Índice de Gini no Paraguai no período 2008-2014



Fonte: IOS, 2017, p. 8.

Em verdade, os números apresentados no Gráfico 5 denotam a estrutura fundiária vigente na maioria dos países da América Latina desde o período colonial. Sem mudanças representativas que pudessem ensejar uma reforma agrária contundente, após passarem pelos processos de independência, os países latino-americanos permitiram que a concentração de terras nas mãos de grandes latifundiários gerasse, por muitos anos, desigualdades profundas entre os proprietários dos meios de produção e os trabalhadores, além das péssimas condições de trabalho e renda que historicamente castigam estas pessoas.

No Paraguai, o paradoxo entre um gigante produtor de *commodities* agrícolas e a extrema pobreza percebida no meio rural torna ainda mais visível o abismo entre patrões e empregados e coloca em evidência o recorrente problema da disputa pela terra e a divergência entre proprietários paraguaios e estrangeiros, especialmente brasileiros, os chamados *brasiguaios*. Semelhante aos países vizinhos, o Paraguai possui uma extensa área de terras cultiváveis, algo em torno de 5.825.000 milhões de hectares, dos quais 92% são destinados à produção de alimentos para exportação. De toda essa superfície, aproximadamente 1.830.000 hectares pertencem a estrangeiros (majoritariamente brasileiros e argentinos) e a “estrangeirização” da terra gera embates frequentes entre os proprietários e o movimento camponês (PEREIRA, 2016, p.06).

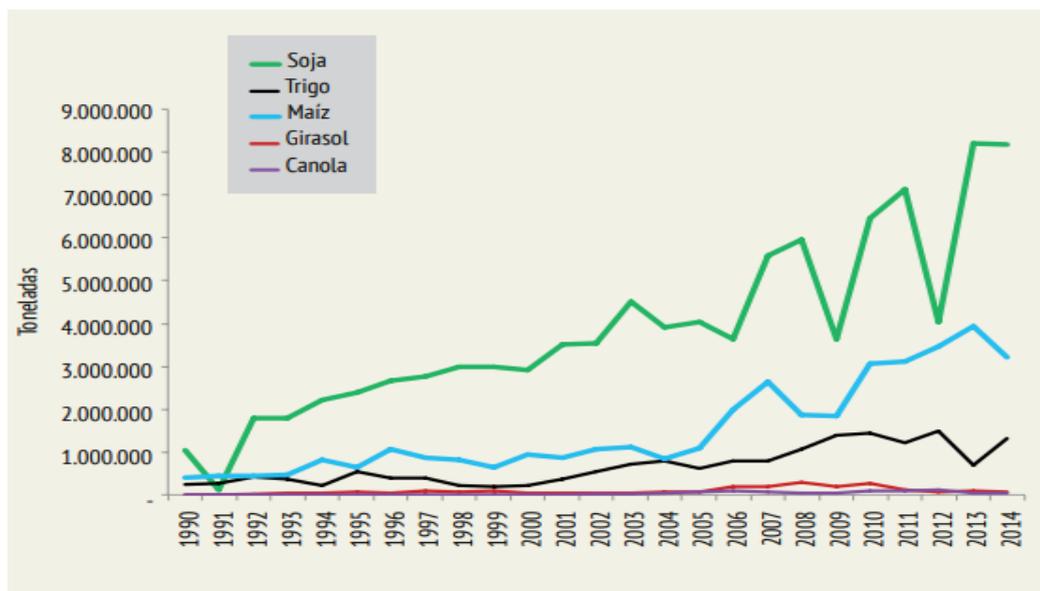
Segundo Wagner (1990), a maior área cultivável, sem sombra de dúvidas, destina-se à soja. Entretanto, o Paraguai não chegou ao patamar de quarto maior exportador de soja do mundo por obra do acaso. Desde a década de 1960, o

governo Stroessner estimulou a substituição do fumo e da erva pela plantação da soja, do algodão, do milho e do trigo. Além disso, a colonização estrangeira, sobretudo a brasileira, foi planejada de forma a viabilizar a criação de um modelo agroexportador que desse as diretrizes para o país chegar a esse posto no limiar dos anos 2000.

A colonização de terras paraguaias pelos colonos brasileiros não foi um movimento populacional espontâneo. Ela foi minuciosamente pensada pelas autoridades dos dois países. Para o Brasil é interessante ter 10% da população do Paraguai composta de brasileiros. Isto, segundo a oposição do governo paraguaio, força o seu país a cumprir qualquer acordo que já tenha sido assinado entre as duas nações. *Es un cuchillo en nuestras espaldas* - costumavam dizer. Para o governo paraguaio também foi interessante esta coligação: conseguiram mão de obra altamente especializada em lavouras mecanizadas a um custo baixo: os brasiguaios (WAGNER, 1990, p. 13).

De fato, o modelo agroexportador implantado pelo governo ditatorial da época obteve sucesso. Para dar uma ideia de como o país modificou sua base econômica a partir do plantio da soja, de 1991 a 2008, a área cultivada do grão cresceu 346% no Paraguai, tornando-se o produto de maior relevância no saldo da balança comercial. No Gráfico 6, é possível notar esta evolução da produção de grãos no Paraguai no período 1990-2014.

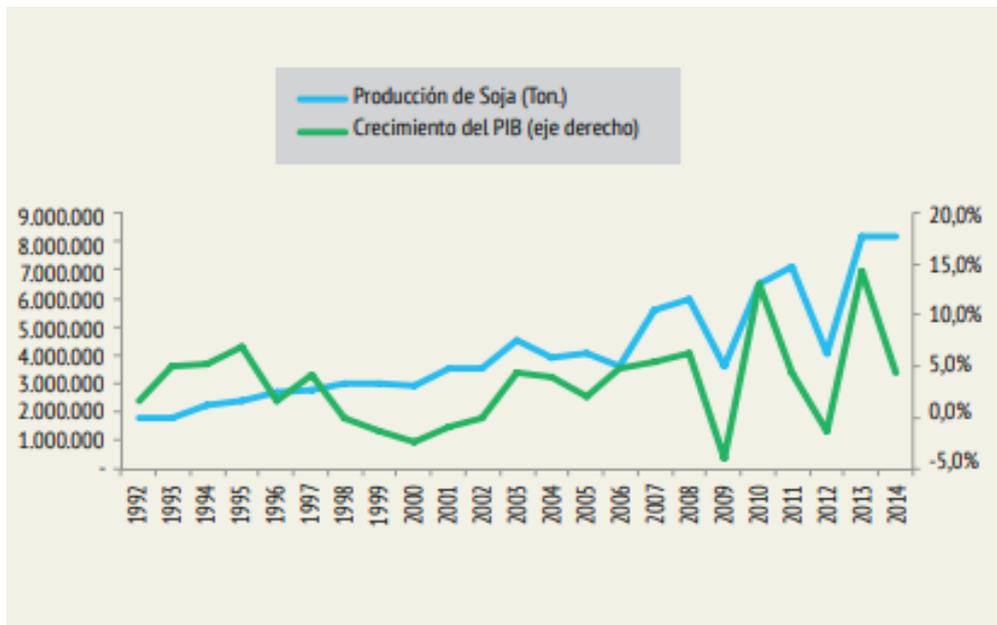
Gráfico 6: Evolução da produção de grãos no Paraguai no período 1990-2014



Fonte: UGP, 2015, p. 21.

Ao seu turno, o Gráfico 7 revela a correlação entre o volume de produção da soja e o aumento ou o decréscimo do Produto Interno Bruto, indicando a importância desta cultura para a economia do Paraguai. Em momentos em que se apresentam condições climáticas adversas ou esta *commodity* desvaloriza no mercado internacional, o PIB tende a ficar negativo, como em 2009 (-4%) e 2012 (-1,2%). Por outro lado, quando as safras apresentam resultados satisfatórios, o PIB tende a acompanhar a mesma alta, como em 2010 (+13,1%) e 2013 (+14%), demonstrando a relação direta entre produção e crescimento.

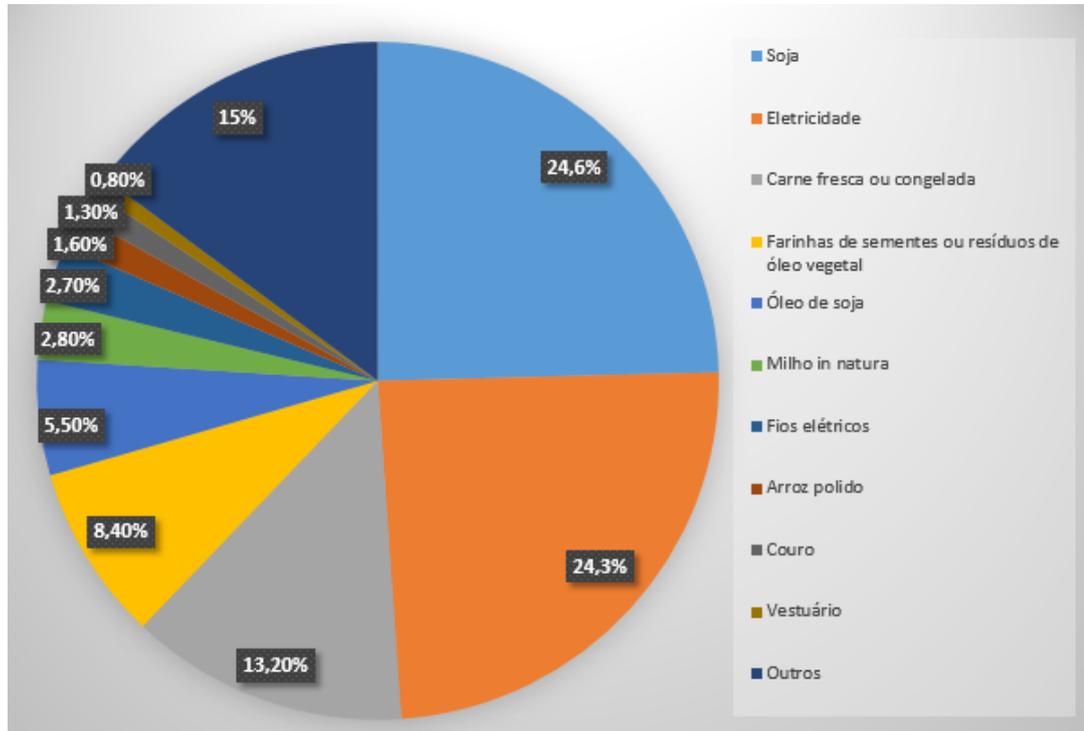
Gráfico 7: Correlação entre a produção de soja e o Produto Interno Bruto no período de 1992-2014



Fonte: UGP, 2015, p.26.

Neste contexto, dos dez produtos mais exportados pelo Paraguai, é possível perceber que sete são de matriz agrícola/agropecuária. Sozinha, a soja já ultrapassou a energia elétrica neste *ranking*, seguida pela carne, pelo óleo de soja e derivados, milho, fios elétricos, arroz, couro e vestuário. Em números consolidados, o grão *in natura* representa 24,6% das exportações, isto é, 5 milhões e 800 mil toneladas na safra 2017/2018. Os fios elétricos automotivos, por sinal, as manufaturas mais produzidas sob o Regime de Maquila, aparecem somente em sétimo lugar, revelando a dependência paraguaia sobre o agronegócio, conforme se extrai do Gráfico 8.

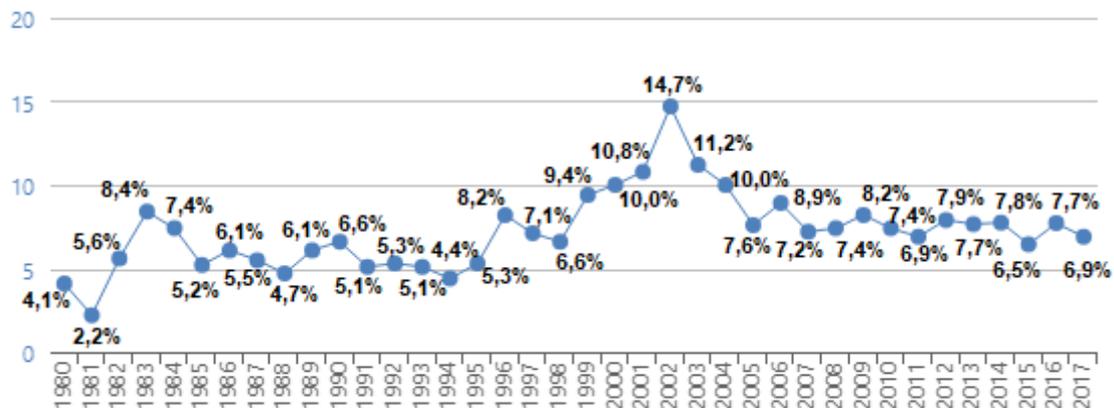
Gráfico 8: Principais produtos de exportação segundo participação no total do PIB paraguaio no ano de 2017



Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nos dados da CEPAL, 2017.

Devido ao bom período de crescimento econômico que o país vem atravessando ao longo desta década, seja em função das sucessivas produções recordes de grãos, seja pelas também sucessivas produções recordes de energia elétrica, seja pelo forte comércio interno ou seja pela implantação de um parque industrial voltado à exportação que tem se expandido ano a ano, sob forte influência de investidores internacionais, o Paraguai tem conseguido controlar a taxa de desemprego, conforme demonstra o Gráfico 9.

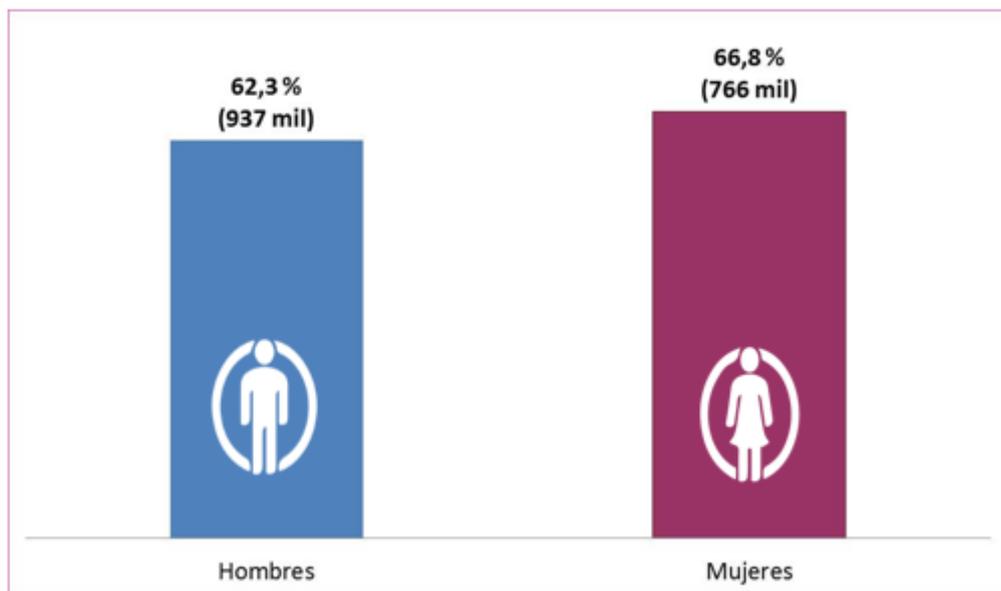
Gráfico 9: Evolução da taxa de desemprego no Paraguai no período 1980-2017



Fonte: CEPAL, 2017.

O problema é que, na outra ponta da estatística, estão os números que ainda assombam o Paraguai. Não raras vezes, o país tem sofrido críticas a respeito dos dados sobre ocupação e desemprego, por considerar a totalidade da população economicamente ativa para o cálculo, sem distinguir a porcentagem dos trabalhadores que atuam na informalidade. Dados de 2017 da CEPAL dão conta que, da totalidade de trabalhadores urbanos do país, 59,4% dos homens atuam na informalidade, ao passo que, entre as mulheres, 48,8% trabalham informalmente. Segundo a DGEEC - *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* do Paraguai, a massa de trabalhadores atuando na informalidade é ainda maior, sendo a informalidade das trabalhadoras paraguaias maior que dos homens, conforme o Gráfico 10.

Gráfico 10: Taxa de informalidade dos trabalhadores paraguaios no período 2013-2018



Fonte: DGEEC, 2019, p. 9

A informalidade traz danos significativos para o Paraguai. De um lado, atinge os órgãos governamentais e prejudica diretamente a arrecadação de tributos, a formação de estatísticas confiáveis sobre as taxas de emprego/desemprego, a fiscalização das reais condições de trabalho da população economicamente ativa e dificulta a efetivação de políticas de assistência e seguridade social. Pelo viés do trabalhador, a informalidade é causa direta do

descumprimento da legislação trabalhista por parte dos empregadores, incluindo a legislação sobre o salário mínimo.

Atualmente, o salário mínimo no Paraguai é de ₡ 2.192.839,00 Guaranis (Decreto Presidencial nº 2.046/2019), o que equivale a, aproximadamente, R\$ 1.450,00 a R\$ 1.500,00 reais, dependendo da cotação de ambas moedas. Desse modo, segundo dados da DGEEC relativos ao segundo trimestre de 2018, 27,4% dos trabalhadores urbanos e 47,2% dos trabalhadores rurais recebem menos de um salário mínimo por mês, ao passo que 31,0% dos trabalhadores urbanos e 28,0% dos trabalhadores rurais recebem de um a menos de um salário mínimo e meio por mês para sobreviverem, de acordo com a Tabela 8.

Tabela 8: População ocupada por faixa de renda mensal, segundo área de residência e sexo no segundo trimestre de 2018

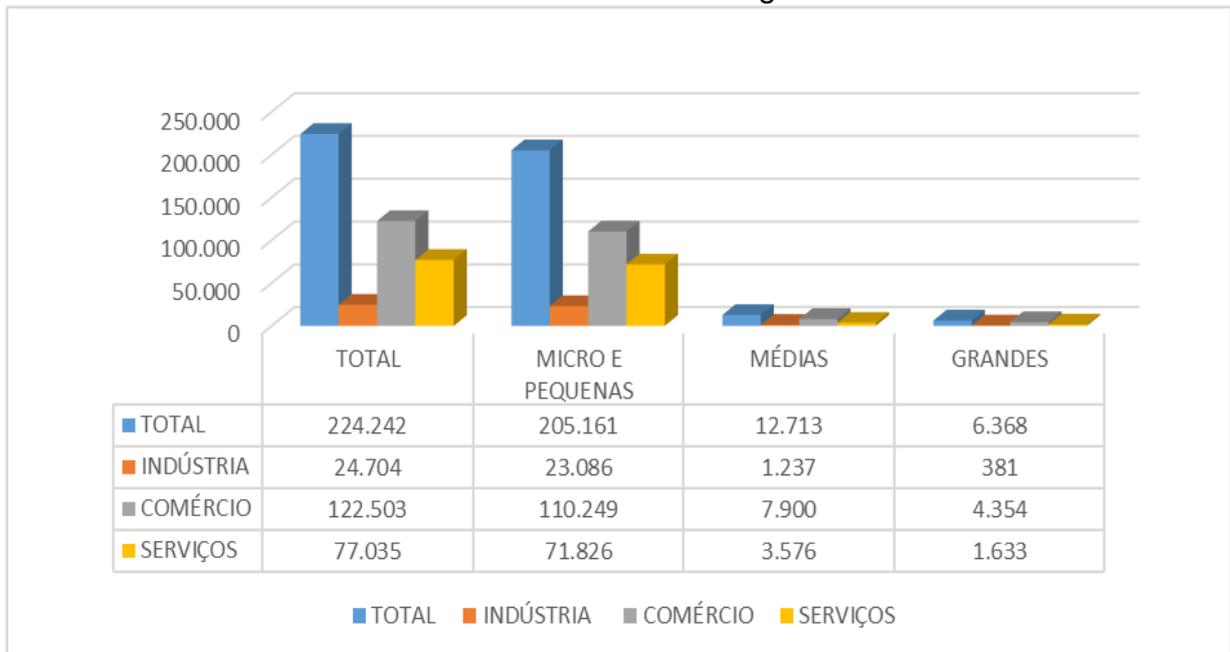
Área de Residencia y Sexo	Total(*)	Tramos de Ingreso Mensual					
		Menos de 1 SM	1 SM a menos de 1,5 SM	1,5 SM a menos de 2 SM	2 SM a menos de 2,5 SM	2,5 SM a menos de 3 SM	3 SM y más
2º TRIMESTRE-2018							
Total País¹	1.593.680	32,3	30,2	14,0	8,3	4,1	11,0
Hombres	1.072.105	35,1	31,9	12,6	7,3	3,8	9,3
Mujeres	521.575	26,4	26,9	17,1	10,6	4,7	14,4
Urbana	1.204.799	27,4	31,0	15,5	8,6	4,3	13,1
Hombres	757.757	29,3	33,0	13,8	7,7	4,3	11,9
Mujeres	447.042	24,3	27,5	18,5	10,2	4,4	15,1
Rural	388.881	47,2	28,0	9,4	7,4	3,5	4,5
Hombres	314.348	49,2	29,1	9,6	6,1	2,8	3,2
Mujeres	74.533	38,8	23,3	8,7	12,7	6,5	10,0

Fonte: Adaptado pelo autor, com base nos dados de DGEEC, 2018, p.21.

Embora altos, os números da Tabela 8 representam uma diminuição destes índices, em comparação com o segundo semestre de 2017. No período de um ano, aproximadamente 20% dos trabalhadores urbanos e 8% dos trabalhadores rurais deixaram a condição de percepção de menos de um salário mínimo por mês para um salário mínimo e meio a dois salários mínimos percebidos no mês. Esta queda em muito se deve à crescente regularização das empresas ao longo do tempo, inserindo-as em um ambiente de legalidade e obrigando-as a cumprirem as legislações trabalhistas.

Consoante os dados da DGEEC paraguaia, unificados no Censo Econômico Nacional de 2011, o país contava, no ano de 2010, com 224.242 unidades econômicas, formadas, em sua maioria, por micro e pequenas empresas, divididas consoante o Gráfico 11.

Gráfico 11: Unidades econômicas instaladas no Paraguai em 2011



Fonte: Elaborado pelo Autor, com base nos dados da DGEEC, 2013, p. 57.

Os dados expressam, portanto, que o número de unidades econômicas formais no Paraguai é relevante para a composição do produto interno do país. Além disso, demonstram a supremacia das micro e pequenas empresas no emprego da população economicamente ativa, absorvendo mais de 70% da mão de obra disponível. Por fim, para melhor análise, os dados relativos à indústria paraguaia serão examinados a parte, no subtítulo a seguir.

3.3 IMPACTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL NA ECONOMIA PARAGUAIA

Para autores como Doratioto (2002) e Menezes (2012), a teoria de que, no século XIX, o Paraguai viveu o apogeu de seu desenvolvimento, quando da criação de infraestrutura interna, do início da industrialização, do grande volume de exportações e do aparelhamento de um exército humanamente grande e tecnicamente bem treinado, colocando-o em uma posição privilegiada diante de

seus vizinhos e despertando a preocupação de uma Inglaterra cada vez mais opulenta e dominante no âmbito do comércio exterior, não fundamenta a hipótese de que a Guerra da Tríplice Aliança tenha sido patrocinada ou incentivada pelo país europeu, pois o progresso do Paraguai nesta época seria insignificante perante o poderio inglês e, em verdade, a guerra ocorreu mais pelo audacioso desejo de Solano López de formar um Grande Paraguai do que pelo *status quo* que o país gozava à época.

Se o desenvolvimento do Paraguai, por obra do acaso, tornou-se causa de sua própria e maior guerra, talvez nunca se saberá com total convicção, pois as correntes históricas são divergentes sobre o assunto e até hoje não há consenso. Contudo, há um ponto de convergência entre a maioria dos historiadores ou economistas: a Guerra da Tríplice Aliança determinou a ruína do Paraguai para muitos anos além do pouco tempo que durou. Na seara social, é inegável que o país perdeu praticamente toda sua população masculina economicamente ativa nas sangrentas batalhas que travou com seus vizinhos. Em consonância, muitas atividades econômicas desenvolvidas pelo Paraguai se estancaram, a partir do momento em que o governo ditatorial decidiu privilegiar o combate.

Logo, não há dúvida que a guerra sentenciou o Paraguai ao isolamento econômico e influenciou profundamente, por óbvio, para números negativos, seu setor produtivo e industrial. Conforme assevera Masi (2011):

A diferencia de otros países latino-americanos, el Paraguay no había seguido el curso de un proceso substitutivo de importaciones. Como se sabe, este proceso substitutivo de importaciones – en su primera etapa – fue prácticamente impuesto sobre los países latino-americanos, debido a que la recesión mundial de 1930 y los efectos de la Segunda Guerra Mundial afectaban la capacidad de Estados Unidos y Europa como fuentes de aprovisionamiento de productos manufacturados para las áreas llamadas de menor desarrollo o de la “periferia”. Una de las principales razones que explican la ausencia de substitución de importaciones en el Paraguay puede ser hallada en el incipiente proceso de industrialización iniciado en el país durante el siglo pasado, el cual era abruptamente interrumpido por la Guerra de la Triple Alianza. Así, como se observaba anteriormente, las formas tradicionales de producción que prevalecieron luego de 1870, previnieron una acumulación acelerada del capital y condujeron a la formación de un mercado interno bastante limitado en su poder de compra (MASI, 2011, p. 589-590).

À vista disso, o processo de substituição de importações não conseguiu fixar as bases da industrialização em solo paraguaio. Em contrapartida, para agravar a situação, mesmo após o fim da guerra, o país enfrentava o domínio

econômico de seus vizinhos, como a Argentina, que gozava do privilégio de uma saída para o mar e de uma metrópole potente como Buenos Aires. Por esta razão, o mercado paraguaio ainda permaneceu dependente do vizinho argentino por muito tempo, em função de que 77% de suas exportações tinham por destino a Argentina, enquanto aproximadamente 33% de suas importações vinham de lá (MASI, 2011).

Nos primeiros anos do século XX este panorama não se modificou e o Paraguai não conseguiu reverter o atraso industrial no qual estava inserido, pois contava com um parque industrial pouco diverso, basicamente adstrito à agroindústria (tanino, *quebracho*, erva, madeira, carne e algodão). De 1939 a 1978, a indústria contribuiu, em média, com 15% do total do produto interno, mas sempre apoiada sobre o agronegócio, no beneficiamento simples de produtos agrícolas, por meio de micro ou pequenas fábricas, artesanais em sua maioria. (MASI, 2011)

Com o início da construção das barragens de Acaray (1966) e Itaipu (1973), durante a ditadura stronista, o investimento na indústria passa a ocorrer pelas mãos do Estado. Nesta época, foram criadas a Indústria Nacional de Cimento (1969), a Siderúrgica Paraguaya (1974), a APAL - Administración Paraguaya de Alcoholes (1980) e a refinaria PETROPAR – Petróleo Paraguayo (1981). No entanto, apesar de atender a demanda de consumo interno, estas indústrias foram criadas com o foco de conferir subsídios à construção de grandes obras. Desta maneira, Osmar Sostoa, juntamente com Oscar Cáceres e Horácio Enciso, no livro *Proceso Histórico de la Economía Paraguaya* (2012) afirmam que:

El Régimen apostó y nunca logró abandonar la estrategia de exportación de materias primas, descuidando en principio implícitamente el fomento de la industrialización y el procesamiento de productos agropecuarios y lograr al mismo tiempo la diversificación de la producción primaria como estrategia de desarrollo (SOSTOA; CÁCERES; ENCISO, 2012, p. 277).

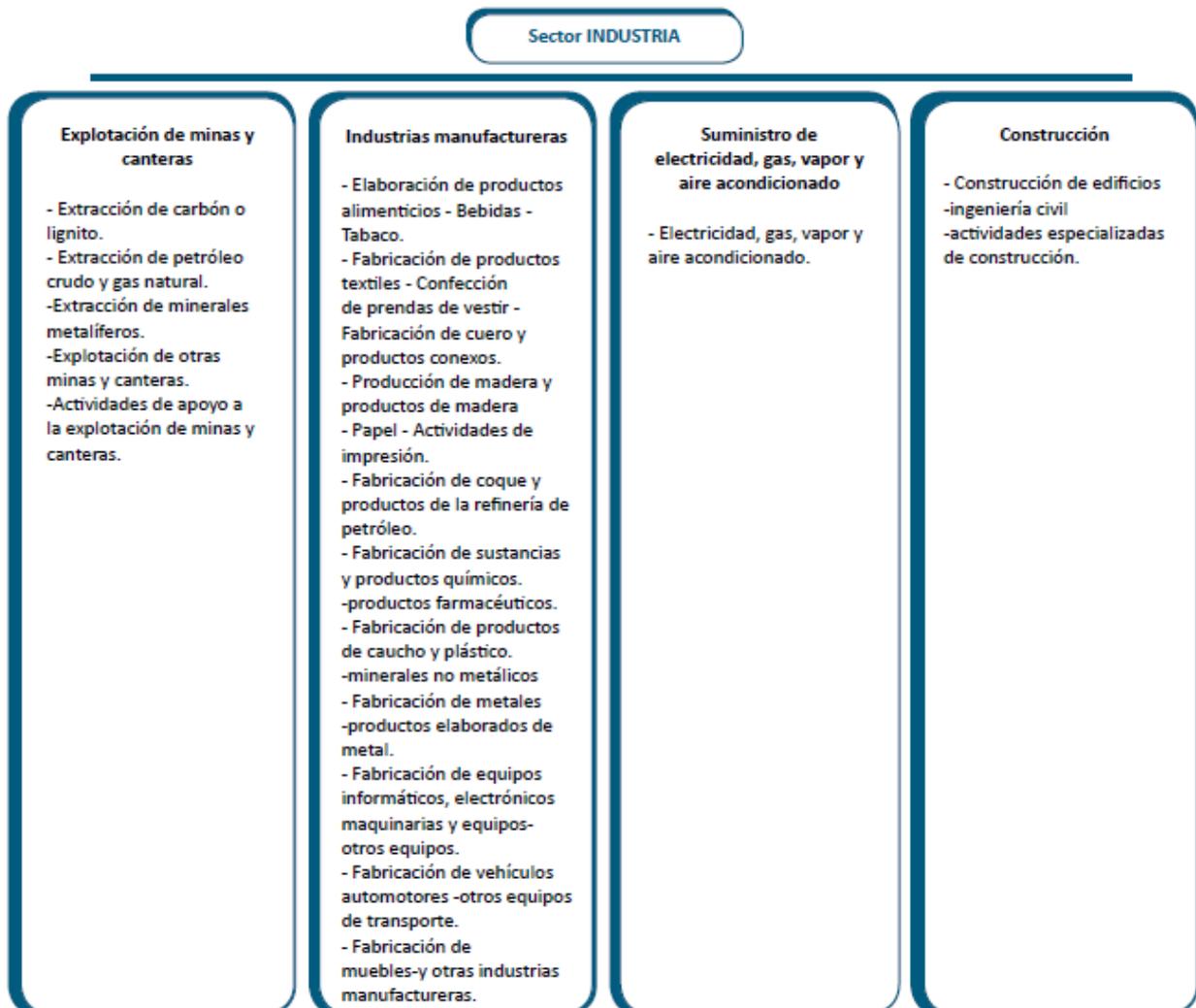
Para César (2006), em termos de política industrial, o Paraguai retorna à democracia em 1989 da mesma forma que entrou na ditadura em 1954: sem transformações profundas e incentivos estatais que pudessem ensejar a implantação de parques fabris.

A emergência da democracia foi acompanhada da lenta alteração das características estruturais da economia paraguaia: i) um dos mais baixos níveis de capital humano e infraestrutura da América Latina; ii) ausência de política industrial; iii) uma das cargas tributárias mais baixas (12%/PIB) e regressivas do mundo, conjugada com alta evasão fiscal (OCDE, 2014); iv)baixo nível de formação bruta de capital fixo (FBCF) – em torno de 15% do

PIB; v) elevada taxa de subemprego e reduzida cobertura de proteção social; e vi) concentração do crescimento econômico no segmento agroexportador e na economia informal, demandantes de reduzida mão de obra e com poucas e limitadas interconexões com o resto da estrutura produtiva (Masi e Díaz, 2012 *apud* CÉSAR, 2016, p. 21-22).

Não à toa, o último Censo Econômico (2011) registrou que o setor industrial do país era formado, massivamente, por micro e pequenas indústrias, de até 10 funcionários. Nesse período, a indústria era responsável por apenas 11,0% das unidades econômicas do Paraguai, enquanto o comércio correspondia a 54,6% e o setor de serviços, 34,4%. Das 24.704 unidades industriais presentes no país no ano de 2010, 23.086 constituíam-se em micro e pequenas empresas. A área de atuação se resume basicamente à agroindústria, alimentos e bebidas, confecções, cadeia da madeira, energia e construção civil, de acordo com o tabela 2.

Quadro 02: Ramos de atividade econômica do setor industrial paraguaio



Por outro lado, o número de médias e grandes indústrias é muito baixo, o que denota a estrutura artesanal do setor fabril paraguaio. Somente 1.237 constituíam-se médias empresas (entre 11 e 49 funcionários) e 381 eram consideradas grandes empresas, com mais de 50 funcionários. Na Tabela 9, é possível verificar a distribuição de cada uma delas por tamanho e distribuição de funcionários por sexo.

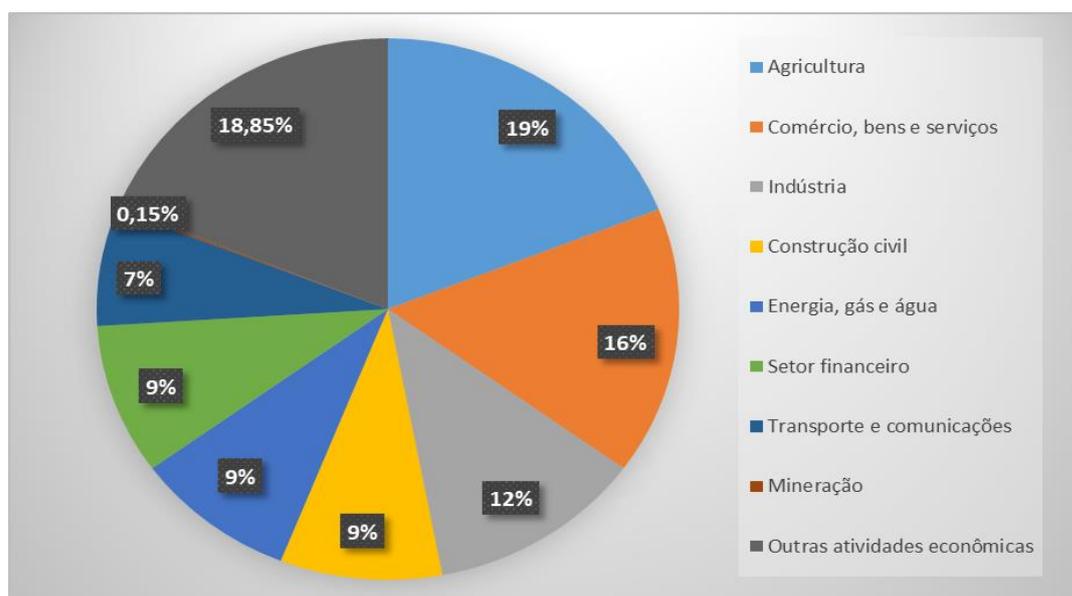
Tabela 9: Unidades econômicas industriais discriminadas por tamanho

Sector económico y estrato de personal ocupado	Unidades económicas	Personal ocupado			Ingresos por suministro de bienes y servicios (En miles de Gs)
		Total	Hombre	Mujer	
Industria	24.704	152.764	119.012	33.752	48.950.397.229
1 a 10 personas ocupadas	23.086	59.799	45.029	14.770	2.699.261.133
11 a 19 personas ocupadas	710	9.862	7.979	1.883	1.220.401.216
20 a 49 personas ocupadas	527	15.293	12.226	3.067	3.450.715.654
50 y más personas ocupadas	381	67.810	53.778	14.032	41.580.019.226

Fonte: DGEEC, 2013, p.58.

Do que se extrai dos dados oficiais, portanto, é que a indústria se desenvolveu muito pouco ao longo do século XX no Paraguai, tanto em quantidade de unidades industriais quanto em diversidade de atuação. Isso se revela quando da análise da composição do PIB paraguaio, onde o setor industrial se situa em apenas 12% de participação no conjunto.

Gráfico 12: Participação da atividade econômica no PIB em 2015.



Fonte: IOS, 2017, p. 10.

Desse modo, é compreensível o fato do Paraguai tentar corrigir essa discrepância e buscar investimentos estrangeiros para a criação de um estrutura produtiva que possa iniciar um processo de modernização e expansão do setor, de maneira que permita ao país a reparação de muitos anos de atraso e falta de incentivo ao desenvolvimento da indústria nacional. Ao que tudo indica, a Política de Maquila caminha neste sentido, com um propósito de mão dupla, isto é, aumentar a participação da manufatura na composição do produto interno, ao mesmo tempo em que aumenta o próprio produto interno, a partir da produção ou montagem de mercadorias nacionais voltadas à exportação. A Lei de Maquila, ponto central da política de industrialização calcada nas indústrias maquiladoras implantadas no Paraguai, é o tema abordado no próximo capítulo.

4 DA POLÍTICA DE MAQUILA NO PARAGUAI: ASPECTOS SOBRE O PLANEJAMENTO, IMPLANTAÇÃO, EXECUÇÃO E RESULTADOS

Este capítulo apresenta tópicos referentes à estratégias de desenvolvimento, conceitos de desenvolvimento econômico, incentivos legais e fiscais e sua função de indução econômica e a inspiração mexicana que levou à criação da Política de Maquila paraguaia. Nesse sentido, a alocação de cada um dos subtítulos é proposta de maneira alinhavada, de maneira que a abordagem sobre as estratégias de desenvolvimento econômico baseadas em incentivos legais e fiscais introduzam à história e à mecânica de funcionamento da Política de Maquila paraguaia, haja vista a Maquila tratar-se de uma política eminentemente fiscal.

4.1 ORIGEM DA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO PARA A EXPORTAÇÃO

4.1.1 Estratégias de desenvolvimento no planejamento das atividades estatais

A concepção de “estratégia de desenvolvimento” não preza necessariamente por um rigor científico ou metodológico, vale dizer, por uma indissolúvel ligação com determinada área do conhecimento, de modo que seu significado pode ser aplicado de várias formas. Assim, estratégias de desenvolvimento podem ser traçadas em praticamente todos os campos, seja na esfera particular, quando se planeja uma estratégia de desenvolvimento pessoal; seja na esfera pública, quando os governos desenham políticas públicas ou de crescimento econômico; ou, precipuamente, no terreno dos negócios, das empresas e das indústrias, voltadas ao melhor desempenho das organizações em suas transações.

Por essa razão, o termo “estratégia de desenvolvimento”, quando aplicado à ciência, será, sem dúvida, mais facilmente encontrado e mais amplamente utilizado no campo da Administração, quando empregado, por exemplo, na elaboração de diretrizes que podem contribuir para o crescimento de uma empresa ou mesmo para seu reposicionamento perante um mercado.

Nessa perspectiva, Ansoff *apud* Kich e Pereira (2013) desenvolve um modelo pioneiro no sentido de chamar a atenção para fatores externos de mercado que passaram a influenciar o funcionamento das empresas e organizações

após a Segunda Guerra Mundial, em que erige como principal característica sistêmica das organizações as relações que elas desenvolverão no ambiente em que estão inseridas, no ambiente em que transacionam (mercado interno, mercado externo) e no relacionamento com o público alvo do produto ofertado. Para o autor, já naquela época – década de 1950 – somente os objetivos, a missão institucional ou os dados internos da organização já não eram mais suficientes para guiar as tomadas de decisões. Assim, a análise sistêmica ganhou cada vez mais força e tornou-se fundamental à medida que o planejamento estratégico passou a ser concebido com base nas exigências do ambiente futuro.

Ansoff demonstra como principal característica sistêmica da organização, a sua inter-relação com o ambiente que a cerca. O autor acredita que o interessante das empresas pela estratégia se dá devido ao reconhecimento cada vez maior de que o ambiente externo da empresa foi se tornando cada vez mais mutável e descontínuo em relação ao passado. Dessa forma, apenas os objetivos, isoladamente, passaram a não serem mais suficientes como regras de decisão, surgindo a necessidade da criação de estratégias para guiar e reorientar a empresa. Aqui se verifica que a empresa faz parte de um sistema maior que a influência, a sociedade (KICH; PEREIRA, 2013, p 8).

Por isto, quando se fala em estratégia de desenvolvimento, em que pese seu maior engajamento na área da Administração, não quer dizer que o conceito está restrito a esse campo, haja vista que, de outro lado, a evolução das empresas gera impactos (positivos e/ou negativos) e obrigações que implicam aos governos a criação de políticas que possibilitem condições adequadas de operacionalização do setor privado, no que tange a infraestrutura (construção de rodovias, portos, etc.); no que se refere ao sistema tributário, que não deve ser burocrático e pesado ao ponto de inviabilizar as atividades; no que diz respeito ao meio ambiente, com programas rígidos de conservação e sustentabilidade; com relação à educação, para que todos tenham acesso à qualificação pessoal e profissional, e assim por diante.

Para tanto, a evolução da área de conhecimento da “Administração de Empresas” para tão somente “Administração”, demonstra que essa ciência não podia mais se limitar exclusivamente ao gerenciamento das empresas, uma vez que a gestão da coisa pública também deve se ater a princípios de eficácia e eficiência, não somente pelo fato de se encontrarem consagrados em leis em Constituições, mas principalmente porque a sociedade reclama continuamente pela oferta de

melhores serviços. Nessa esteira, a experiência histórica indica que se torna cada vez mais necessário agregar o planejamento estratégico às ações estatais, a fim de que políticas públicas ou de crescimento não sejam criadas sem objetivos claros ou executadas displicentemente.

Logo, incorporar conceitos da Administração à gestão pública tornou-se imperativo, dada a dependência entre Estado e Economia e vice-versa, evidenciando uma tendência irrevogável de profissionalização da atividade estatal, a partir do que se convencionou chamar Administração Pública Gerencial, em que “a emergência do gerencialismo se deveu à crise de credibilidade que a administração pública atravessava em vários países, abrindo espaço para uma demanda crescente por práticas da administração empresarial” (PRADO, 2011, p. 264).

Neste prisma, os Estados modernos superaram a condição de meros gestores da burocracia governamental para assumirem definitivamente a postura de planejadores das diretrizes aplicadas às políticas públicas. “Não se trata, porém, da simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições” (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006, p. 07).

A partir disso, Castelar (2009) define que uma estratégia de desenvolvimento é uma “visão”, um norte para onde se quer levar a economia de um país. Mais especificamente, um conjunto de metas, instrumentos e responsabilidades consubstanciados em um plano plurianual de política pública, que seja percebido pela população como realizável, factível e que receba a devida atenção dos órgãos governamentais, pois “para o setor público, em especial, uma estratégia de desenvolvimento é fundamental para orientar e dar consistência intertemporal às suas políticas, atividades e investimentos, melhorando a qualidade da gestão e a eficiência do seu gasto” (CASTELAR, 2009, p.09).

4.1.2 Conceitos de desenvolvimento econômico

O objetivo último de uma estratégia de desenvolvimento é fomentar o desenvolvimento econômico de um país, desencadeando, por consequência, reflexos positivos em todas as outras esferas da vida social. Mas, se o conceito de estratégia de desenvolvimento não preza por um rigor metodológico ou mesmo

filosófico dentro do ambiente científico, o mesmo não se pode dizer do conceito de desenvolvimento econômico, que sempre foi tema de debates intensos no terreno da Economia, especialmente em Economia Política.

Desse modo, a concepção de desenvolvimento econômico modifica-se, logicamente, de acordo com o teórico que a formula. Para Bresser-Pereira (2006):

O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou Estados-nação que realizam sua revolução capitalista; é o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de consumo de uma determinada sociedade. Uma vez iniciado, o desenvolvimento econômico tende a ser relativamente automático ou autossustentado na medida em que no sistema capitalista os mecanismos de mercado envolvem incentivos para o continuado aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos. Isto não significa, porém, que as taxas de desenvolvimento serão iguais para todos: pelo contrário, variarão substancialmente dependendo da capacidade das nações de utilizarem seus respectivos Estados para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que lhes permitam serem bem sucedidas na competição global (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 02-03).

Na concepção de Delfim Netto e Ikeda (2009, p. 35):

O processo de desenvolvimento econômico é uma combinação de Termodinâmica e Economia: organiza a captura da energia disponível no meio ambiente e volta a dissipá-la no processo produtivo. Ele começou no início dos tempos, quando o homem encontrava gratuitamente a sua subsistência nos produtos em que a própria natureza transformara a energia solar. E é assim até hoje! A diferença é que o “conhecimento” melhorou a eficiência da captura de energia e economizou na sua dissipação. A vinculação no longo prazo entre os dois fatos (consumo de energia e PIB) é estreita e inevitável. A trajetória das duas variáveis dentro dos países depende das diferenças na estrutura produtiva, na composição da produção, na densidade demográfica, na estrutura urbana e na tributação ou subsídio aplicado ao consumo de energia. Mas não há dúvida que o primeiro fator limitante do crescimento é a disponibilidade de energia.

Em verdade, a teoria do desenvolvimento econômico sempre foi o centro dos debates entre os economistas porque, fundamentalmente, trata-se da base do debate de toda ciência econômica, iniciada desde a publicação do clássico Riqueza das Nações, de Adam Smith, em 1776, até os dias atuais. Conseqüentemente, é função da ciência econômica desvelar os meios para alcançar e sustentar este desenvolvimento, considerando que toda a nação desenvolvida deseja manter seu *status quo*, ao passo que toda a nação subdesenvolvida almeja

superar essa condição, muito embora, ao longo do século XX, é de se contar nos dedos os países que conseguiram superar essa barreira.

4.1.3 Incentivos legais e sua função extrafiscal de intervenção econômica

A fim de fomentar o desenvolvimento econômico, seja em âmbito regional, seja em âmbito nacional e, ainda, levando-se em conta que a prerrogativa de sancionar textos legais e normativos é do ente estatal, uma das estratégias de desenvolvimento que tem sido mais amplamente utilizadas pelos países em todo o mundo são os incentivos legais. Em uma definição clássica, os incentivos legais são dispositivos previstos em leis, atos normativos ou administrativos, com vistas a garantir que determinadas empresas ou determinados ramos de atividade gozem de privilégios em razão de sua estrutura, de seu local de produção, de sua forma de produção, do produto ou serviço a ser produzido ou ofertado; e de certificações (incentivo legal à produção de orgânicos certificados, por exemplo).

Melo (2010) detalha a classificação pormenorizada das espécies de incentivos, que podem ser:

- a) fiscais: isenção de imposto para novas empresas, sem produção similar no Estado, válida por determinado período de tempo; isenção ou redução do imposto para as micro e pequenas empresas, redução da alíquota do imposto para situações e produções especiais; postergação dos prazos de pagamento, adiamento do pagamento do imposto por longo prazo; isenção ou redução do imposto sobre produtos específicos destinados ao exterior;
- b) financeiros: Aquisição de ativos fixos; formação ou recomposição de capital de trabalho; financiamento do pagamento do imposto; participação acionária; financiamento para o desenvolvimento tecnológico; financiamento para empresa de turismo;
- c) estímulo para infraestrutura: venda de lotes e galpões por preços reduzidos; permuta de terrenos para localização de empresas; doação de áreas e lotes industriais; implantação de áreas e distritos industriais;
- d) outros estímulos: simplificação do processo de registro de empresas; simplificação do processo de licitação para pequenas empresas; assistência técnica na elaboração do projeto; apoio à formação de capacitação de pessoal (MELO, 2010, p. 419-420).

Um exemplo disso pode ser encontrado na Lei brasileira de licitações e contratos da Administração Pública – Lei Federal nº 8.666/93 – que estabelece, mais especificamente em seu art. 3º, §2º, critérios de desempate na aquisição de produtos e serviços pelo Governo Federal por meio de licitações, assegurando a preferência, nesta ordem, às empresas que produzem no país;

produzidos ou prestados por empresas brasileiras; produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação. Há, ainda, a previsão de tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte e produtos e serviços ambientalmente sustentáveis.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao poder estatal a função fiscalizatória, de incentivo e de planejamento da economia, conforme estabelece o art. 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Na Constituição Paraguaia de 1992, o papel do Estado no planejamento e execução de políticas no campo econômico é ainda mais latente, conforme o art. 176:

Artículo 176 - DE LA POLITICA ECONOMICA Y DE LA PROMOCION DEL DESARROLLO

La política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural.

El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional.

Dessa forma, a atuação dos incentivos fiscais, independente do país, se dará sempre sobre os tributos, por se tratar de uma das formas mais vertiginosas e eficazes de atuação do Estado sobre a economia. À vista disso, parece óbvio falar que a função precípua de um tributo é a arrecadação de recursos para a manutenção do próprio Estado. Isto é, a arrecadação constitui-se verdadeiramente na função fiscal do tributo, de onde serão providos os fundos para suprir os gastos atinentes ao exercício das atividades estatais mais elementares. Segundo Elali (2007, p. 39):

Para a manutenção do Estado, faz-se necessária a arrecadação de recursos financeiros, aí surgindo à figura dos tributos. Nesse desiderato, quando se fala em tais figuras, que servem à transferência de recursos da esfera privada à pública, tem-se a noção do que seja a fiscalidade.

Não obstante, os tributos detêm uma outra particularidade que, ao longo do tempo, passou a ser mais explorada pelo Estado, em detrimento da tão somente fiscalidade arrecadatória. Isso quer dizer que a instituição, a majoração ou minoração, a isenção ou até mesmo a extinção de tributos tornou-se um instrumento relevante de intervenção na economia, haja vista a grande repercussão que os tributos possuem, por se tratarem de efetivos indutores da conduta dos diversos agentes econômicos, ao ponto de influenciar desde a compra do produto mais simples por um consumidor até a implantação de uma grande indústria em uma região ou um país em detrimento de outro que oferece tributação menos vantajosa (MELO, 2007).

A essa outra função do sistema tributário os estudiosos convencionaram chamar de extrafiscalidade, isto é, o poder de interferir na economia de forma não arrecadatória, mas indutiva. Conforme preleciona Carraza (2010, p. 116):

Há extrafiscalidade quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Por aí se vê que a extrafiscalidade nem sempre causa perda de numerário; antes, pode aumentá-lo, como, por exemplo, quando se exacerba a tributação sobre o consumo de cigarros.

A extrafiscalidade, em sua essência, não é uma função criada sinteticamente, mas uma característica própria e intrínseca aos tributos, de proporções similares à da fiscalidade, mas menos utilizada até então, quando a função arrecadatória sobressaía a função regulatória. Todavia, é por meio da extrafiscalidade que se darão os incentivos fiscais, que se constituem em exceções ao princípio da isonomia, mas com a finalidade de patrocinar o desenvolvimento econômico ou equilibrá-lo quando encontra-se em níveis de desigualdade. É o que se percebe na previsão constitucional do art. 151, inciso I da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988:

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;

Dessa maneira, Melo (2007) preceitua que os incentivos fiscais têm por finalidade primeira o desenvolvimento econômico regional, com conseqüente aumento do saldo da balança comercial; o desenvolvimento do parque industrial nacional; a geração de empregos e renda; a inserção do produto nacional no mercado externo; entre outros objetivos.

4.1.4 A Maquila Mexicana como inspiração na criação da Maquila Paraguuaia

Não por acaso, esses objetivos elencados por Melo (2007) se coadunam com as intenções do Paraguai na formulação e na implantação de sua Política de Maquila, haja vista que esse projeto é, essencialmente, um instrumento de incentivo fiscal do Estado Paraguuaio para beneficiar as empresas estrangeiras que se instalarem em seu território. Para entendê-lo, faz-se necessário o estudo da legislação que o regulamenta e o seu *modus operandi*, mas, sobretudo, é preciso conhecer de onde veio sua inspiração e por quais razões foi criado.

Para Corriente (2008) o termo Maquila provém do árabe *Makilah* e significa “substancia medida”. Em sentido figurado, é bem representativo em sua acepção, pois era utilizado para descrever algo parecido com o hábito que os camponeses tinham de levar seus grãos para trituração no moinho, onde uma porção desses grãos era entregue ao dono do moinho como forma de pagamento pelo serviço. De forma adaptada, representa bem o conceito das maquiladoras, em que as empresas estrangeiras montam suas plantas em países menos desenvolvidos, as quais se responsabilizam por uma ou mais etapas do processo produtivo ou de montagem, através do uso intensivo da mão de obra e de custos mais baixos de infraestrutura, com a finalidade de exportar ao país de origem o produto acabado ou semi acabado, deixando no país maquilador uma parte do lucro em forma de pagamento pelos serviços.

Com efeito, não há ineditismo no que concerne à Política de Maquila implantada recentemente no Paraguai. É bem verdade que, há muito, outros países já aderiram à políticas idênticas ou semelhantes, no sentido de estimular um movimento industrial a partir da exportação, especialmente em regiões de fronteira entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Um dos casos mais clássicos e que não se pode deixar de citar é o da Maquila Mexicana, até porque se tornou um modelo influenciador, inclusive para o Paraguai.

A respeito das Maquilas Mexicanas, Contreras e Munguía (2007, p. 72) apontam que:

En una definición general, las maquiladoras son plantas que importan materias primas, componentes y maquinaria, para procesarlos o ensamblarlos en México y después reexportarlos, principalmente a Estados Unidos, pagando impuestos sólo sobre el valor agregado.

Elas surgiram na década de 1960, mais precisamente em 1965, da combinação de interesses dos dois países fronteiriços, a saber, os Estados Unidos e o México, através de iniciativas de ambos. Com o fim do denominado Programa de Braceros – que perdurou entre 1942 e 1964 e permitiu a entrada de milhares de mexicanos em solo americano para trabalhar em campos agrícolas e construção de estradas de ferro – o retorno desses mexicanos à fronteira gerou um impacto social preocupante para ambos países.

Na tentativa de amenizar o problema, a solução veio à galope. Por um lado, os Estados Unidos trataram de reduzir suas tarifas tributárias através dos programas de redução de tarifas nº 806.30 e 807.00 (posteriormente transformados no governo Reagan no sistema harmonizado HTS 9802), os quais permitiam exportar e importar componentes livres de impostos, exceto o do valor agregado fora do país, quando os mesmos tinham origem norte americana e haviam sido enviados para o exterior para manufatura ou montagem. Pelo lado mexicano, de forma semelhante, o PIF - Programa de Industrialização Fronteiriça do México, passou a permitir a importação dos insumos e a exportação com taxaço somente do valor agregado (CARRILO, 2011).

Assim, o projeto criava benefícios de mão dupla, na medida em que dava início a um movimento de alocação de mão de obra mexicana ociosa e possibilitava aos Estados Unidos produzir com menores custos salariais e isenções fiscais. Além disso, a estabilidade política do México em um contexto de polarização mundial criado pela Guerra Fria e sua proximidade com o mercado consumidor americano tornaram o país muito mais atrativo ao investimento do que os concorrentes orientais.

Conquanto o projeto da Maquila trouxesse benefícios momentâneos aos dois países, ao que parece, não se tinha a intenção de fazê-lo crescer ao ponto que chegou no México, nem se tinha a noção que um dia pudesse chegar ao patamar de se tornar responsável pela maior parte das exportações mexicanas, como afirma Contreras e Munguía (2007, p. 76):

Originalmente, el programa de maquiladoras fue un instrumento para crear empleos. El gobierno mexicano buscaba enfrentar una situación de desempleo grave en la zona fronteriza con una política de excepción, con alcances temporales y regionales delimitados. En cuanto a su temporalidad, se pretendía que en el mediano plazo las plantas de ensamble crearan eslabonamientos productivos, y promovieran una industrialización de base nacional; en cuanto a su alcance regional, el modelo respondía de forma exclusiva a las condiciones de la frontera norte, pues en el resto del país la política industrial continuaba centrada en la protección de la industria mexicana, mediante instrumentos fiscales y arancelarios.

Com o passar do tempo, a Maquila mexicana foi elevada ao status de política de industrialização voltada à exportação, a partir da abertura externa da economia do México, que se deu pelo *Plan Nacional de Desarrollo* e pelo novo Decreto de regulamentação das Maquilas, ambos publicados em 1983. Para tanto, as maquiladoras foram reconhecidas como relevantes organizações de geração de empregos e divisas, classificadas como modelo de desenvolvimento econômico nas regiões de fronteira e fonte de modernização tecnológica do parque industrial mexicano. Pela primeira vez, receberam a designação de sociedades mercantis mexicanas e obtiveram autorização para comercializar até vinte por cento de sua produção em território nacional. Assim, sucessivamente, o Decreto mexicano foi modificado em 1989, 1994, 1996 e 1998, no sentido de transformar a Maquila em mais que uma ferramenta de criação de empregos, embora esta fosse sua primeira finalidade, conforme demonstram os objetivos elencados no próprio Decreto:

- I. Criar fontes de emprego e capacitación da mão de obra;
- II. Estabelecer relações entre o México e os outros países através do comércio, do investimento e da transferência de tecnologia;
- III. Fortalecer a indústria maquiladora de exportação e melhorar o acesso de pequenas e médias empresas ao programa de Maquila;
- IV. Fomentar exportações e divisas que possam elevar a competitividade da indústria nacional;
- V. Tornar a indústria maquiladora, através de suas diversas atividades, em uma fonte crescente de geração transmissão de tecnologia (MÉXICO; DECRETO PARA EL FOMENTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, MAQUILADORA Y DE SERVICIOS DE EXPORTACIÓN, 2016).

Nessa perspectiva, muito mais inspirado com os objetivos da Política de Maquila mexicana atual, o Paraguai se ocupou de promulgar a Lei nº 1.064, de 13 de maio de 1997, regulamentada pelo Decreto 9.585, de 17 de julho de 2000, que traz em seu bojo a exposição dos motivos pelos quais o país investirá nesse modelo de política de industrialização, abaixo relacionados em sua íntegra, pela importância

de sua explanação no entendimento da concepção do Estado Paraguai em reconhecer sua posição de atraso em relação ao panorama industrial mundial e a necessidade de superação desta limitação histórica :

CONSIDERANDO: La necesidad de iniciar un proceso de profunda modificación de la posición del Paraguay en el ámbito de la Producción y del Comercio Internacional;

Que, la Maquila, por la naturaleza de sus operaciones: "Producción Compartida", insertada en el contexto de mundialización en el que el Paraguay esta inmerso, lleva implícita una gran capacidad integradora, a nivel regional y global;

Que el Programa Maquilador, por sus características y orientación de y hacia los mercados del exterior, tendrá un impacto positivo en la economía de nuestros Prestadores de Servicios, Productores Primarios e Industrias, especialmente las Pequeñas y Medianas Empresas, cuyo nexos será la Subcontratación, que contribuirá al fortalecimiento de la actividad económica nacional;

Que las Maquiladoras, constituirán un sector con gran capacidad de transmisión y generación de tecnologías de punta, que posibiliten elevar la competitividad de nuestra base industrial nacional;

Que la misma, representará una importante fuente generadora de empleos, así como de capacitación y adiestramiento de nuestros Empresarios, Profesionales y Técnicos, como así también de la Mano de Obra en general;

Que, este tipo de programas, superavitarios por naturaleza, pueden constituirse en un importante mecanismo para generar ingresos netos de divisas al país (PARAGUAI; DECRETO 9.585, de 17 de julho de 2000).

Pelos motivos expostos, resta claro que a criação dessa política no Paraguai visa corrigir a estagnação industrial experimentada pelo país desde o início do século XX, utilizando-se de um modelo importado do México, mas melhor estruturado no que se refere à direitos trabalhistas e proteções ambientais, aproveitando da liberalização econômica promovida a partir da redemocratização em 1989 para criar um parque industrial que possa promover a atração de investimentos voltados ao sistema produtivo, objetivando a inserção efetiva do Paraguai em mercados internacionais, contribuindo com a criação de fontes de emprego que contribuirão para o incremento da renda da população e, conseqüentemente, o aumento do bem estar geral, através de incentivos legais positivados em seu ordenamento jurídico.

Para alcançar esses objetivos, a próxima seção detalhará melhor como se dá a operacionalização dos incentivos legais e a forma de funcionamento da lei na prática.

4.2 MECÂNICA DE FUNCIONAMENTO E INCENTIVOS LEGAIS

O cabedal legislativo que rege a política de Maquila, conforme já especificado, são a própria Lei de Maquila – Lei nº 1.064, de 13 de maio de 1997 – e o Decreto nº 9.585, de 17 de julho de 2000, que a regulamenta. Assim, a lei visa estabelecer um modelo diferenciado de implantação, tributação e exportação das empresas estrangeiras maquiladoras que por ventura se instalarem em solo paraguaio. Para tanto, elas podem se configurar em cinco modalidades: Maquila pura, Maquila por capacidade ociosa, Submaquila, Maquila de serviço intangível e Maquila com programa albergue ou *Shelter*.

A Maquila pura ou maquila comum, trata-se do modelo convencional de empresa estrangeira que, mantendo sua matriz no país de origem, se estabelece em solo paraguaio para produção ou montagem de produtos ou oferta de serviços, com posterior exportação, aproveitando-se dos incentivos fornecidos por este regime tributário.

Na Maquila por capacidade ociosa, a legislação possibilita a adesão de empresas paraguaias com capacidade ociosa no mesmo regime das empresas estrangeiras, desde que atendidos os mesmos requisitos, exceto naquilo que diz respeito a sua produção orientada para o mercado interno.

A Submaquila, por sua vez, se refere às empresas estrangeiras ou paraguaias que já se encontravam constituídas ou que desejam se constituir para o fim de dar apoio à produção das empresas maquiladoras, em uma espécie de terceirização de partes da produção.

A Maquila de serviço intangível cuida da produção de serviços com base na importação de bens intangíveis que, após serem processados, serão posteriormente remetidos por meio eletrônico ao exterior; que podem ser produzidos a partir da importação de bens tangíveis, posteriormente processados e remetidos por meio eletrônico ao exterior; e que podem ser produzidos a partir de bens intangíveis, posteriormente processados e remetidos por meios tangíveis ao exterior.

Por fim, o modelo de Maquila com programa albergue ou *Shelter* representa as empresas que se enquadram no regime maquilador para facilitar o provisionamento de tecnologia e material produtivo, sem operar diretamente os mesmos, mas para facilitar a produção das empresas estrangeiras.

Conforme se depreende, a Maquila é uma política eminentemente de incentivo fiscal, haja vista que, como as maquiladoras são filiais das empresas estrangeiras ou contratadas por empresas estrangeiras submetidas ao regime para a confecção de determinadas etapas da manufatura, seu principal atrativo é o imposto único de 1% sobre o valor agregado em território paraguaio, afastando, por consequência, a incidência de qualquer outro tributo de ordem municipal ou estadual (departamental, no caso paraguaio) sobre a produção, bem como sobre a importação de insumos e maquinários que serão destinados à essa produção, de acordo com o art. 29 da Lei.

Podem ser beneficiários desse regime, nos termos do art. 3º, pessoas físicas ou jurídicas nacionais ou estrangeiras, necessariamente domiciliadas no Paraguai desde que estejam aptas a realizar atos de comércio.

Logicamente, por se tratar de um programa de industrialização voltado à exportação, a produção deve ser destinada a esse fim. Porém, o art. 16 da Lei 1.064/97 permite que as indústrias maquiladoras que desejam comercializar sua produção, proveniente da transformação, elaboração e aperfeiçoamento das matérias primas e insumos, assim como os bens de produção importados temporariamente para o cumprimento do programa, podem solicitar autorização do governo para tal, permitida a inserção de até 10% da produção do ano anterior em mercado nacional, desde que possuam a mesma qualidade do produto exportado.

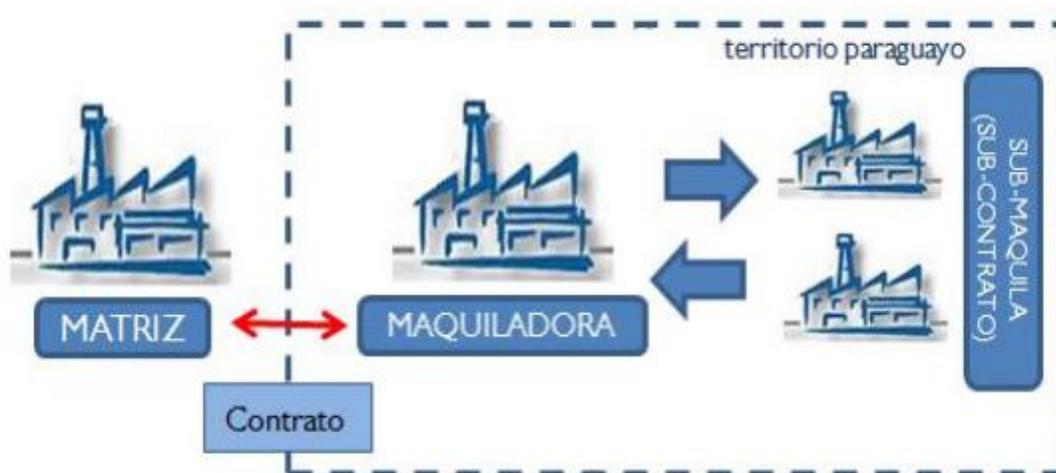
Além do benefício do imposto único e da possibilidade de comercialização em território nacional, o Decreto 9.585/2000 estabelece outras diversas benesses para as empresas que aderirem ao regime da Maquila. Nos termos do art. 126 do referido decreto, as exonerações também alcançarão tributos e taxas aduaneiras; taxas consulares; taxas portuárias e aeroportuárias; tributação sobre remessas de dinheiro relacionadas à atividade da maquiladora; exoneração do imposto sobre patentes e comércio; os impostos que incidem sobre a construção da planta industrial ou de serviços; exoneração do Imposto de Valor Agregado que gravem as operação de arrendamento ou *leasing* de maquinário e equipamentos utilizados para a produção ou prestação de serviços; e qualquer outro tributo que se venha a criar.

Mais uma vantagem estabelecida pelo Decreto 9.585/2000 é a possibilidade da exportação de subprodutos ou dos desperdícios da produção nos mesmos termos da exportação do produto principal, bem como sua transferência

para outras maquiladoras para incorporação em produtos resultantes destinados à exportação ou a transferência para exportação direta, sem agregar à produção. Essa medida, prevista nos arts. 101 a 112 do Decreto, contribuem para a redução de resíduos mediante seu reaproveitamento no processo produtivo de outras empresas.

Para melhor exemplificar todo este processo de operacionalização, a Figura 1 demonstra o fluxo de atuação das indústrias maquiladoras em solo paraguaio.

Figura 1: Fluxo da indústria maquiladora no Paraguai



Fonte: BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, 2014, p. 4.

Para fazer parte desse fluxo, a maquiladora deve seguir um protocolo de constituição da documentação necessária para habilitá-la à operação. Em primeiro lugar, as pessoas interessadas, físicas ou jurídicas, devem providenciar seu cadastro junto ao CNIME – *Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación*, organismo ligado ao Ministério da Indústria e Comércio do Paraguai e responsável pela implantação e fiscalização do programa. Após a inscrição, à empresa se concederá o prazo de 90 dias para apresentar o correspondente Programa de Maquila ou a Carta de Intenção, com a descrição das atividades que desenvolverá, local de implantação, dados da empresa matriz contratante, etc.

Todavia, o Decreto 9.585/2000 não exige valor mínimo ou determina valor máximo de investimento na empresa maquiladora. Também não obriga as empresas a contratar um quadro mínimo de mão de obra, de forma que as únicas regras a serem cumpridas são as descritas no próprio Decreto. Ainda, não há

restrição no que tange ao ramo de atividade da empresa, que pode atuar na área produtiva que bem desejar, à exceção de atividades que estejam relacionadas com “*proyectos agroindustriales, así como aquellos dirigidos a la utilización de recursos minerales, pesqueros y forestales*”, as quais serão analisadas conforme a legislação vigente e à vista dos programas governamentais de proteção dos recursos naturais, da preservação do equilíbrio ecológico e da conservação do meio ambiente.

Dessa maneira, as empresas que desejam atuar nesse regime devem se atentar, também, às disposições normatizadas em outras legislações pátrias e em acordos internacionais recepcionados pelo ordenamento jurídico paraguaio, nos termos do art. 169 do Decreto 9.585/2000, como a Lei nº 1.334/98 de *Defensa del Consumidor y del Usuario*, similar ao Código de Defesa do Consumidor brasileiro, que estabelece normas de oferta e consumo, propaganda e embalagem de produtos e proteção dos direitos do consumidor; Lei nº 1.328/98, de *Derecho de Autor y Derechos Conexos*, que rege as normas de direitos autorais; Lei nº 868/81 de marcas; Lei nº 912/96, que harmoniza normas sobre propriedade intelectual no âmbito do MERCOSUL; e, sobretudo, da Lei nº 294/93 de *Evaluación de Impacto Ambiental*, uma vez que o art. 19 da Lei de Maquila prevê que todo programa observará as normas de proteção ambiental vigentes.

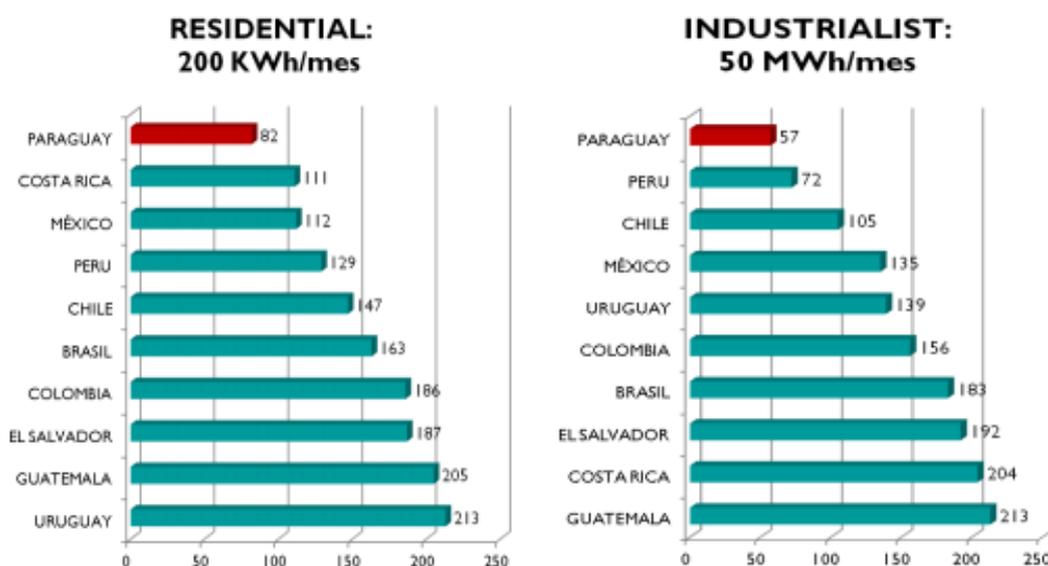
Caso as maquiladoras queiram se beneficiar também das vantagens do Acordo do MERCOSUL, devem obedecer ao Regime de Origem⁵, que estabelece como padrão o Índice de Conteúdo Regional mínimo. Esse índice é de 60% da composição da mercadoria para todos os países membros, exceto para o Paraguai, que foi beneficiado com o índice de 40% até a data de 31 de dezembro de 2022, aprovado pelo Sexagésimo Quinto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18, considerando “a necessidade de contemplar as diferenças nas estruturas produtivas resultantes das assimetrias de tamanho econômico, que se observam nas economias dos países integrantes do MERCOSUL” (65º Protocolo Adicional, 2008, p.02).

Além dos incentivos legais previstos na Lei de Maquila, outras

⁵ O Regime de Origem do Mercosul encontra-se definido no Quadragésimo Quarto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18, assinado pelos países fundadores do Bloco em 23 de fevereiro de 2005, com o objetivo de definir a origem das mercadorias produzidas no âmbito do Mercosul, a fim de que lhes seja possível aplicar a Tarifa Externa Comum. Assim, um produto não precisa ser produzido integralmente em um dos países membros, mas possuir pelo menos uma porcentagem de sua composição de origem regional ou de insumo estrangeiro mas resultante de processo de transformação que lhe confira nova individualidade. No referido protocolo adicional encontram-se todos os critérios de classificação de origem de produtos.

vantagens têm sido consideradas na escolha do Paraguai pelos investidores para implantação das filiais de suas indústrias. O custo da energia elétrica, por exemplo, tem sido recorrentemente citado pelos investidores como um fator determinante na escolha do Paraguai como destino de investimento. De fato, os dados indicam que o país possui o menor custo de energia elétrica residencial e industrial, em comparação com os vizinhos latino-americanos.

Gráfico 13: Custo da energia elétrica residencial e industrial em 2017, em países latino-americanos selecionados, expresso em valores US\$/MWh



Fonte: CAVALCANTE, 2018, p. 5

Outro atrativo são os custos da mão de obra, fator produtivo essencial no modelo maquilador. Segundo Cavalcante (2018, p. 03), os custos de mão de obra no Paraguai correspondem a 64,7% dos custos de mão de obra no Brasil.

Isso não significa informalidade. No âmbito da Maquila, as indústrias devem seguir as disposições legais afetas à todas as empresas atuantes no Paraguai, previstas no Código Laboral, criado por meio da Lei nº 213/93. Entretanto, a jornada de trabalho prevista é de até 08 horas por dia e 48 horas semanais para os trabalhadores acima de 18 anos, o que garante, por si só, 4 horas de trabalho semanais adicionais, em comparação com a legislação brasileira. As férias também são previstas de forma diferente, de modo que o trabalhador com até 05 anos de exercício tem direito somente a 12 dias corridos; de 05 a 10 anos de exercício, o

direito se expande para 18 dias e atinge 30 dias corridos somente com mais de 10 anos de efetiva atividade na empresa.

O salário mínimo deve ser obrigatoriamente observado, em que pese a lei facultar às partes contratante e contratado ajustar o valor dos rendimentos. Os trabalhadores que possuem filhos também percebem um abono família equivalente a 5% do salário mínimo por filho de até 17 anos e a previdência social fica a cargo do IPS - Instituto Previsão Social, onde os trabalhadores devem obrigatoriamente ser inscritos. “O percentual de contribuição trabalhador-empregador é de 25,5% mensal sobre o salário pago aos trabalhadores, correspondendo 9% aos trabalhadores e 16,5% aos empregadores” (FIEMS, 2015, p. 39).

Para gerenciar a execução da Política de Maquila e garantir que seus benefícios não sejam desvirtuados, a Lei 1.064/97, em seu art. 5º, cria o CNIME - *Consejo Nacional de lãs Industrias Maquiladoras de Exportación*, ao qual atribui, nos termos do art. 6º, as seguintes responsabilidades:

- a) Formular e avaliar as diretrizes gerais e regionais de políticas para a promoção e operação das Indústrias maquiladoras e estabelecer as estratégias a serem seguidas para alcançar a máxima integração no sistema de matérias-primas e insumos nacionais por meio de subcontratação e apoio ao processo de assimilação e adaptação das tecnologias a serem incorporadas por essas empresas;
- b) Intermediar o diálogo com os Ministérios para obtenção de todas autorizações necessárias à operação das empresas ou para sua desfiliação ao programa, quando necessário;
- c) Se responsabilizar pelas permissões de importação de maquinário, equipamentos, ferramentas e insumos destinados à operação das empresas maquiladoras e de submaquiladoras; e
- d) Coordenar a ação de todas as instituições envolvidas na implantação do programa.

Isso quer dizer, basicamente, que cabe ao CNIME acompanhar todos os trâmites que envolvem a operacionalização destas empresas em território paraguaio. Não só isso, compete também a esse órgão assessor a fiscalização do cumprimento das obrigações legais atribuídas às maquiladoras, quais sejam:

- a) Registrar suas autorizações bi-ministerias (Fazenda e Indústria e Comercio) no CNIME para obter a licença de operação inicial;
- b) Conceder garantia suficiente para satisfação da Diretoria Geral das Alfândegas, do montante dos impostos eventualmente aplicáveis;
- c) Cumprir com os termos estabelecidos no Programa que foi autorizado, sob pena de serem total ou parcialmente privados dos benefícios concedidos;
- d) Treinar a mão de obra necessária para a execução do Programa;
- e) Notificar ambos os Ministérios no caso de suspensão devidamente notificada das atividades, em prazo não superior a 10 (dez) dias, contados a partir da data em que suas operações forem suspensas;

- f) Proporcionar ao CNIME toda e qualquer informação solicitada;
- g) Apresentar mensalmente à Direção Geral de Alfândegas, através do CNIME, uma planilha de informações sobre o volume, espécie e valor das importações utilizadas e exportações ou reexportações realizadas; e
- h) Registrar suas operações em livros especialmente autorizados e devidamente rubricados de acordo com a legislação vigente e cumprir as obrigações fiscais municipais e trabalhistas correspondentes (PARAGUAI, LEI nº 1.064/97, art. 15).

Para viabilizar esta fiscalização, o Decreto 9.585/2000 previu que as maquiladoras devem, obrigatoriamente, aderir a um sistema de Conta Corrente mediante processo informatizado, com base em *software* cujo modelo será determinado pelo próprio CNIME e terá sua base de dados aberta ao órgão. Dentro dessa conta, deverão constar todas as informações relativas à atividade da empresa, como seu projeto aprovado, o montante de suas importações e exportações, as vendas no mercado interno, seus subprodutos, desperdícios e outros dados que por ventura sejam solicitados, o que permite maior facilidade e agilidade no controle do cumprimento das obrigações por parte das maquiladoras.

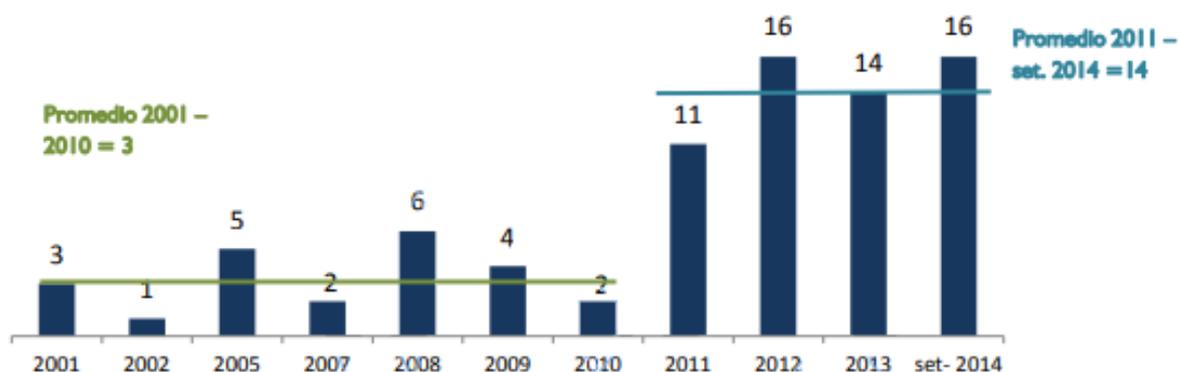
4.3 EFEITOS DA POLÍTICA DE MAQUILA NA ECONOMIA PARAGUAIA E A FUNÇÃO DO ESTADO EM SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

A fim de analisar a eficiência da Lei de Maquila diante de sua efetivação no espaço e no tempo, faz-se necessária a utilização de dados que possam subsidiar uma discussão mais palpável a respeito da repercussão dessa legislação na economia do Paraguai, bem como dos seus efeitos em termos de emprego e renda no país. Para sustentar isso e viabilizar o uso dos dados mais recentes, a intenção é captar esses dados em órgãos oficiais que realizam estudos a esse respeito (DGEEC, Banco Central do Paraguai), além de artigos, dissertações de mestrado e teses de doutorado que eventualmente possam disponibilizá-los, tendo em vista que o CNIME não os coloca em evidência como deveria fazê-lo.

Nesse sentido, para iniciar, é interessante avaliar a progressão do número de projetos aprovados e empresas instaladas no Paraguai sob esse regime ao longo do tempo. Com o estabelecimento e o desenvolvimento do regime de maquila, a economia paraguaia consolidou seu processo de abertura e liberalização dos mercados, iniciado imediatamente após o fim da ditadura Stroessner, em 1989, o qual trouxe consigo uma abertura ainda mais renovada e uma notável expansão da variedade de itens tradicionais, comercializados com mercados externos (BANCO

CENTRAL DEL PARAGUAY, 2014). O Gráfico 14 demonstra a evolução do número de empresas instaladas sob o regime de Maquila desde 2001 a 2014.

Gráfico 14: Evolução do número de projetos de empresas aprovados sobre o Regime de Maquila por ano entre 2001 e 2014



Fonte: BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, 2014, p. 7.

Levando em consideração os dados acima, pode-se inferir que a média de indústrias habilitadas e instaladas em solo paraguaio por ano entre os anos de 2001 e 2010 foi de apenas 3 empresas. O regime de Maquila paraguaio, então, passou a experimentar um *boom* a partir de 2011, alcançando uma média de 14 empresas por ano até 2014, revelando que o crescimento médio comparado entre os dois períodos foi mais que quadruplicou. Em 2016, o número de empresas instaladas aumentou para 120, conforme dados de Maciel (2017, p. 72). Ao final de 2018, o número chegou a 179 programas vigentes, conforme dados divulgados por Ernesto Paredes, Secretário Executivo do CNIME, no II Encontro de Maquiladores de Alto Paraná, realizado pela *Cámara de Empresas Maquiladores del Paraguay* em Ciudad Del Este, em 09 de maio de 2019.

Até 2017, a maior porcentagem dessas indústrias se encontrava localizada nas regiões de fronteira do leste e do oeste do Paraguai, justamente onde se encontram as maiores densidades populacionais e os dois maiores centros econômicos do país: a região do Departamento de Alto Paraná, que tem *Ciudad Del Este* como capital (47,27% das empresas) e a região do Departamento Central, onde se encontra a capital federal *Asunción* (42,72% das empresas), de acordo com mapa elaborado por Maciel (2017).

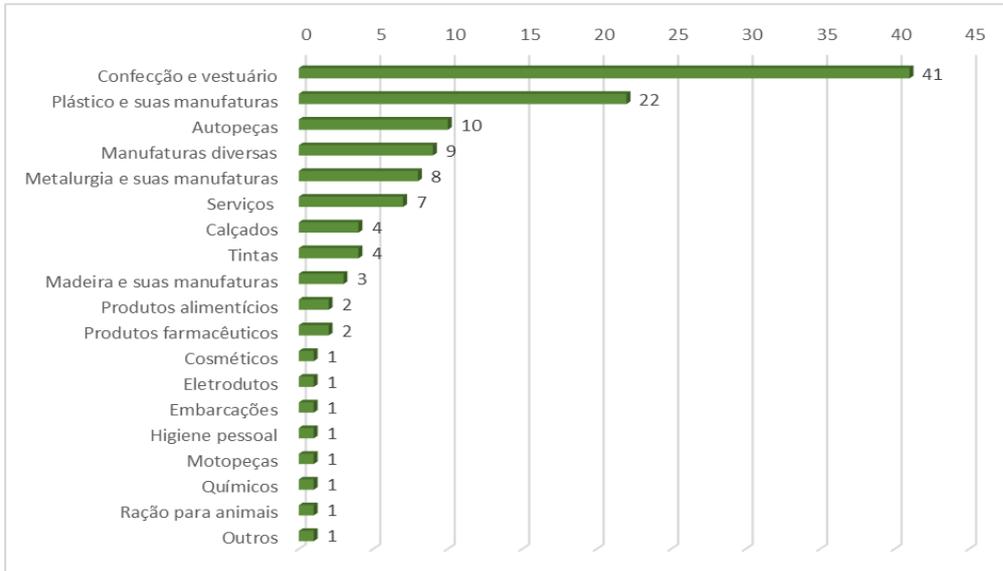
Figura 2: Distribuição das maquiladoras por departamento no Paraguai até 2017



Fonte: MACIEL, 2017, p. 73.

Tais investimentos se dividem em múltiplos ramos de atividade, como o setor de autopeças, farmacêutico, têxteis, calçados, plásticos e suas manufaturas, borrachas e suas manufaturas, couro, pisos, tintas, seringas e agulhas, embarcações, madeira, entre outros. O Gráfico 15 apresenta a divisão exata de indústrias por ramo de atividade até 2017, revelando a predominância da indústria têxtil sobre todos os outros tipos de operações.

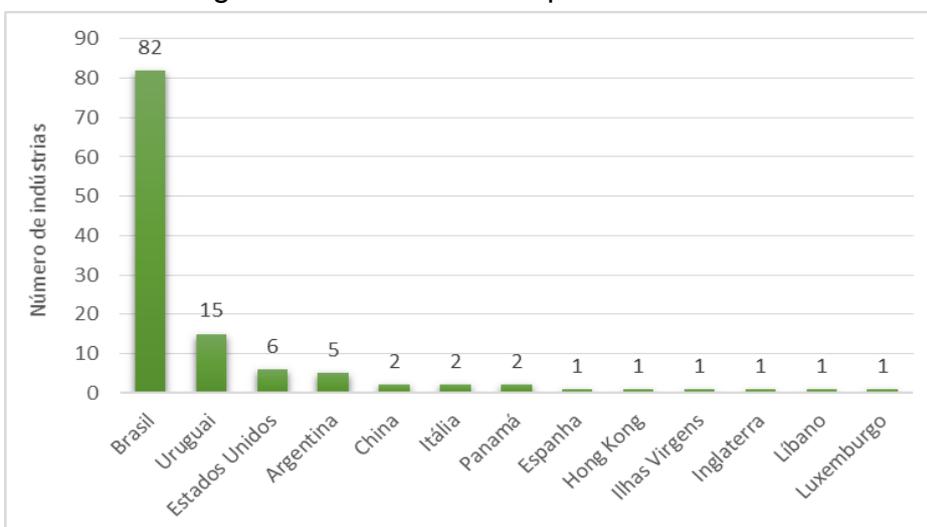
Gráfico 15: Número de indústrias maquiladoras por ramo de atividade no período 2001-2017



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados de MACIEL, 2017, p. 73.

Apesar da política maquiladora paraguaia se diferenciar da política maquiladora mexicana em sua formulação, tendo em vista que a indústria mexicana foi, desde cedo, direcionada para as áreas de fronteira, a fim de desenvolver essa região e recepcionar os mexicanos que naquela época retornavam dos Estados Unidos, a Maquila paraguaia parece seguir essa mesma tendência. Isso ocorre porque, em verdade, a maioria dos investimentos provem do Brasil, na mesma intensidade que as exportações retornam para as matrizes brasileiras.

Gráfico 16: Origem das indústrias maquiladoras em atividade no Paraguai até 2016



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados de MACIEL, 2017, p. 74.

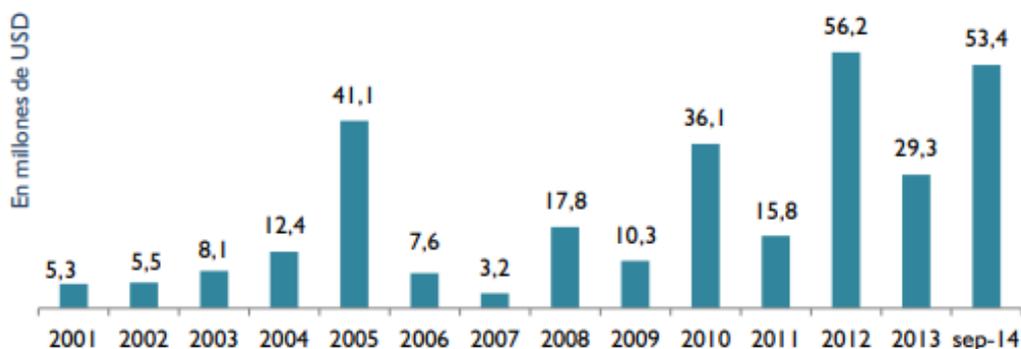
O Gráfico 16 é revelador porque demonstra as razões pelas quais o empresários têm optado por implantar seus parques fabris em regiões limítrofes. Além do massivo investimento brasileiro, o que, por si só, já é fator preponderante nessa escolha, as fronteiras leste-oeste são as regiões mais populosas e desenvolvidas do Paraguai (PNUD, 2012, p. 17), o que facilita a obtenção de mão de obra em maior quantidade e melhor qualidade.

Outros fatores que atraem as empresas para as regiões de fronteira são a proximidade com os mercados fornecedores de insumos e consumidores das manufaturas e a proximidade com as zonas francas paraguaias internacionais. O Paraguai possui diversas zonas francas em países vizinhos que lhe concedem acesso ao mar ou aos rios navegáveis através de espaços em seus portos, a saber:

- a) Argentina: Buenos Aires e Rosário;
- b) Brasil: Paranaguá, Santos e Rio Grande do Sul;
- c) Chile: Antofagasta e Iquique;
- d) Uruguai: Montevideu e Nueva Palmira; (FIEMS, 2015, p. 21-22)

Por todos esses motivos, o número de indústrias maquiladoras já se mostra expressivo em 19 anos de regulamentação da lei. No mesmo ritmo, o IED - Investimento Externo Direto já proporcionado por essas empresas também se propaga relevante. Entre o período de 2001 e 2014, os investimentos apresentaram uma evolução claramente heterogênea, tanto em termos de recursos investidos como na diversidade de alocação desses recursos. De modo geral, 2005, 2010, 2012 e 2014 figuram como os períodos de maiores volumes de investimento.

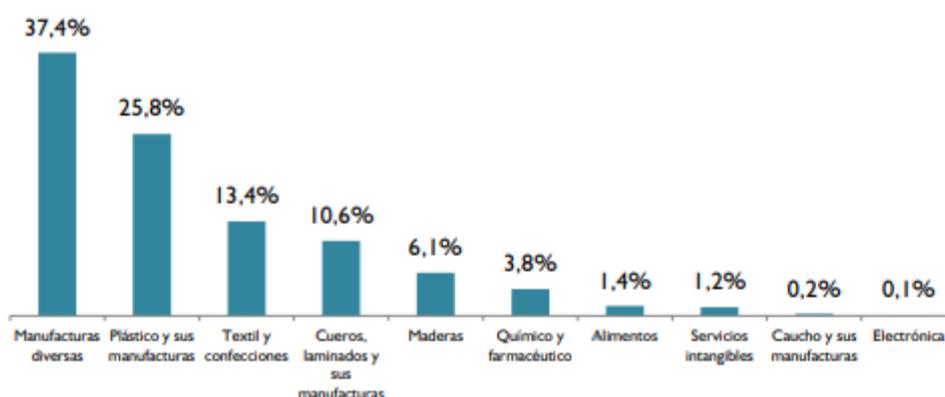
Gráfico 17: Evolução dos investimentos externos diretos das indústrias maquiladoras no período 2001-2014



Fonte: BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, 2014, p. 12.

No intervalo acima considerado, o montante total de investimentos externos alcançou a cifra de U\$S 302 milhões de dólares. De lá pra cá, o total de investimentos, obviamente, acompanhou a o vertiginoso aumento de empresas que passaram a operar sob o regime, chegando a 2019 contabilizando o investimento externo direto aproximado de U\$S 524 milhões de dólares, de acordo com os dados de Paredes (2019). A porcentagem aplicada em cada ramo de atividade pode ser conferida no Gráfico 18.

Gráfico 18: Distribuição dos investimentos por setor industrial maquilador no período 2001-2014

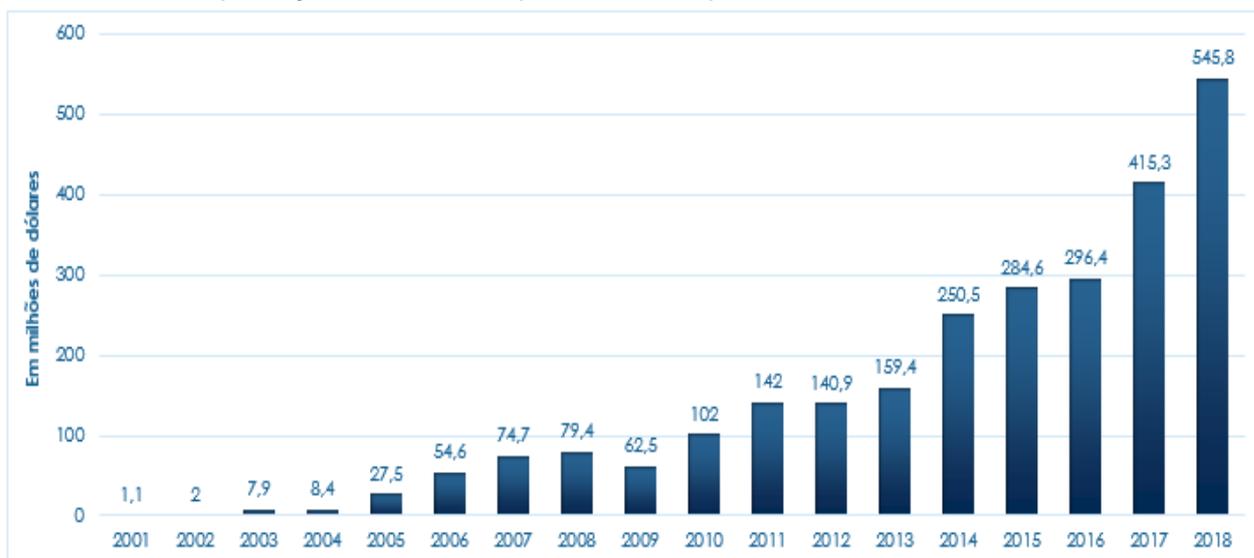


Fonte: BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, 2014, p. 15.

Todo esse volume de investimento, sem dúvida, se reverteu em exportações e retorno de divisas à economia paraguaia. Contudo, como todo plano de industrialização, o regime de Maquila demandou um período de tempo para que a taxa de retorno superasse a taxa de aplicação. Em correlação com os dados apresentados no Gráfico 19, é possível auferir que nos primeiros 5 anos de implantação da política, os investimentos superaram as exportações em, aproximadamente, 54,5%.

Contudo, passada a fase de implantação das empresas, a crescente evolução no número de programas autorizados fez com que o regime de Maquila se superasse, ano a ano, no volume de exportações realizadas, à exceção dos anos de 2009 e 2012, podendo a primeira queda estar relacionada com a crise global de 2008-2009 (BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, 2014, p.15). No Gráfico 19, apresentam-se os dados do volume de exportações já proporcionados pelo regime de Maquila entre 2001 e 2014, expressos em milhões de dólares.

Gráfico 19: Exportações anuais de produtos maquilados em milhões de dólares



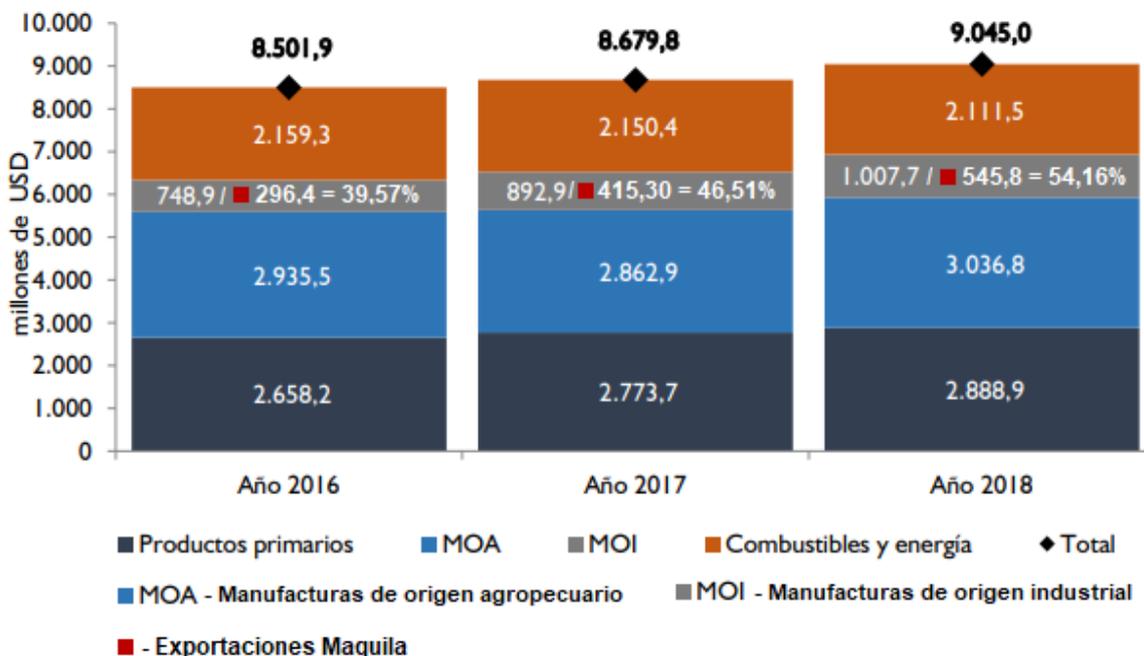
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY (2014-2018); MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (2018).

Avaliando o cenário apresentado, observa-se que a exportação dos produtos maquilados registrou, em 2010, um acréscimo anual de aproximadamente 62% em relação a 2009, superando, pela primeira vez, a marca de U\$S 100 milhões de dólares exportados. Já em 2011, o acréscimo foi de 39% com relação a 2010. Desde então, os resultados têm sido sucessivamente positivos, dentro de uma conjuntura em que a Maquila tem ocupado cada vez mais espaço no montante total de exportações de manufaturados do Paraguai. De acordo com Costa (2018, p. 25):

As exportações de Maquila representaram, em 2004, cerca de 6% das exportações de produtos manufaturados de origem industrial, mas essa participação foi aumentando, passando para 26% em 2010 e alcançando 38% em 2015. Entende-se com isso que a criação da indústria maquiladora de exportação elevou o dinamismo do setor secundário do Paraguai, expandindo a participação desse setor nas exportações totais do país.

Na mesma esteira de 2015 e acompanhando o crescimento do montante total de exportações, em 2016 a participação da Maquila no volume das exportações de produtos manufaturados do Paraguai subiu para 39,57%. Em 2017, esse percentual aumentou para 46,51% e, finalmente, em 2018, os produtos maquilados ultrapassaram mais da metade das manufaturas de origem industrial exportadas, chegando ao índice de 54,16%, medidos em milhões de dólares, conforme dados extraídos do Gráfico 20.

Gráfico 20: Evolução das exportações paraguaias registradas no período 2016-2018



Fonte: Adaptado pelo autor, com dados do BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, 2018, p. 2.

Seja em 2017, seja em 2018, na lista dos produtos mais exportados figuram os fios e cabos elétricos para automóveis, seguidos pelos têxteis e suas manufaturas, plástico e suas manufaturas, couros, calçados e, daí em diante, todo restante dos produtos fabricados sob o regime Maquila. A Tabela 10 mostra os valores exportados por setor de atividade em 2017 e 2018, bem como sua participação no total das exportações desses anos e a variação positiva entre um ano e outro.

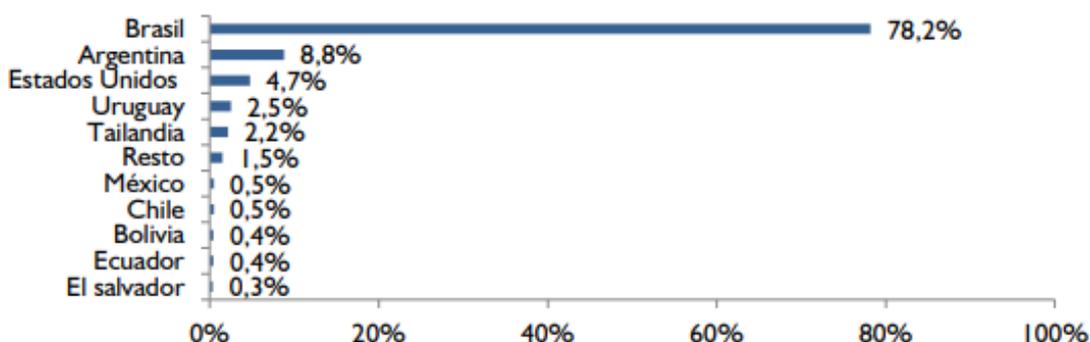
Tabela 10: Principais produtos de exportação sob o Regime de Maquila

Productos	Millones de USD		Participación % Año 2018	Variación %	Incidencia
	Año 2017	Año 2018			
Hilos y cables (autopartes)	186,7	261,9	48,0	40,3	18,1
Textiles y sus manufacturas	94,7	107,2	19,6	13,2	3,0
Plástico y sus manufacturas	36,6	49,4	9,1	34,8	3,1
Cueros	19,4	25,4	4,6	30,9	1,4
Calzados	11,9	12,4	2,3	4,1	0,1
Resto	65,9	89,6	16,4	35,8	5,7
Total	415,3	545,8	100	31,4	31,4

Fonte: BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, 2018, p. 9.

Com relação aos principais destinos desses produtos, o Brasil, sem dúvida, figura como líder no *ranking* de importação das manufaturas paraguaias produzidas pelas maquiladoras, seguido de Argentina, Estados Unidos, Uruguai e mais 46 países. O Gráfico 21 apresenta as porcentagens de produtos dirigidos a cada um dos países importadores da Maquila paraguaia.

Gráfico 21: Principais destinos das exportações das maquiladoras paraguaias em 2018



Fonte: BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, 2018, p. 10.

Sem embargo, todos esses significativos números não seriam possíveis de serem alcançados não fosse um elemento chave na Política de implantação da Maquila: a mão de obra. No total, o Paraguai fechou o ano de 2018 com uma população de 3.363.354 pessoas ocupadas nos três setores (primário, secundário e terciário).

Tabela 11: População ocupada por trimestre, ano e setor de atividade 2017-2018 (%)

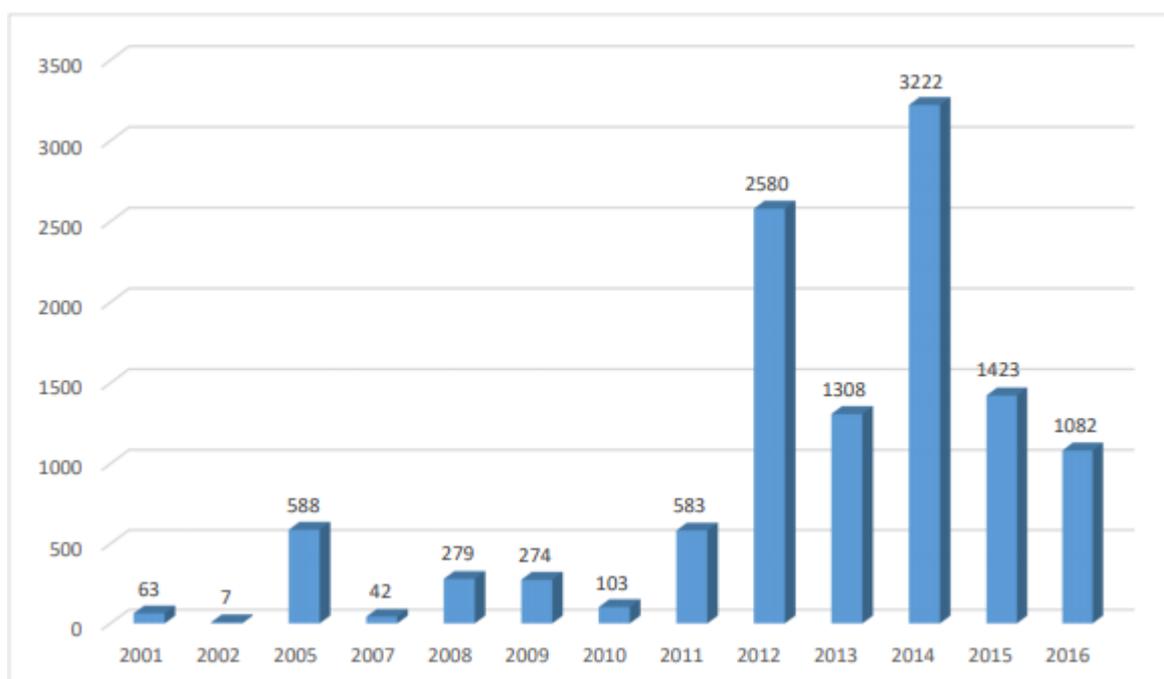
SECTOR ECONÓMICO	4º TRIMESTRE	
	AÑO 2017	AÑO 2018
Total País¹	3.262.522	3.363.354
Primario		
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	19,6	19,4
Secundario	19,6	19,0
Industrias Manufactureras	11,6	11,5
Construcción	7,9	7,5
Terciario	60,6	61,6
Comercio, Restaurantes y Hoteles	27,4	26,2
Servicios Comunales, Sociales y Personales	23,5	24,9
Otros (*)	9,7	10,4
No Disponible	0,3	0,0

Fonte: DGEEC, 2019, p. 13.

O setor primário (agricultura, agropecuária e pesca) emprega 19,4% dos paraguaios. Ao seu turno, o setor secundário (indústrias e construção civil) é responsável por 19,0 % desses trabalhadores e, por fim, o setor terciário (comércio e serviços), é o setor econômico que mais demanda mão de obra, com aproximadamente 61,6% de pessoas ocupadas nessas atividades, como informa a Tabela 11, a partir de dados da *Encuesta Permanente de Hogares Continua*, correspondente ao quarto trimestre de 2018, realizada pela DGEEC.

Em mesma medida que o número de indústrias, o volume de investimentos e montante de exportações, a quantidade de mão de obra ocupada nas indústrias maquiladoras cresceu exponencialmente. De acordo com o Banco Central Paraguuaio (2014, p. 9), até o ano de 2013, “la industria de Maquila ocupo aproximadamente el 2,5% del total de los obreiros empleados en la industria manufacturera, según datos de la EPH 2013”. Dados mais atualizados trazidos a lume por Maciel (2017, p. 75) informam que, até 2016, o setor empregava aproximadamente 11.554 funcionários.

Gráfico 22: Mão de obra empregada nas maquiladoras paraguaias no período 2001-2016



Fonte: MACIEL, 2017, p. 75.

Por sua vez, informações do CNIME, através de seu Secretário Executivo, Ernesto Paredes, dão conta de que, ao final de 2018, as maquiladoras paraguaias já possuíam, aproximadamente, 16.959 pessoas ocupadas na produção de manufaturas (PAREDES, 2019). Considerando que a indústria manufatureira emprega 11,5% da totalidade da massa de trabalhadores paraguaios, isto é, aproximadamente 386.786 pessoas, e o Regime de Maquila já emprega em torno de 17.000 pessoas, esse setor de atividade manufatureira voltada à exportação já é responsável por 4,39% do total de trabalhadores da indústria, apresentando um crescimento de 47,13% no número de trabalhadores nos últimos 02 anos.

Em que pese a quantidade de empregos gerados pela indústria manufatureira, em números absolutos, no mercado de trabalho do Paraguai, o setor industrial se destaca mais na economia paraguaia em matéria de renda. Nesse contexto, a Maquila, como integrante do setor industrial manufatureiro, também figura como mais uma promotora da distribuição de níveis de renda mais elevados dentro da economia paraguaia. A comparação entre os três setores (primário, secundário e terciário) revela que a renda dos trabalhadores da indústria só fica abaixo da renda dos profissionais liberais e de funcionários públicos, conforme a Tabela 12.

Tabela 12: Rendimento médio mensal corrente da população de acordo com o setor econômico da ocupação principal no primeiro trimestre de 2019 (em milhares de guaranis)

Categoría Ocupacional	1 ^{er} Trimestre		
	Año 2019 (Preliminar)		
	Total	Hombres	Mujeres
Total País ^{1/}	2.551,1	2.818,9	2.138,1
Primario			
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	1.904,8	2.086,1	1.040,5
Secundario	2.536,4	2.574,2	2.374,6
Industrias Manufactureras	2.590,1	2.719,6	2.289,6
Construcción	2.459,9	2.424,8	(*)
Terciario	2.699,5	3.197,3	2.198,2
Comercio, Restaurantes y Hoteles	2.309,5	2.712,1	1.799,1
Servicios Comunes, Sociales y Personales	2.664,4	3.252,3	2.328,0
Otros ^{3/}	3.773,0	4.127,0	2.992,4

Por fim, não seria possível apresentar todos estes resultados do setor privado sem citar o empenho do setor público na promoção da indústria voltada à exportação. Cabe ressaltar aqui, portanto, o papel do Estado Paraguaio no impulso e no desenvolvimento da Lei de Maquila em ambiente institucional. Da avaliação dos mais variados números é possível notar que a Política de Maquila se manteve praticamente estática nos primeiros 05 anos de implementação do Regime. À exceção do ano de 2005, que recebeu o vultuoso investimento de U\$S 41,1 milhões de dólares, todos os anos anteriores apresentaram investimento consideravelmente menor, em comparação com os investimentos percebidos a partir de 2011.

O número de projetos aprovados também seguiu esta tendência. Até 2010, foram somente 23 maquiladoras instaladas, ao passo que as outras 156 se instalaram após. As exportações, ao seu turno, não poderiam ser diferentes, uma vez que, o total de saídas registrado em somente em 2017 praticamente se iguala à soma de todo o valor auferido nos primeiros dez anos de funcionamento do regime.

Isso demonstra que a Política de Maquila, de fato, desvelou sua potencialidade somente a partir da segunda década do século XXI. Obviamente, as sucessivas altas no PIB e o clima econômico favorável após a crise de 2008 em muito tem a ver com a atratividade das empresas para o Paraguai, mas o investimento em um projeto oficial de promoção, fortalecimento e consolidação do regime Maquila, patrocinado pelo MIC – Ministério de Industria y Comercio, desde 01 de janeiro de 2002 a 31 de dezembro de 2012, para divulgação das vantagens ofertadas e acompanhamento dos resultados obtidos foi de fundamental importância no desenrolar da institucionalização da política.

O projeto 14335 “CONSOLIDACION DEL PROGRAMA MAQUILA EN EL PARAGUAY”, foi, então, executado pelo MIC e supervisionado pela divisão paraguaia do PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, através de um convênio realizado entre as instituições. De 2002 a 2012, mobilizou o montante de U\$S 1.912.067,20 de dólares para:

Promover el desarrollo sócio-económico del Paraguay, a través del fortalecimiento y consolidación del Programa Maquila, lo cual promoverá la atracción de futuras inversiones productivas en el área industrial, logrando la inserción efectiva del Paraguay a mercados internacionales, generando nuevas fuentes de trabajo que contribuirá a mejorar el nivel de ingresos de la población y consecuentemente su bienestar em general (PNUD, 2011, p. 2).

A fim de alcançar esse objetivo, o projeto buscou dar suporte ao Programa Maquila, a partir de sua difusão, ajustes de procedimentos operativos e provisão de um sistema automatizado de alta qualidade, eficácia e segurança. O projeto também contemplou, especialmente, a comunicação e visibilidade do programa, através de ações de comunicação, informação, publicidade, relações públicas, seminários, que tiveram o intuito de divulgar as vantagens oferecidas por meio da internet, folhetos, artigos e reportagens, visitas, conferências e materiais de promoção de alcance nacional e internacional (PNUD, 2011).

Na prática, a partir deste projeto, se realizaram melhoramentos contínuos em tecnologia de informação e no Sistema Automatizado de Maquila na *web* – SAM WEB; Oferta *online* dos serviços ofertados pela Secretaria Executiva do CNIME; Capacitação dos recursos humanos do CNIME e das indústrias a respeito das responsabilidades socioambientais das empresas; Assessoria às empresas em negociações nacionais e internacionais; Assessoria interinstitucional aos órgãos governamentais em negociações internacionais; Ações de promoção e divulgação da Lei de Maquila em potenciais países investidores; Visitas a outros Departamentos do Paraguai para divulgar a Política e atrair empresas para outras regiões além do Departamento Central e Alto Paraná, entre outros.

Não fosse a iniciativa institucional do Paraguai em promover a industrialização voltada à exportação como política industrial de desenvolvimento econômico e geração de empregos, todas as vantagens proporcionadas pelos incentivos legais assegurados na Lei de Maquila não surtiriam, por si só, os efeitos observados em 19 anos de regulamentação da Lei ou, pelo menos, demorariam muito mais tempo para se tornarem responsáveis por mais da metade das exportações de manufaturas de origem industrial, como observado atualmente.

Dessa maneira, o estímulo estatal se mostrou tão importante quanto os próprios incentivos, na medida em que se evidencia uma conexão entre a execução de um projeto oficial de promoção e consolidação do Programa Maquila no período 2002-2012 e o substancial aumento de todos os índices relativos ao programa (número de projetos aprovados, investimentos, exportações, mão de obra contratada) após 2011, o que é melhor refletido nas considerações finais. Os objetivos e a estratégia deste Projeto podem ser visualizados nos documentos em anexo, após as referências.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio a toda evolução experimentada pela Europa desde o séc. XVIII, não houve espaço para a América Latina desfrutar do mesmo desenvolvimento observado no velho continente, muito em função do isolamento proposto (ou imposto) pelos países mais desenvolvidos aos países periféricos, na medida em que os termos de troca sempre foram mais favoráveis a quem exporta manufaturas e ao invés de *commodities*. Além disso, a instabilidade política que rondou todos os países latino americanos no início dos anos 1800, levando praticamente todos a se tornarem independentes nesse período, dificultou sobremaneira a criação de uma estrutura industrial capaz de prover as necessidades internas ou quebrar a dependência dos países mais desenvolvidos.

Se a análise da América Latina, em geral, demonstra isso, o que dizer da situação socioeconômica do Paraguai, um país de pequena extensão, população, sem acesso ao mar e que, no transcurso de sua existência, foi profundamente abalado por um conflito de grandes proporções e repercussões em todos os aspectos. Em que pese a discussão histórica a respeito dos motivos determinantes da Guerra do Paraguai, as conclusões a respeito das suas consequências convergem para um único parecer: a Guerra da Tríplice Aliança foi causa de uma verdadeira destruição do Estado existente, com significativa influencia na ruptura definitiva de um modelo de crescimento econômico que representava, à época, as bases para uma formidável expansão capitalista em termos de sistema produtivo nacional (DORATIOTO, 2002).

A reorganização do Paraguai levou décadas e a instabilidade política reinou ao ponto de o país ser governado por 12 presidentes no período de 30 anos, até o fim do século XIX, em que cada um governou, em média, apenas dois anos e meio. Não é preciso dizer, então, que o desenvolvimento econômico também sentiu as consequências do conflito, haja vista que o Paraguai não conseguiu retomar o ímpeto econômico de antes, ao ponto de o país receber, apenas de forma mediatizada, o impacto que teve, na consolidação das economias agroexportadoras da Argentina e do Uruguai, a introdução de fatores de produção, como a imigração europeia e os capitais estrangeiros (DORATIOTO, 2002).

Conforme demonstrado nessa dissertação, os índices socioeconômicos ainda refletem as consequências de um conflito mal planejado ou,

para ser mais categórico, totalmente desnecessário ao Paraguai. O atraso gerado pelas guerras e pelas sucessivas crises políticas ao longo do século XX interferiram diretamente em sua economia pouco diversificada, baseada na produção agrícola, na exportação de energia elétrica e no setor terciário (serviços), que emprega, atualmente, 61,6% da população economicamente ativa. As taxas de pobreza, ainda estarrecedoras, são diretamente proporcionais à economia agrícola, ao redor de 24,2% de pobreza geral e 4,8% de pobreza extrema da população, levando-se em conta que os índices de pobreza no campo elevam os índices gerais por serem muito mais altos que os índices urbanos.

Na tentativa de modificar o panorama de atraso, em 1997, o Paraguai promulga a Lei de Maquila (Ley nº 1.064/97) e a regulamenta em 2000, através do Decreto 9.585. Da leitura do preâmbulo do decreto se extraem todos objetivos dessa política, em que o primeiro expressa a finalidade mais relevante, qual seja, a necessidade de iniciar um processo de profunda modificação da posição do Paraguai no âmbito da produção e do comércio internacional.

Não que os outros objetivos não sejam importantes, pelo contrário. A integração regional e global através das manufaturas, a transferência de tecnologia, a criação de empregos e renda, a inserção de divisas, entre outros, são objetivos esperados pela Lei, mas, em realidade, são consequências de sua institucionalização, ao passo que a modificação da posição paraguaia no âmbito da produção e do comércio internacional criam verdadeiramente uma cisão no processo de atraso histórico que o Paraguai experimentou ao longo do século XX em termos de industrialização.

Em razão disso, a criação desse modelo de industrialização a partir da concessão de incentivos legais demonstra a consciente preocupação do Estado Paraguaio em planejar um desenvolvimento sustentável que privilegie seus fatores de produção, com base no que preceitua a concepção de Administração Pública Gerencial que se disseminou a partir de 1950, quando a economia globalizada passou a exigir dos governos estratégias de desenvolvimento que permitam a atuação do setor privado em níveis de concorrência saudáveis com as empresas dos outros países.

Assim, os números apresentados no Capítulo 4 desta dissertação evidenciam os resultados já obtidos através do Regime de Maquila, de forma a demonstrar que a política tem sido bem conduzida em âmbito institucional.

Obviamente, não se permite aqui afirmar que os incentivos fiscais não são o maior fator de atratividade dessas empresas para produzir em solo paraguaio, tendo em vista que, no Brasil, somente o ICMS em alguns estados gira em torno de 18%, mais 9,25% de PIS/COFINS, entre outros tributos trabalhistas, custo de água, energia elétrica, etc. (CAVALCANTE, 2018).

Mas se os empresários têm sido atraídos pelo imposto único de 1% sobre o valor agregado na exportação, as outras desonerações concedidas pela Lei de Maquila se tornam um fator surpresa no estímulo à migração para o país vizinho. Não à toa, o Brasil é o país que mais tem filiais maquiladoras já instaladas no Paraguai, bem como 78,2% do que é produzido lá tem como destinação final o mercado brasileiro. Os investimentos externos diretos também já apresentam números vultuosos, na casa de U\$S 524 milhões de dólares, ao passo as exportações não param de crescer, superando ano a ano a marca anterior, sendo que os últimos dados de 2018 informam o valor de U\$S 545,8 milhões de dólares exportados ao final do exercício financeiro, extrapolando mais da metade das manufaturas de origem industrial exportadas, atingindo o índice de 54,16%.

Diante disso, o regime de Maquila alcançou, em 19 anos de regulamentação e funcionamento, número expressivos que permitem afirmar que o Paraguai tem se utilizado dessa ferramenta legitimamente como uma estratégia de desenvolvimento, a partir da concessão de incentivos legais. As 179 indústrias instaladas nesse período, especialmente as 156 indústrias instaladas de 2011 pra cá, indicam uma tendência de crescimento e maximização da potencialidade da Maquila no território paraguaio, dadas as proporções de sua economia.

À luz da fundamentação teórica, pode-se afirmar, portanto, que a Lei de Maquila é eficiente, na medida em que promove o bem-estar social da sociedade, gerando mais benefícios que custos sociais, em decorrência dos 16.959 empregos formais diretos já criados, além de se inserir em um dos setores econômicos de maior renda auferida pelos trabalhadores na economia paraguaia.

Ainda que se observe o dispêndio de U\$S 1.912.067,20 de dólares do Estado Paraguai na promoção e consolidação da Lei através do Projeto 14335 no período 2002-2012, provenientes dos tributos pagos por toda sociedade, esse custo será amortizado, se já não o foi, pela arrecadação do imposto de exportação incidente sobre as manufaturas comercializadas. A partir da amortização dos custos sociais, a Lei também pode ser considerada eficiente na concepção de Pareto, uma

vez que os tributos gerados pela atividade econômica são transformados em investimentos sociais à toda população, não somente a quem trabalha nas empresas maquiladoras, assim elevando o bem-estar geral da população.

A vantagem da Maquila Paraguuaia para a Mexicana, nesse sentido, é que a Maquila Paraguuaia foi criada com bases bem assentadas no que tange ao respeito às legislações trabalhistas e ambientais, além de prever a criação de um órgão governamental específico para acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos em seu âmbito de atuação. Essa diferença é fundamental para evitar que a política paraguaia seja vista ao longo do tempo como um “mal temporal”⁶, assim como foi classificada pelos mexicanos por muito tempo, pelo fato de não criar ligações produtivas com outros setores e não visar outra finalidade que não fosse somente o combate ao desemprego e a geração de divisas, o que acabou precarizando a mão de obra mexicana, consistindo em uma das críticas mais árduas ao modelo maquilador implantado naquele país.

Dessa maneira, com objetivos bem claros e institucionalizados desde logo, o Regime de Maquila demonstra a eficiência de uma política planejada e voltada ao desenvolvimento através de incentivos garantidos no âmbito do ordenamento jurídico paraguaio. É inquestionável, portanto, que o Paraguai não desejava criar um plano de governo, mas uma política de Estado, com a finalidade de superar a fase pré-capitalista que sua indústria estava inserida.

Dada sua institucionalização, seu impulso dependerá, também, além das relações entre os agentes econômicos privados, das relações políticas que se estabelecerão entre governos. Não que os agentes econômicos não tenham importância nesse processo, pelo contrário, suas decisões são pautadas diante da comparação entre custos e benefícios de ordem econômica, política e social e seus investimentos são importantes para a continuidade da política de Maquila, mas suas preferências são consequencialistas porque levam em conta o que vai acontecer (em termos probabilísticos) depois de tomada a decisão, e não as causas que levaram à necessidade de tomar a decisão, porque, em realidade, o agentes econômicos se preocupam com o futuro e não com o passado (PORTO, 2013).

Tendo em vista a volatilidade dos mercados, das taxas de câmbio e

⁶ Termo utilizado pelos autores Contreras e Munguía (2007), ao esclarecer que as Maquilas Mexicanas foram, por muito tempo, classificadas como um “mal temporal”, por precarizar os direitos trabalhistas, visando somente a geração de divisas e o combate ao desemprego, não se vislumbrando, na época de sua implantação, o objetivo de gerar *eslabonamientos*, ou seja, ligações de efeito multiplicador na economia mexicana.

a dependência que já era prevista entre a produção paraguaia e o mercado consumidor brasileiro, o que pode sujeitar a política de Maquila a externalidades que fogem do controle do Paraguai, a manutenção de relações sadias com os Estados vizinhos, especialmente o Brasil, deve ser um norte a ser seguido para evitar que a agenda pública respingue nas atividades privadas.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o presidente Donald Trump tem repetidamente ameaçado taxar os produtos de origem mexicana em 5%, podendo aumentar gradualmente a taxa até 25% até outubro de 2019, caso o México não adote medidas eficazes para conter a imigração ilegal que ocorre nas fronteiras de ambos países, o que inviabilizaria a atividade das maquiladoras mexicanas. Obviamente, esse não é o cenário vislumbrado na América Latina. O anúncio da construção de duas novas pontes entre Brasil e Paraguai (Foz do Iguaçu/PR - *Ciudad del Este*/PY e Porto Murtinho/MS - Carmelo Peralta/PY), patrocinadas pela Hidrelétrica Itaipu Binacional, símbolo de integração entre os dois países, demonstra o estreitamento das relações externas e a aproximação entre os governos Bolsonaro e Mário Abdo Benitez.

No entanto, a Receita Federal do Brasil acaba de anunciar (junho/2019) a cobrança de uma tarifa extra Mercosul de 16% sobre o valor de compra de peças automotivas oriundas do Paraguai. Apesar dos dois países fazerem parte do bloco, a indústria automotiva não foi inserida no regime comercial, permitindo que a tarifa pudesse ser cobrada sobre as peças de carros produzidas lá e exportadas para as montadoras brasileiras.

Afora isso, o recém anunciado acordo entre o Mercosul e a União Europeia, assinado em 28 de junho de 2019, após mais de 20 anos de negociações, pode causar impactos sensíveis no comércio entre Brasil e Paraguai, tendo em vista que as desonerações atingem em cheio as importações de maquinários, fármacos, vestuário e calçados, algumas das atividades mais desenvolvidas no âmbito da Maquila paraguaia.

Isto posto, cabe ao governo paraguaio, seja o atual, sejam os próximos, neutralizar todas estas externalidades a fim de garantir que sua estratégia de desenvolvimento a partir de incentivos legais possa continuar integrando o Paraguai ao comércio internacional, possibilitando a transferência de tecnologia, gerando divisas, incrementando a economia e, sobretudo, maximizando o bem-estar da população através de empregos formais, da renda e dos tributos incidentes.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA EFE. **Paraguai propõe ao Brasil acordo para evitar impostos sobre peças automotivas**. Assunção: 2019. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/brasil/economia/paraguai-prop-e-ao-brasil-acordo-para-evitar-impostos-sobre-pe-as-auto-motivas/50000240-4014809>>. Acesso em: 05 de julho de 2019.

AGÊNCIA EFE. **UE e Mercosul fecham acordo comercial após 20 anos de negociação**. Bruxelas, 2019. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/brasil/mundo/ue-e-mercosul-fecham-acordo-comercial-apos-20-anos-de-negocia-o/50000243-4011815>>. Acesso em: 05 de julho de 2019.

ARECES, Nidia M. De la independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870). In: TELESCA, Ignacio (Coord.). **Historia del Paraguay**. 4ª Ed. Assunção: Santillana, 2011.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 17ª Ed. São Paulo: Editora Globo, 2005.

BCP – BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. **Régimen de Maquila en la Economía Paraguaya**. Asunción: 2014. Disponível em: <<https://www.bcp.gov.py/notas-metodologicas-i131>>. Acesso em: 02 de julho de 2019.

_____. **Reporte de Comercio Exterior – Diciembre 2018**. Asunción: 2018. Disponível em: <<https://www.bcp.gov.py/reportes-de-comercio-exterior-diciembre-2018-n1081>>. Acesso em: 05 de julho de 2019.

BÉRTOLA, Luís. OCAMPO, José Antonio. **O Desenvolvimento Econômico da América Latina Desde a Independência**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado; Governo; Sociedade: Para uma teoria geral da política**. 1ª ed., 17ª reimp. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOTELHO, Martinho Martins. A eficiência e o efeito Kaldor-Hicks: a questão da compensação social. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, Brasília, v.2, n.1, p. 27-45, jan/jul 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2019.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília/DF: 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Inteligência Comercial. **Como Exportar: Paraguai/ Ministério das Relações Exteriores**. Brasília: MRE, 2016. Disponível em: <<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/Publicacoes/ComoExportar/CEXParaguai.pdf>>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. 1ª Ed. São Paulo: Editora FGV, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BREZZO, Liliana M. Reconstrucción, poder político y revoluciones (1870-1920). In: TELESCA, Ignacio (Coord.). **Historia del Paraguay**. 4ª Ed. Assunção: Santillana, 2011.

BRUN, Diego Abente. Después de la Dictadura. In: TELESCA, Ignacio (Coord.). **Historia del Paraguay**. 4ª Ed. Assunção: Santillana, 2011.

BULMER-THOMAS, Victor. **La Historia Económica de América Latina Desde La Independencia**. 2ª Ed. Cidade do México: FCE, 2010

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARRILLO, Jorge. Produtos maduros de alta tecnologia em cadeias globais: eletrônica e autopeças na fronteira norte do México. In: FILHO, Jair do Amaral; CARRILLO, Jorge (Coord.). **Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre a região Nordeste do Brasil e a Baixa Califórnia, México**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2011. P. 67-96.

CASTELAR, Armando. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Coord.). Sociedade e Economia: **Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento**. 1ª Ed. Brasília: Ipea, 2009. P. 09 – 17.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Instalação de Indústrias Brasileiras no Paraguai**. Boletim Legislativo do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol67>>. Acesso em: 23 de junho de 2019.

CÉSAR, Gustavo Rojas de Cerqueira. **Integração produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral**. Boletim de Economia e Política Internacional do IPEA. Brasília: 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6732/1/BEPI_n22_Integra%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 25 de janeiro de 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Perfil Econômico Nacional – Paraguai**. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=PRY&idioma=spanish>. Acesso em: 10 de dezembro de 2018.

_____. **Perfil Nacional Sócio-Demográfico do Paraguai**. Disponível em: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=PRY&idioma=spanish>. Acesso em: 10 de dezembro de 2018.

CONDE, Roberto Cortés. O Crescimento da Economia Argentina no Período 1870-1914. In: BETHELL, Leslie (Coord.). **História da América Latina de 1870 a 1930**. Vol. V, 1ª Ed. 2ª Reimp. São Paulo: EDUSP, 2013. P. 475-507.

CONTRERAS, Óscar F. MUNGUÍA, Luis Felipe. Evolución de las maquiladoras em México. Política industrial y aprendizaje tecnológico. **Revista Región y Sociedad**, Hemosillo, v. XIX, número especial, p. 71-87, 2007.

COPETTI NETO, Alfredo; SOUSA, Joelma C., **Lei de Maquila: uma alternativa ao desenvolvimento regional**. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/tag/lei-de-maquila/>>. Acesso em: 12 de maio de 2017.

CORONEL, Bernardo. Paraguay, la vanguardia capitalista del siglo XIX. In: VILLAGRA, Luis Rojas (Coord.). **Proceso Histórico de la Economía Paraguaya**. Assunção: Secretaria Nacional de la Cultura, 2012. p. 179-206.

CORRIENTE, Federico. **Dictionary of Arabic and Allied Loanwords: Spanish, Portuguese, Catalan, Galician and Kindred Dialects**. 1ª Ed. Leiden: Brill, 2008.

COSTA, Francielly da Fonseca. **Lei de Maquila: Impactos no Desenvolvimento Econômico do Paraguai de 2003 a 2016**. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Toledo: Unioeste, 2018, 115 p.

CREYDT, Oscar. **Formación Histórica de la Nación Paraguaya**. Asunción: Servilibro, 2004.

CUNHA, George Henrique de Moura; AVILA, Carlos F. Domínguez. Economia e Sociedade no México do Século XIX: Vicissitudes na construção de um Estado-nação. **Revista NEIBA: Cadernos Argentina Brasil - UERJ**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 1-21, jul/2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 78-79.

DAVIS, Eduardo. **Um ano após sua morte, túmulo do general Stroessner no DF não recebe visitas**. Agência EFE. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2007/08/16/ult1808u99418.jhtm>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2019.

DEAN, Warren. A Economia Brasileira: 1870-1930. In: BETHELL, Leslie (Coord.). **História da América Latina de 1870 a 1930**. Vol. V, 1ª Ed. 2ª Reimp. São Paulo: EDUSP, 2013. P. 659-703.

DELFIN NETTO, Antônio; IKEDA, Akihiro. Estratégias de Desenvolvimento. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Coord.). **Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento**. 1ª Ed. Brasília: Ipea, 2009. P. 09 – 17.

DGEEC – DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS. **Características de la Economía del Paraguay**. Assunção: 2013. Disponível em: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Dipticos/memoria_CNE2011/Caracteristicas%20de%20la%20economia%20Paraguaya%20WEB.pdf>. Acesso em: 25 de janeiro de 2019.

_____. **Censo Económico Nacional 2011: Paraguay - Resultados Finales**. Assunção: 2013. Disponível em: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/CEN2011/resultados_finales_CEN.pdf>. Acesso em: 25 de janeiro de 2019.

_____. **Encuesta Permanente de Hogares Continua: Boletín Trimestral de Empleo 2º Trimestre de 2018 – EPHC 2018**. Assunção: 2018. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPHC/Boletin%20trimestral%20de%20empleo%20EPHC.pdf>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2019.

_____. **Encuesta Permanente de Hogares Continua: Boletín Trimestral de Empleo 4º Trimestre de 2018 – EPHC 2018**. Assunção: 2019. Disponível em: <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPHC/Cuarto%20Trimestre/Boletin%20trimestral%20de%20empleo%20EPHC_T4-2018.pdf>. Acesso em: 5 de julho de 2019.

_____. **Encuesta Permanente de Hogares Continua: Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingreso – EPHC 2018**. Assunção: 2019. Disponível em: <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/POBREZA-MONETARIA%20-2018/Pobreza%20Monetaria_presentacion.pdf>. Acesso em: 05 de julho de 2019.

_____. **Encuesta Permanente de Hogares Continua: Principales Resultados do Boletín Trimestral de Empleo 1º Trimestre 2019 – EPHC 2019**. Assunção: 2019. Disponível em: <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPHC2019/Primer%20Trimestre/Presentacion%20Boletin%20Trimestral%20de%20Empleo%20EPHC_1erTRIM2019.pdf>. Acesso em: 06 de julho de 2019.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

ELALI, André. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães

(Coord.). **Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP, 2007, p. 35-62.

FARIA, Ernesto (Coord.). **Dicionário Escolar Latino-Português**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1962.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

FIEMS – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Guia de Investimento Paraguai**. Mato Grosso do Sul: 2015. Disponível em: <http://www.fiems.com.br/public/confederacoes/guia_de_investimento_paraguai.pdf> Acesso em: 03 de julho de 2019.

FIGUEREDO, Oscar Augustin 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. Ribeirão Preto/SP: 24 a 27 de julho de 2005. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/2/389.pdf>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A Revolução de 1930 e a Economia Brasileira. **Revista Economia**. Salvador, n. 13, p.843–866, 2012. Disponível em: <http://professor.ufrgs.br/pedrofonseca/files/fonseca_p_a_revolucao_de_1930_e_a_economia_brasileira.pdf>. Acesso em: 09 de dezembro de 2018.

FURTADO, Celso. **A Economia Latino-Americana: Formação Histórica e Problemas Contemporâneos**. 4ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARRETÓN, Manuel Antônio, *et al.* **América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

GENTIL, Denise Lobato. MICHEL, Renaut. Estratégia de desenvolvimento e intervenção fiscal do estado. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Coord.). **Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento**. 1ª Ed. Brasília: Ipea, 2009. p. 131 - 142.

HEILBRONER, Robert. THURLOW, Lester. **Entenda a Economia**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

HOBBSAWM, Eric. **A Era das Revoluções: 1789-1848**. 23ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

INSFRÁN PELOZO, José Anibal. **El Sector Financiero Paraguayo. Evaluando 10 Años de Transición**. In: XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA 2000). Miami/FL: 16 al 18 de março de 2000. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/InsfranPelozo.PDF>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

IOS – INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. **Empresas maquiladoras paraguaias: panorama geral e investimentos brasileiros no setor**. São Paulo: 2017. Disponível em: <<http://www.observatoriosocial.org.br/sites/default/files/relatorio>>

_sobre_maquilas_2017.pdf>. Acesso em: 23 de janeiro de 2019.

KICH, Juliane Inês Di Francesco; PEREIRA, Maurício Fernandes. **Análise epistemológica das obras de Igor Ansoff, Michael Porter e Henry Mintzberg**. VI Encontro de Estudos em Estratégia. Bento Gonçalves/RS: 19 a 21 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/3Es254.pdf>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

KON, Anita. **Economia Industrial: teoria e estratégias**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

LAMBERTI, Eliana. **Regulação e reprodução do sistema socioeconômico: análise da trajetória do desenvolvimento do Paraguai**. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011. Disponível em: < <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/49857>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2019.

LEMOS, Marcelo Rodrigues. Estratificação Social na Teoria de Max Weber: considerações em torno do tema. **Revista Iluminart**. Florianópolis, n. 9, ano IV, p. 113-127, nov/2012.

LEWIS, Paul H. O Paraguai da Guerra da Tríplice Aliança à Guerra do Chaco: 1870-1932. In: BETHELL, Leslie (Coord.). **História da América Latina de 1870 a 1930**. Vol. V, 1ª Ed. 2ª Reimp. São Paulo: EDUSP, 2013. P. 633-655.

LINS, Andréia do Egito. **Uma aplicação da Teoria da Base Exportadora ao Caso Nordeste**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Universidade Federal do Pernambuco. Recife: UFPE, 2008, 57p.

MACIEL, R. E. A. **A Maquila no Paraguai: modelo produtivo e integração no início do século XXI**. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Integração Contemporânea da América Latina) - Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu: Unila, 2017, 109p.

MASI, Fernando. Contribucion al Estudio de la Evolucion Socioeconomica del Paraguay. In: CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS. **Revista Paraguaya de Sociología: Pasado y Presente de la Realidad Social Paraguaya**. 2ª Ed. Assunção: CPES, 2011.

MATTEI, Lauro; SANTOS JÚNIOR, José Aldoril dos. Industrialização e Substituição de Importações no Brasil e na Argentina: Uma Análise Histórica Comparada. **Revista de Economia da UFPR**, Curitiba, v. 35, n. 1 (ano33), p. 93-115, jan/abr 2009.

MELO, Fábio Soares de. Incentivos fiscais e segurança jurídica. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP Editora, 2007. P. 135-156.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MENEZES, Alfredo da Mota. **A Guerra é nossa: a Inglaterra não provocou a Guerra do Paraguai**. 1ª Ed. São Paulo: Contexto, 2012.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991**. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Assunção/PY: 1991. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf>. Acesso em: 22 de junho de 2019.

_____. **Acordo de Complementação Econômica nº 18, de 29 de novembro de 1991**. Montevideu/UY: 1991. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1270148590.pdf>. Acesso em: 22 de junho de 2019.

_____. **Quadragésimo Quarto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18, de 23 de fevereiro de 2005**. Montevideu/UY: 2005. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quals-o-brasil-e-parte/1819-acordos-mercosul-ce-18>>. Acesso em: 22 de junho de 2019.

_____. **Sexagésimo Quinto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18, de 09 de julho de 2008**. Montevideu/UY: 2008. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quals-o-brasil-e-parte/1819-acordos-mercosul-ce-18>>. Acesso em: 22 de junho de 2019.

MÉXICO. **Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación**. Ciudad de México/MX: 2016. Disponível em: <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55451/D31.pdf>>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

MINISTÉRIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO DEL PARAGUAY. Estadísticas de la maquila em fines de 2017. In: AGENCIA DE INFORMACIÓN PARAGUAYA. **Exportaciones de maquila superaron los US\$ 442 millones en el 2017**. Asunción: 2018. Disponível em: <<https://www.ip.gov.py/ip/exportaciones-de-maquila-superaron-los-us-442-millones-en-el-2017/>>. Acesso em: 04 de julho de 2019.

MOLINA, Federico Rivas. **Mario Abdo Benítez, um filho da ditadura sobe ao poder no Paraguai**. El País. Assunção: 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/21/internacional/1524329651_181029.html>. Acesso em: 30 de janeiro de 2019.

MOLINIER, Lila. La economía paraguaya de entreguerras. In: VILLAGRA, Luis Rojas (Coord.). **Proceso Histórico de la Economía Paraguaya**. Assunção: Secretaria Nacional de la Cultura, 2012. P. 207-258. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2012/06/Proceso-hist%C3%B3rico-de-la-econom%C3%ADa-paraguaya.pdf>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2019.

MUNIZ, Sérgio Tadeu Gonçalves. Dependência, Industrialização e Desenvolvimento na América Latina: uma comparação entre as ideias de Ruy Mauro Marini e de Raúl Prebisch. In: NEVES, Lafaiete Santos (Coord.). **Desenvolvimento e Dependência: atualidade do pensamento de Ruy Mauro Marini**. Curitiba: CRV, 2012.

NICKSON, Andrew. El Regimén de Stroessner (1954-1989). In: TELESCA, Ignacio (Coord.). **Historia del Paraguay**. 4ª Ed. Assunção: Santillana, 2011.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

PARAGUAI. **Constitución de la República de 1992**. Asunción/PY: 1992. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf>. Acesso em: 18 de junho de 2019.

_____. **Decreto nº 2.046, de 28 de junio de 2019**. Por el cual se dispone el reajuste de los sueldos y jornales mínimos de trabajadores del sector privado. Asunción/PY: 2019. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO2046_bdv18spk.PDF>. Acesso em: 02 de julho de 2019.

_____. **Decreto nº 9.585, de 17 de julio de 2000**. Por el cual se reglamenta la ley 1.064/97 "de maquila". Asunción/PY: 2000. Disponível em: <<http://www.mic.gov.py/maquila/ES/leyes-relacionadas-a-la-maquila.php>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2019.

_____. **Ley nº 294, de 31 de diciembre de 1993**. Evaluación de impacto ambiental. Asunción/PY: 1993. Disponível em: <<http://www.mic.gov.py/maquila/ES/leyes-relacionadas-a-la-maquila.php>>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

_____. **Ley nº 868, de 02 de noviembre de 1981**. De dibujos y modelos industriales. Asunción/PY: 1981. Disponível em: <http://www.mic.gov.py/v1/sites/172.30.9.105/files/Ley%20868%20-20Dibujos%20y%20Modelos%20Industriales_0.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

_____. **Ley nº 912, de 01 de agosto de 1996**. Que aprueba el protocolo de armonización de normas sobre propiedad intelectual en el mercosur, en materia de marcas, indicaciones de procedencia y denominaciones de origen. Asunción/PY: 1996. Disponível em: <<http://www.mic.gov.py/maquila/ES/leyes-relacionadas-a-la-maquila.php>>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

_____. **Ley nº 1.064, de 13 de mayo de 1997**. De la Industria Maquiladora de Exportación. Asunción/PY: 1997. Disponível em: <<http://www.mic.gov.py/maquila/ES/leyes-relacionadas-a-la-maquila.php>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2019.

_____. **Ley nº 1.328, de 15 de octubre de 1998**. De derecho de autor y derechos conexos. Asunción/PY: 1998. Disponível em: <<http://www.mic.gov.py/maquila/ES/leyes-relacionadas-a-la-maquila.php>>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

_____. **Ley nº 1.334, de 27 de octubre de 1998**. De defensa del consumidor y del usuario. Asunción/PY: 1998. Disponível em: <http://www.mic.gov.py/v1/sites/172.30.9.105/files/Ley%2016_0.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

PAREDES, Ernesto. **Datos Estadísticos**. In: II Encontro de Maquiladores de Alto Paraná. *Ciudad del Este*: 09 de maio de 2019.

PEREIRA, Lorena Izá. Estrangeirização da terra no Paraguai: Migração de camponeses e latifundiários brasileiros para o Paraguai. **Boletim DATALUTA**, n. 97, p. 01-14, jan/2016. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/1artigodomes_2016.pdf>. Acesso em: 23 de janeiro de 2019.

PORTO, Antônio José Maristrello. **Análise Econômica do Direito (AED)**. Caderno de Graduação 2013.2. Rio de Janeiro: FGV, 2013. Disponível em: <https://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u100/analise_economica_do_direito_20132.pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2019.

PRADO, Mauricio Almeida. O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília, vol. 62, n. 3, p. 261-279, jul/set, 2011.

PNUD – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Evaluación del Desarrollo Humano en Paraguay en la década 2001-2011**. Asunción: Naciones Unidas, 2012. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/paraguay/docs/Evaluaci%c3%b3n%20del%20Desarrollo%20Humano%20en%20Paraguay.pdf>>. Acesso em: 04 de julho de 2019.

_____. **Projeto 14335: Consolidacion del Programa Maquila en el Paraguay**. Asunción: Naciones Unidas, 2011. Disponível em: <http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/operations/projects/poverty_reduction/consolidacion-del-programa-maquila-en-el-paraguay.html#>. Acesso em: 07 de julho de 2019.

ROLON, José Aparecido. **Paraguai: transição democrática e política externa**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30042010-114706/publico/JOSE_APARECIDO_ROLON.pdf>. Acesso em: 22 de janeiro de 2019.

ROUQUIÉ, Alain; SUFFERN, Stephen. Os Militares na Política Latino Americana Após 1930. In: BETHELL, Leslie (Coord.). **A América Latina Após 1930: Estado e Política**. Vol. VII, 1ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2019. P. 197-274.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos Direito GV**. São Paulo, vol. 5, n. 2, p.01-58, mar/2008.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. **Indústria Mundial: mudanças e tendências recentes**. Texto para discussão – IE UNICAMP. Campinas, nº 186, p. 01-33, dez/2010. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1816&tp=a>>. Acesso em: 08 de julho de 2019.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LED, 2000.

SOSTOA, Osmar; CÁCERES, Oscar.; ENCISO, Horácio. La Economía Paraguaya durante la dictadura de Alfredo Sotressner. In: VILLAGRA, Luis Rojas (Coord.). **Proceso Histórico de la Economía Paraguaya**. Assunção: Secretaria Nacional de la Cultura, 2012. P. 259-280.

STRAUB, Stéphane. Evolución macroeconómica del Paraguay 1989-1997: burbuja de consumo y crisis financeira. In: **Revista de la Cepal**. Santiago de Chile, nº 65, p. 119-132, ago/1998. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12115/065119132_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 de janeiro de 2019.

TABAK, Benjamin Miranda. Análise Econômica do Direito: Proposições Legislativas e Políticas Públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.52, n.205, p.321-345, jan/mar 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ri_l_v52_n205_p321.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2019.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

THORP, Rosemary. As Economias Latino-Americanas: 1939-1950. In: BETHELL, Leslie (Coord.). **A América Latina Após 1930: Economia e Sociedade**. Vol. VI, 1ª Ed. 1ª Reimp. São Paulo: EDUSP, 2009. P. 77-127.

UGP – UNIÓN DE GREMIOS DE LA PRODUCCIÓN. **Agricultura y Desarrollo em Paraguay**. Assunção: 2015. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/v2/novenoconcurso/docs/materias/agricultura%20y%20desarrollo.pdf>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2019.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2016**. New York: United Nations, 2016. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-2016-human-development-report-2017.pdf>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2019.

VIDALLET, Julio Benegas. **O Massacre de Curuguaty: golpe sicário no Paraguai**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

VILLAGRA, Luis Rojas. La Economía Paraguaya independiente. El periodo francista. In: VILLAGRA, Luis Rojas (Coord.). **Proceso Histórico de la Economía Paraguaya**. Assunção: Secretaria Nacional de la Cultura, 2012. P. 149-178.

WAGNER, Carlos. **Brasiguaios: homens sem pátria**. Petrópolis: Editora Vozes, 1990.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. V. 1. Brasília: Editora UNB, 2004.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? - Índice de Gini. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, Ano 1, Ed. 4, nov/2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em: 24 de janeiro de 2019.

ANEXOS

ANEXO A – Convênio entre o Ministério de Indústria y Comercio do Paraguay e a PNUD – Paraguay, para execução do Projeto 14335 nos anos de 2011-2012⁷



**Ministerio de Industria y Comercio (MIC)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
País: PARAGUAY (Py)**

**Título del Proyecto: Programa “Consolidación del Programa Maquila en Paraguay”
REVISIÓN SUSTANTIVA, PERIODO 2011-2012**

UNDAF Resultado(s): Resultado previsto #1 del UNDAF: Gobernabilidad democrática en Paraguay fortalecida;

Resultado esperado (CPAP): 1.1.Reforma y modernización de las instituciones del Estado apoyada para la profundización del sistema democrático.

Producto esperado (CPAP): 1.1.3. Instituciones e instancias del sector público en proceso avanzado de modernización.

Asociado en la Implementación: Ministerio de Industria y Comercio (MIC) del Paraguay

Modalidad de ejecución: Implementación Nacional (NIM) por parte del MIC

Breve Descripción

Se extiende por dos años la ejecución del Proyecto con el objetivo de proseguir con la promoción del desarrollo socioeconómico del Paraguay a través del fortalecimiento y consolidación del Programa Maquila. Ello promoverá la atracción de futuras inversiones productivas en el sector industrial, logrando la inserción efectiva de Paraguay a mercados internacionales y generando nuevas fuentes de trabajo, lo cual contribuirá a mejorar el nivel de ingresos de la población y consecuentemente, su bienestar en general.

Periodo del Programa	2007-2013
Área de Resultado Clave (Plan Estratégico): Gobernabilidad Democrática	
Identificación en Atlas:	00014335
Fecha de inicio:	Febrero 2011
Fecha de finalización:	Diciembre 2012
PAC Meeting Date	12 Mayo 2011
Acuerdo de gestión	NIM

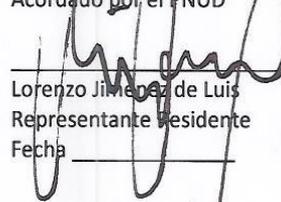
Presupuesto	USD 599.040
Costos Administrativos	USD 24.960
Presupuesto Total	USD 624.000
Recursos asignados:	_____

- Gobierno USD 624.000

Acordado por el MIC


Francisco Rivas
Ministro, Industria y Comercio
Fecha _____

Acordado por el PNUD


Lorenzo Jimenez de Luis
Representante Residente
Fecha _____

⁷ Para saber mais e ter acesso ao documento completo, acessar: <http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/operations/projects/poverty_reduction/consolidacion-del-programa-maquila-en-el-paraguay.html#>>.



I. ANÁLISIS SITUACIONAL

I.1 ANTECEDENTES

Existe un desarrollo incipiente y poco diversificado de las industrias de exportación en el país, además la coyuntura regional hace emerger al régimen de maquila como una oportunidad para la instalación de nuevas empresas; también se debe considerar que el régimen permite el aprovechamiento de la capacidad ociosa de las empresas existentes en el país que tengan potencial exportador.

Desde el inicio del Régimen de Maquila se han aprobado 114 programas de maquila, estando vigentes 47 resoluciones biministeriales que habilitan la operación a las empresas maquiladoras.

El Proyecto 14335 "CONSOLIDACION DEL PROGRAMA MAQUILA EN EL PARAGUAY", registra en su convenio –con fecha de inicio el primer día del año 2002- la descripción de la problemática del sector, que hace referencia a los aspectos críticos en términos globales al ámbito empresarial del país y de manera focalizada al sistema de maquila, siendo aspectos centrales: la deficiente infraestructura económica, los problemas en la provisión de la energía eléctrica, las deficiencias en los sistemas de seguridad, la ausencia de un sistema fortalecido de seguridad jurídica, la falta de mayor tecnología de producción e información, entre otros.

El Proyecto desde el año 2002, hasta el 31 de diciembre del 2010, ha movilizado recursos por un monto total de **USD 1.369.782** y se presenta la revisión sustantiva para extender a solicitud del MIC el apoyo para el año 2011, a fin de dar continuidad a los objetivos previstos originalmente además de generar las condiciones para que el Programa, al final del año 2012, prosiga su implementación en forma directa por parte del Ministerio de Industria y Comercio.

En base a la experiencia de otros países, el Proyecto asumió medidas de contingencia para que la instalación del sistema de Maquila en el país no repita impactos negativos como los que se pudieran generar al medio ambiente o la escasa transferencia de capacidades a la mano de obra utilizada limitando la posibilidad de optimizar las condiciones de trabajo así como incumplir compromisos nacionales e internacionales previamente asumidos.

En términos de beneficios, éstos son amplios, no solamente alcanzan a la iniciativa privada, deseosa de invertir, sino principalmente al país por medio de la generación de empleo y la instalación en el mercado internacional de bienes y servicios nacionales. No está de más hacer referencia a la enorme contribución que las pequeñas y medianas empresas realizan al desarrollo de los países, con resultados rápidos, fácilmente tangibles y apreciables socio económicamente.

I.2 OBJETIVO DEL PROGRAMA

Promover el desarrollo socio-económico del Paraguay a través del fortalecimiento y consolidación del Programa Maquila, lo cual promoverá la atracción de futuras inversiones productivas en el área industrial, logrando la inserción efectiva de Paraguay a mercados internacionales, generando nuevas fuentes de trabajo que contribuirá a mejorar el nivel de ingresos de la población y consecuentemente su bienestar en general. Los beneficiarios del programa son; las empresas maquiladoras con la consistente optimización de sus recursos y ampliación de sus mercados, las PYMES que pueden constituirse en sub- maquiladoras, recibiendo orientación de políticas claras y

adecuadas, participación e información de mercados para su inserción efectiva, los proveedores de servicios e insumos de las empresas maquiladoras y el gobierno en cuanto al ingreso de divisas.

El desafío del Proyecto, como tal, es lograr al final de la cooperación, que el Programa fortalecido y consolidado se encuentre integrado y en funciones dentro del engranaje (técnico y administrativo) del MIC.

II. ESTRATEGIA DEL PROGRAMA

Con la continuidad del Proyecto se dará soporte al Programa Maquila, así como a su difusión y promoción, ajuste de procedimientos operativos y provisión de un sistema automatizado de alta calidad, eficacia y seguridad, con una Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Industrias Maquiladoras de Exportación /SE CNIME organizada y fortalecida con los recursos humanos, técnicos y de infraestructura necesarios para brindar un servicio de atención de alta calidad.

En cuanto a comunicación y visibilidad, se realizarán acciones de comunicación, información, publicidad, relaciones públicas, seminarios y otros, para valorar y dar a conocer las ventajas y resultados que ofrece el Régimen de Maquila. Los principales instrumentos de la estrategia de comunicación serán: portal Internet, folletos, artículos y reportajes, visitas, conferencias, seminarios y materiales de promoción de alta calidad. Se buscará que tengan alcance nacional e internacional.

El Proyecto funcionará a través de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) para la administración de los recursos financieros y presupuestarios, con dependencia directa de la Dirección Nacional y Coordinación General. La UEP estará conformada por un consultor/a administrativo; Un Asistente Administrativo-RRHH y un Asistente Administrativo- Contrataciones Públicas, y será responsable de: (i) preparar y ejecutar los POA; (ii) coordinar y ejecutar las actividades del Programa; (iii) adquirir bienes y contratar y supervisar los servicios requeridos; (iv) controlar la gestión y el uso racional de los recursos; (v) tramitar las solicitudes de pago; (vi) preparar los estados de cuenta de los recursos utilizados; (vii) presentar informes administrativos-financieros al Director Nacional y Coordinación General.

El Proyecto contempla una evaluación, la que se realizará al final de cada ejercicio fiscal y considerará, al menos, los siguientes aspectos: (i) los avances alcanzados en la ejecución del Proyecto (ii) el desempeño de la UEP; (iii) la medición de los resultados esperados versus los resultados obtenidos (iv) la consolidación del Programa Maquila en Paraguay; y (v) la sostenibilidad institucional y financiera del Programa Maquila.

El Proyecto también contemplará una Auditoría Financiera con Normas del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), la que se realizará en forma anual, al final de cada ejercicio fiscal.