

ARTÍCULO ORIGINAL

## **A Lei de Maquila e a dinâmica produtiva no território fronteiriço de Pedro Juan Caballero (Paraguai)**

### **La Ley de Maquila y la dinámica productiva en el territorio fronterizo de Pedro Juan Caballero (Paraguay)**

Vivian Letícia Agüero Godoy<sup>1</sup>, Eliana Lamberti<sup>1</sup>

**Resumo:** O desafio para compreender a dinâmica maquiladora materializada nas empresas instaladas em Pedro Juan Caballero (PJC) exigiu buscar alguns contornos teóricos capazes de explicar a nova dinâmica industrial global, bem como analisar os pressupostos da Lei da Maquila. Do ponto de vista metodológico, o referencial teórico correspondeu às abordagens conceituais oferecidas pela geografia (especialmente em sua vertente econômica e política) e pela sociologia. A pesquisa empírica alimentou-se na coleta de dados secundários e primários. As Empresas Maquiladoras instaladas neste território fronteiriço são expressão da divisão regional do trabalho com características da industrialização periférica pautadas nos recursos vantajosos de produção como mão-de-obra barata, incentivos fiscais pela Lei de Maquila, água e energia elétrica. O que poderia ser uma oportunidade para se industrializar, acaba sendo mais uma forma de sobrevivência do mecanismo local e global, organizando-se de acordo com as exigências empresariais externas.

**Palavras-chave:** dinâmica industrial, território fronteiriço, empresas maquiladoras.

**Resumen:** El desafío para comprender la dinámica maquiladora materializada en las empresas instaladas en Pedro Juan Caballero (PJC) exigió buscar algunos contornos teóricos capaces de explicar la nueva dinámica industrial global, así como analizar los presupuestos de la Ley de Maquila. Desde el punto de vista metodológico, el referencial teórico correspondió a los enfoques conceptuales ofrecidos por la geografía (especialmente en su vertiente económica y política) y por la sociología. La investigación empírica se ha basado en la recopilación de datos secundarios y primarios. Las Empresas Maquiladoras instaladas en este territorio fronterizo son expresión de la división regional del trabajo con características de la industrialización periférica pautadas en los recursos ventajosos de producción como mano de obra barata, incentivos fiscales por

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Brasil.  
Email: vivian.godoy20@gmail.com  
Recibido: 23/7/2020. Aceptado: 28/11/2020.  
doi: 10.28917/ism.2020-v4-159



la Ley de Maquila, agua y energía eléctrica. Lo que podría ser una oportunidad para industrializarse, acaba siendo otra forma de supervivencia del mecanismo local y global, organizándose de acuerdo con las exigencias empresariales externas. **Palabras clave:** tipologías, frontera, integración, contrabando.

**Palabras clave:** dinámica industrial, territorio fronterizo, empresas maquiladoras.

## I. Introdução

O século XXI inaugura novos desafios às dinâmicas econômicas e chancela a redefinição dos espaços industriais e das cadeias produtivas globais. Em solo sul-americano, a lógica maquiladora é reflexo da forma pela qual cada país consegue propor sua inserção nessa ordem competitiva. Segundo De la Cueva (2012), no Paraguai, as regiões de fronteira são as mais procuradas como Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero e Hernandarias. Além das vantagens dos regimes especiais da Lei de Maquila, como a mão-de-obra e energia elétrica, relativamente mais baratas, o Paraguai possui uma localização geográfica que facilita o fluxo das exportações por meio dos corredores de acesso que atravessam a América do Sul. De acordo com o Ministério de Indústria e Comércio do Paraguai, apenas nos anos de 2017 e 2018, 70% das empresas sob regime maquilador corresponderam à matriz brasileira (MIC, 2018a). Este é o contexto que embala as reflexões contidas nas próximas páginas: retratar a dinâmica das empresas maquiladoras instaladas no município paraguaio de Pedro Juan Caballero (Capital do Departamento de Amambay) localizado na fronteira com o município brasileiro e sul-mato-grossense de Ponta Porã.

Este território fronteiriço se destaca, em âmbito regional, pelo turismo de compras e pela lógica reexportadora, e a partir da segunda década do século atual, apresenta novas possibilidades comerciais e produtivas. De acordo com as informações disponíveis na *Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay*, a primeira empresa de regime maquilador neste departamento foi instalada no ano de 2011 (CEMAP, 2018). Portanto, o objetivo é compreender a dinâmica maquiladora materializada nas empresas instaladas em Pedro Juan Caballero (PJC). De modo específico e complementar, buscou-se destacar alguns contornos teóricos capazes de explicar a nova dinâmica industrial global, e analisar os elementos constitutivos da Lei da Maquila a partir do retrato industrial do Departamento de Amambay. Do ponto de vista metodológico, o referencial teórico corresponde às abordagens conceituais oferecidas pela geografia (especialmente em sua vertente econômica e política) e pela sociologia. A pesquisa empírica refere-se a coleta de dados secundários e primários, além da identificação de dissertações, teses e publicações sobre essa temática. Os dados secundários foram obtidos junto ao Ministério de Indústria e Comércio do

Paraguai (MIC) e à Câmara de Empresas Maquiladoras do Paraguai (CEMAP) e correspondem ao período de 2018 e 2019. Os dados primários resultaram de entrevistas realizadas, no segundo semestre de 2019, junto ao representante local da Câmara de Indústria, Comércio, Turismo e Serviços (CICTS) e com os respectivos responsáveis por 07 (sete) das 10 (dez) empresas maquiladoras instaladas em PJC.

## **2. As maquilas e as novas dinâmicas produtivas**

As maquiladoras da América Latina, caracterizadas como uma ramificação industrial estrangeira localizada em outro país, realizam processos de confecções ou montagens de produtos importados pela indústria contratante, sob um regime especial de impostos, destinados à exportação (Carrillo, 2000). Na América Latina, os primeiros processos maquiladores ocorreram na zona de produção para exportação em Porto Rico, no ano de 1964. No ano seguinte, o México aderiu ao regime maquilador com o intuito de industrializar as regiões de fronteira e chamou a atenção mundial para os métodos de implantação deste regime, o que o tornou mundialmente conhecido como o país originário das maquilas. Em 1965, foram fomentadas zonas de produção para exportação na Colômbia (Barranquilla); em 1968 no Brasil (Manaus), em 1969 na República Dominicana; e em 1971 na Jamaica. A partir dos anos de 1970, essa dinâmica produtiva já era realidade na Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Haiti, Trinidad e Tobago, Venezuela, Uruguai e

Chile, ou seja, em quase toda a América Latina (Carillo, 2000).

Não obstante, o Paraguai aderiu ao modelo industrial maquilador em 1997 com a promulgação da Lei N° 1064/1997 das empresas maquiladoras de exportação (EME), que tem como objetivo:

promover a implementação e regularização das operações das empresas industriais maquiladoras que se dediquem total ou parcialmente a realizar processos industriais ou de serviços, incorporando mão-de-obra e outros recursos nacionais destinados à transformação, elaboração, conserto ou montagem de mercadorias de proveniência estrangeira, importadas temporariamente assim para sua reexportação posterior, em execução de um contrato subscrito com uma empresa domiciliada no exterior. (tradução nossa)

Em 2002, foi consolidado o Projeto Maquilador N° 14336 com a seguinte proposta:

Promover o desenvolvimento socioeconômico do Paraguai através do fortalecimento e consolidação do Programa Maquila, no qual promoverá a atração de futuros investimentos produtivos na área industrial, alcançando a inserção efetiva do Paraguai no mercado internacional, gerando novas fontes de trabalho que contribuirá com a melhoria no nível de renda da população e consequentemente seu bem estar em geral. Os benefícios do programa são: as empresas maquiladoras com a consistente otimização de seus recursos e ampliação de suas mercadorias, as PEMES que podem se constituir em submaquilas, recebendo

orientação de políticas claras e adequadas, participação e informação de mercados para sua inserção efetiva, os fornecedores de serviços e insumos da empresa maquiladora e do governo em termos de receita cambial. O desafio do projeto, como tal, é conseguir ao final da cooperação, que o programa fortalecido e consolidado esteja integrado e funcionando dentro da engrenagem (técnico e administrativo) do MIC. (tradução nossa).

O Paraguai aprovou, até o ano de 2018, aproximadamente 175 projetos maquiladores, sendo o Brasil um de seus principais investidores (MIC, 2018b). Na prática, esta lei prevê o pagamento de um único imposto (1%) sobre o valor agregado na exportação e nenhum percentual sobre importação de bens de produção ou imposto sobre a renda.

Essa lógica industrial converge com o processo, que a partir do final do século XX é redefinido e potencializado pela abertura da econômica em âmbito global, de divisão internacional do trabalho. Os avanços tecnológicos e da comunicação, assim como a ajuda do governo e instituições internacionais, possibilitaram políticas de desregulamentação capazes de interligar globalmente territórios, regiões e localidades em tempo real (Castells, 1999).

Outro aspecto relevante consiste nos fatores produtivos locais que influenciam a organização das estratégias competitivas entre os territórios. O princípio básico dessa divisão está nos fatores produtivos de cada região, caracterizados por Méndez (1997) como vantagens comparativas. As ordens entre

os fatores produtivos organizam-se por meio das potencialidades existentes, sejam elas voltadas aos insumos naturais, como a terra e trabalho, ou aos recursos provenientes do capital e da tecnologia.

Para Santos e Silveira (2006), essa nova divisão do trabalho segmenta o território. Dessa forma, a pressão da ordem global transforma as políticas de desregulamentação em atrativos capazes de atrair instalações de fábricas ou transferir os já existentes para além da fronteira. Com a globalização, definida por Santos (2006) como o “processo de internacionalização da produção, do produto, do dinheiro, do crédito, da dívida, do consumo, da política e da cultura em âmbito mundial” (p. 134), a propagação dessa estratégia competitiva entre as regiões, territórios e localidades tornam-se cada vez mais rápidas.

Com o avanço da tecnologia, a facilidade em integrar espaços produtivos tornou a dinâmica econômica internacional mais complexa e os avanços da industrialização passaram a criar encadeamentos produtivos em âmbito global, de forma hierárquica. A lógica do espaço produzido e produtivo, na dinâmica territorial, explora as particularidades e potencialidades existentes nesses processos de obtenção de bens econômicos, uma vez cada organização produtiva utiliza seu espaço de acordo com seus interesses.

A influência das atividades empresariais no espaço tende a estabelecer relações de interdependência no entorno econômico em que atuam. Dessa forma, a economia e o território se completam pela complexidade organizacional. Para Méndez (1997),

essa complexidade organizacional é vista como sistemas econômicos que possibilitam compreender a dinâmica territorial pautada nos aspectos atinentes à sua dimensão (volume de atividade, emprego, produção), à estrutura interna (características das empresas, importância das diversas atividades, inter-relações e fluxos), às pautas de localização das atividades e especialização dos territórios; à evolução do dinamismo experimentado pela estrutura da localização. Entretanto, essas dimensões passam a agir de forma hierárquica na utilização dos recursos territoriais (Santos & Silveira, 2006). Portanto, as especificidades de cada atividade do sistema produtivo desencadeiam novas cadeias produtivas globais e espaços industriais. Essas atividades se encontram divididas de acordo com a realidade de cada espaço produtivo em âmbito global: “Exportar e importar tornaram-se, portanto, sinônimo para os países subdesenvolvidos, tanto os mais pobres como os mais industrializados” (Santos, 2004, p. 111). O autor complementa que isso “representa um duplo empobrecimento, porque essa política de exportação conduz, de um lado, à necessidade inelutável de utilizar uma tecnologia em nível internacional e, de outro lado, à procura de uma competitividade impossível” (Santos, 2004, p. 112). Quanto maior for a busca pela modernização, maior é a dependência entre as regiões ou localidades, isto é, cria-se uma falsa industrialização, pois, conquista-se o mercado externo com o uso desumano da industrialização periférica.

Os vínculos produtivos, ou melhor, os fluxos de redes (Castells, 1999), que se

expandiram pelos serviços do mercado internacional, moldam-se de acordo com as exigências das indústrias dos países contratantes, seja pela infraestrutura existente, ou barateamento da mão-de-obra, e ainda, possibilidades de amortização rápida e repartição dos lucros. A necessidade dos fluxos de redes parte tanto da exigência do mercado global, como também das decisões dos agentes econômicos, que direcionam as atividades existentes em cada região. Entende-se que a complexidade das redes se dá pela particularidade e especialidade que cada uma nutre em seu espaço produtivo. Cada empresa possui suas técnicas e meios de produção, assim como cada território, região ou local possuem sistemas produtivos diferentes, mas interdependentes entre eles, tanto em âmbito regional, quanto global.

A crítica de Santos e Silveira (2006) no “instinto animal” das empresas pauta-se pela lógica abusiva do poder do mercado global na formação de espaços produtivos e diferenciados pelas regiões centrais (mais industrializados) e periféricas (em vias de industrialização). Esse processo resulta na escolha de tais regiões de acordo com seus interesses lucrativos, e em geral, o emprego gerado nas regiões periféricas é puramente de subsistência, não há valorização de capital humano. Este aspecto também é destacado pelas seguintes palavras: “O aumento da concorrência internacional propiciado pela emergência de novos países industriais, que pressionam de forma crescente os mercados de diversos produtos, apoiam-se em custos salariais muito inferiores” (Méndez, 1997, p. 76).

Castells (2004), por sua vez,

destaca que essa dinâmica passa a ser caracterizada como um novo espaço industrial, por possuir maior flexibilidade organizacional e tecnológica, capaz de dividir os processos produtivos em diferentes localizações, ao mesmo tempo em que se mantém conectado pelas telecomunicações e na microeletrônica de fabricação dos componentes. As redes de alta tecnologia comportam duas massas de trabalhadores distintas: a primeira concentrando maior força de trabalho qualificado com base científica e tecnológica; a outra baseada em mão-de-obra não-qualificada e dedicada a rotina de montagem, confecções e operações auxiliares. Nas palavras do teórico: “assim, as regiões, sob o impulso dos governos e elites empresariais, estruturaram-se para competir na economia global e estabelecem redes de cooperação entre as instituições regionais e entre as empresas localizadas na área” (Castell, 1999, p. 471). Ou seja, as regiões e localidades se tornam um só meio de produção, porém, suas particularidades e especialidades continuam próprias da região. O autor complementa que “o novo sistema industrial não é global no local, mas uma nova articulação da dinâmica local e global” (Castells, 1999, p. 481).

### **3.A realidade paraguaia**

A dinâmica econômica do Paraguai, segundo César (2016), é pautada na exportação de commodities agrícolas; na venda de energia elétrica para os países vizinhos (Brasil e Argentina); e no comércio de reexportação ou de triangulação. O terceiro está relacionado

à discussão em tela e à as oportunidades do Paraguai para o fluxo de bens, capital e pessoas dos demais países integrantes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Com a integração ao MERCOSUL, houve reduções nas barreiras para envio da produção para os países vizinhos. Porém, como o Paraguai não possui diversificação na estrutura produtiva, a integração com os demais parceiros passou a ser um desafio (Arce, 2010). Diante disso, uma das alternativas de diversificação na estrutura produtiva do Paraguai foi a Lei de Maquila, que “considerou a necessidade de iniciar um processo de profunda modificação da posição do Paraguai no âmbito da produção e comércio internacional” (Decreto 9585/ 2000). Além disso, vale ressaltar que:

A Maquila, pela natureza de suas operações: “produção compartilhada”, inserida no contexto de globalização em que o Paraguai está imerso, levando implicitamente uma grande capacidade integradora, a nível regional e global;

Que o programa maquilador, por suas características e orientações perante o mercado externo, terá um impacto positivo na economia dos nossos fornecedores de serviços, produtores primários e indústrias, especialmente as pequenas e médias empresas, cuja ligação será a subcontratação, que contribuirá para o reforço da atividade econômica nacional;

Que as maquiladoras, constituirão um setor com grande capacidade de transmissão e geração de tecnologia de ponta, que possibilitem elevar a competitividade da nossa base industrial nacional;

Que a mesma, representará uma importante fonte geradora de empregos, bem como de capacitação e adestramento de nossos empresários, profissionais e técnicos, assim como da mão-de-obra em geral;

Que esse tipo de programa, superavitários por natureza, podem constituir um importante mecanismo para gerar receita líquida de divisas ao país (tradução nossa).

A Lei de Maquila funciona mediante um contrato vinculado a uma empresa de matriz estrangeira de processos industriais ou de serviços, total

ou parcialmente sobre bens tangíveis e intangíveis, admitido temporariamente e cuja produção tem como destino a exportação. Consiste na subcontratação internacional que regulamenta a ação de intercâmbio internacional de serviços. Esta prestação de serviço se dá de forma específica, como por exemplo, os países que adotam tal estratégia apresentam maior desregulamentação legislativa comercial, em vista dos países contratantes (Fabio, 2004). Isso ocorre devido a necessidade de criação de políticas e estratégias por meio da desregulamentação comercial/industrial, diminuição de tributos, flexibilização das

**Tabela 1.**

*Programas maquiladores aprovados (até novembro de 2018)*

<b>MAQUILA: Programas aprovados, mão-de-obra, investimento projetado e total de exportações (até novembro de 2018)</b>					
<b>ANO</b>	<b>Programas Maquiladores aprovados</b>	<b>Mão-de-obra que se geraria</b>	<b>Investimento projetado em dólares americanos</b>	<b>Total de exportações em dólares americanos</b>	
<b>2007</b>	6	190	3,220,316	74,763,559	
<b>2008</b>	6	279	6,315,311	79,496,976	
<b>2009</b>	4	274	6,948,287	62,587,352	
<b>2010</b>	2	103	9,261,425	102,089,020	
<b>2011</b>	8	583	14,848,711	142,011,964	
<b>2012</b>	13	2,580	55,062,651	140,914,577	
<b>2013</b>	14	1,308	29,355,982	159,441,564	
<b>2014</b>	24	3,222	71,338,627	250,510,197	
<b>2015</b>	22	1,423	34,006,731	284,875,076	
<b>2016</b>	22	1,409	35,382,962	313,922,801	
<b>2017</b>	24	2,540	166,414,562	442,969,552	
<b>2018</b>	30	1,929	85,635,126	637,365,520	
<b>TOTAL:</b>	<b>175</b>	<b>15840</b>	<b>517,790,691</b>	<b>2,690,948,158</b>	

condições trabalhistas e da preservação ambiental, entre outros, para aumentar e/ou facilitar o fluxo de importação e exportação de mercadorias e serviços de forma geral, entre as empresas transnacionais.

As empresas que atuam sob o regime maquilador estão isentas de qualquer imposto ou taxas relativas ao processo produtivo, incluindo a importação da matéria-prima, dos maquinários e dos insumos necessários. O benefício principal deste regime está em seu único tributo de 1% sobre o valor agregado do produto em território paraguaio, além dos atrativos econômicos relacionados à mão-de-obra e à energia elétrica (CEMAP, 2018). As maquiladoras, por sua vez, passam a subcontratar (submaquilas) empresas nacionais a fim de completar a rede de produção exigida pela matriz contratante, passando a demandar mão-de-obra direta e indiretamente. Essa dinâmica possibilitou ao Paraguai aumentar os investimentos estrangeiros e nacionais no país. Desde a implementação da Lei de Maquila foram aprovados projetos maquiladores de forma crescente, como demonstra a Tabela 1.

Para Costa (2018), o aumento na procura dos benefícios do regime maquilador no Paraguai nas últimas décadas não contribuiu significativamente na economia do país, entretanto, para Maciel (2017) o regime maquilador se mostra uma alternativa viável para o crescimento econômico do país devido ao aumento das exportações.

A maior concentração de EME está nos departamentos de Alto Paraná, Central, Amambay e o distrito capital

de Assunção. Entre o ano de 2017 até novembro de 2018, foram aprovadas 54 propostas de empresas maquiladoras, dentre os quais as matrizes contratantes estão localizadas na Venezuela, na Argentina, nos Estados Unidos, na Polônia, no Uruguai, em Hong Kong, e Brasil, Aproximadamente 80% destas correspondem a empresas de matriz brasileira. Importante observar a variedade produtiva dos projetos aprovados e na flexibilidade do capital de origem, ofertando 4.415 vagas de trabalhos diretos, sendo 68% disponibilizadas por empresas de matriz brasileira (MIC, 2019). Referente à projeção de investimento (em dólares americanos) entre 2017 e 2018 houve um crescimento de aproximadamente 18%. Observa-se uma diminuição da projeção de investimento oriunda das maquiladoras de matriz brasileira entre 2017 e 2018, mesmo havendo uma diferença de seis projetos a mais aprovados no ano de 2018, distribuídos em sua maioria no departamento de Alto Paraná, que faz fronteira com Brasil e Argentina.

Nos anos de 2017 e 2018 a escolha da localização das unidades produtivas de matriz brasileira aprovadas concentrou-se, em sua maioria, nos departamentos de Alto Paraná, seguido de Central, e em terceiro lugar em Amambay.

Para o lado brasileiro, os benefícios giram em torno da forma de “extrair o máximo de mais valia possível e garantir suas taxas de lucro, esses capitais procuram na ordem espacial capitalista as melhores condições para se reproduzir, encontrando-as no Paraguai” (Mazin, 2016, p. 91). Em relação ao Paraguai,

o benefício consiste na capacidade do regime maquilador em impulsionar o processo de pré-industrialização do país, assim como melhorar a capacidade política e de negociação na dinâmica de integração do MERCOSUL (Fabio, 2004).

O ramo de atividade mais significativo do regime maquilador paraguaio consiste nos componentes de confecções e têxtil com 27,17%, seguido da fabricação de plásticos, com 18,50%, atividades de *autopartes*, com 10,40%, ramo metalúrgico, com 8,09%, eletrônicos, com 7,51%, fabricação de produtos químicos, com 5,78%, fabricação de sapatos, com 4,62%, e serviços intangíveis (*call center*), com 4,05%. Outros ramos que não são especificados configuram 13,87% (Mereles, 2018). De acordo com o *Consejo Nacional de Industrias Maquiladoras de Exportación*, do Paraguai (CNIME), no ano de 2019 houve um aumento recorde nas exportações, com uma quantidade de US\$ 722.652.168 (setecentos e vinte e dois milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil, cento e sessenta e oito dólares). Além disso, foram aprovados mais 33 projetos maquiladores, com estimativa total de investimento de US\$ 58.855.536 (cinquenta e oito milhões, oitocentos e cinquenta e cinco mil, quinhentos e trinta e seis dólares) e de mão-de-obra estimada em 1.720 postos de trabalho (MIC, 2020). Dessa forma, a maioria das EME aprovadas em 2019 em somatória com os anos anteriores, prevalece nos departamentos de Alto Paraná com 96, seguido de Central com 62, Amambay com 17 e Capital Assunção com 11. Os principais produtos exportados no mês de dezembro do ano de 2019

correspondem a peças de automóveis, com 34,2%, seguido dos produtos oriundos das confecções e têxtil, com 23,1%, e produtos do segmento de plásticos e suas manufaturas, assim como os produtos farmacêuticos (MIC, 2020).

### **3.1 O perfil industrial do departamento de Amambay e as Empresas Maquiladoras de exportação em Pedro Juan Caballero**

O departamento de Amambay estrutura-se especialmente em dois setores econômicos importantes: o primário (no cultivo de soja, milho, trigo, tabaco, algodão, arroz, cana-de-açúcar e na produção pecuária, predominantemente o gado) e o terciário (comércio e serviços) (DGEEC, 2002). Este departamento encontra-se dividido administrativamente em cinco municípios, sendo Pedro Juan Caballero a capital do departamento, seguido de Bella Vista, Zanja Pytã, Capitán Bado e Karapaí (tais municípios fazem parte da faixa de fronteira com o Estado de Mato Grosso do Sul) e passou a atrair investidores estrangeiros após a implantação da SR Produtos para a saúde S.A. no ano de 2001.

De acordo com o responsável pela Câmara de Indústria, Comércio, Turismo e Serviços (CICTS) em Pedro Juan Caballero, sr. Wilfrido Figueredo López, o departamento de Amambay possuía, até o ano de 2018, um total de 39 indústrias aprovadas e atuantes em seu território, sendo que 34 localizam-se em PJC. A diversidade do ramo industrial está entre as atividades têxteis, a fabricação de produtos de borracha e plástico e de alimentos. Em sua maioria

são empresas de pequeno e médio porte (de acordo com o número de emprego ofertado). De modo geral, das 33 pequenas e médias indústrias, ao todo, empregavam, em 2018, 404 pessoas, e as indústrias de grande porte, empregavam no total 1.289 pessoas. O total de mão-de-obra empregada pelas 39 indústrias de Amambay correspondeu a 1.693 contratações diretas. O ramo industrial que mais emprega no departamento de Amambay, corresponde à atividade de produção de alimentos e bebidas, que empregou 716 pessoas até o ano de 2018. O segundo corresponde a atividade de fabricação de equipamentos médicos, com 201 contratações, seguida do ramo têxtil, com 197 contratações. O departamento de Amambay possui certa diversificação em sua produção industrial, porém, destacam-se os segmentos de alimentos, plásticos e têxtil e, em sua maioria, são de porte pequeno e médio. Dentre as 39 indústrias apresentadas, apenas 10 atuam sobre o regime maquilador. De acordo com o CEMAP (2018), já existe aproximadamente 20 projetos maquiladores aprovados para entrar em atividade até final de 2019 neste departamento.

Para coroar a proposta investigativa desse trabalho, a pesquisa realizada junto às EME atuantes no departamento de Amambay, e especificamente no município de Pedro Juan Caballero foi guiada por um roteiro de entrevista que buscou obter informações atinentes à: quantidade de empresas por segmento industrial; número de postos de trabalho gerado e qualificação exigida; origem do capital investido; aspectos da cadeia produtiva e padrão tecnológico adotado.

As entrevistas ocorreram no segundo semestre de 2019.

Dessa forma, nove EME foram objeto da pesquisa, sendo quatro do ramo têxtil, três no segmento de fabricação de pré-formas de plástico, e uma na fabricação de tintas *offset*. No município de Zanja Pytã, há uma EME voltada para fabricação de vidros. A distribuição das EME concentra-se em sua maioria na rodovia chamada “*General Bernardino Caballero*”, mais conhecida como “*Ruta Nacional PY05*”. Essa rodovia é a principal via de exportação para o Brasil, assim como também interliga a cidade aos demais departamentos do Paraguai.

Segundo os entrevistados, a iniciativa política para atrair investidores para o departamento ocorreu com maior interesse no governo de Pedro Gonzales Ramirez, que reuniu os principais empreendedores de Amambay para apresentar a Lei de Maquila. Além da iniciativa política, outro meio de divulgação foi o implementado pelos próprios investidores, que repassaram as informações sobre os benefícios. A maioria dos proprietários das EME de Amambay é da cidade (Figura 1).

As EME, em sua maioria, são geridas por empreendedores locais. A divulgação desta lei foi para um grupo de empresários da região, que já exerciam atividade empresarial, principalmente na compra e venda de produtos de suas respectivas áreas de atuação. A média de tempo de atuação em território paraguaio não é significativa, ou seja, as EME, todavia, estão em etapas de crescimento, por isso ainda existem desafios para aumentar e melhorar sua estrutura produtiva.

Segmento	Matriz	Capital de origem	Tempo de atuação no território	Estrutura	Motivo por escolher PJC
<b>Tintas</b>	Diadema-SP	Brasil	6 anos	Alugado	Pela fronteira seca
	Americana-SP	Paraguai	7 anos	Próprio	Por ser de PJC
<b>Têxtil</b>	Campo Grande-MS	Paraguai	5 anos	Próprio	Por ser do PJC
	Goiânia-GO	Brasil	6 anos	Alugado	Pela fronteira seca
<b>Plástico</b>	Ponta Porã-MS	Brasil	5 anos	Alugado	Pela fronteira seca
	Ponta Porã-MS	Paraguai	10 anos	Alugado	Por ser de PJC
		Brasil	4 anos	Alugado	Pela fronteira seca

*Figura 1.* Perfil das EME no departamento de Amambay.

Fonte: Pesquisa de campo (2019).

Do ponto de vista do apoio institucional, o aspecto destacado pelas empresas entrevistadas é sobre o despreparo estrutural das instituições de planejamento do departamento. O departamento de Amambay não possui uma estrutura institucional capaz de atender com qualidade o fluxo industrial local, primeiramente pelo sistema rudimentar aduaneiro, além de difícil acesso à região, pois, os mesmos alegam que “os principais investidores não viajam de carro, e não há conexões favoráveis de voos que conecte o departamento com os potenciais investidores”. Nas empresas do segmento de fabricação de pré-formas de garrafas pet, a logística de importação é a rota de China-Assunção: importa-se a matéria prima da Ásia por meio marítimo chega a Assunção e vem pelo modal rodoviário até PJC. Referente à EME de fabricação de tintas, a importação dos insumos e matérias-primas necessárias para a fabricação são realizadas pela matriz contratante, ou

seja, essa EME em específico, apenas mistura as tintas, não se envolve com as demais operações produtivas.

Vale ressaltar que, dentre as sete EME entrevistadas, duas delas, encontram-se provisoriamente afastadas do regime maquilador, produzindo apenas no ramo industrial para consumo interno. Uma delas relatou ter sofrido um golpe de seus principais consumidores brasileiros, o que forçou o mesmo a buscar outra alternativa para estabilizar-se novamente em termos financeiros.

A outra EME, do ramo de fabricação de tintas, também está provisoriamente subutilizada, pois, a matriz contratante está passando por problemas financeiros, e isso reflete na EME, pois, o processo produtivo ocorre em baixa escala e por temporadas. Entretanto, ambos os casos estão buscando melhorar seu rendimento produtivo, com a estratégia de buscar novos investidores, para assim, voltarem a atividade maquiladora.

O principal benefício da Lei de

Maquila (regime tributário com imposto único de 1% sobre o valor total da mercadoria de produtos industrializados a ser exportada), segundo os entrevistados, na prática, não ocorre facilmente. Para eles, existe uma burocracia muito lenta e complexa que se torna um limitador para este modelo industrial, e que poucos têm conhecimento. De acordo com os relatos, a Lei de Maquila na prática é muito lenta e desgastante, e por não terem pessoas informadas sobre o assunto, muitos investidores acabam desistindo de investir em território paraguaio, principalmente no departamento de Amambay, uma vez que as instituições aduaneiras não estão preparadas para essa realidade local.

Além disso, para a importação, que na maioria das vezes são oriundas da Ásia, a logística também acaba sendo um fator limitante. A importação é por via marítima até chegar às regiões costeiras, como nos portos de Montevideo e Chile. A partir disso, é terceirizado caminhões para trazer essa matéria-prima e insumos até a EME. Portanto, essa dinâmica maquiladora não se dá de forma simples e prática como é divulgado. E ainda, a atenção principal das instituições regulamentadoras está nos departamentos como Alto Paraná e Central. As demais regiões, assim como os municípios do lado brasileiro, devem ser organizadas para contemplar do ponto de vista prático esta dinâmica.

As EME entrevistadas foram divididas em três grupos, separadas pelo ramo de atuação. Primeiramente, foi analisado a EME do ramo de fabricação de tintas. Esta EME aluga a estrutura produtiva por US\$ 3.300 (três mil e trezentos dólares). A principal dificuldade

desta EME corresponde à falta de capital de giro de sua matriz contratante. Por ser completamente dependente de sua matriz, a mesma passa por dificuldades desde sua abertura.

No seu período mais produtivo, já chegou a empregar 12 pessoas para oito maquinários. Os maquinários são importados da própria matriz contratante, ou seja, não são novos, assim como depende de mão-de-obra qualificada de São Paulo para manutenção e treinamento dos colaboradores. Sua matriz contratante localiza-se em Diadema – SP, onde atua no mercado industrial há 20 anos, tendo outras fábricas de tintas no Brasil. Esta EME, em específico, produz atualmente apenas tintas *offset*, aproximadamente 40 mil kg por temporada. O salário-mínimo pago corresponde a um salário mínimo paraguaio (em torno de dois milhões de guaranies ou mil e setecentos reais), e o máximo (equivalente a quatro mil reais) é pago para o gerente administrativo. Esta EME não possui um projeto específico de reciclagem. O mesmo afirma que não há impactos negativos para o meio ambiente, pois não gera desperdícios. Por exemplo, as tintas fabricadas podem ser adaptadas e melhoradas com óleo de soja, que são comprados de Ponta Porã, assim como as cores podem ser readaptadas caso ocorra algum inconveniente.

Já as EME do ramo têxtil, produzem em específico, diferentes tipos de toalhas, tapetes e mantas. Dentre as três entrevistadas, apenas uma não possui estrutura produtiva própria, pagando aluguel de aproximadamente R\$ 900,00 (novecentos reais). Dentre elas, esta é a menos produtiva, pois se limita unicamente a demanda de sua

matriz contratante, as demais possuem contratos com suas respectivas matrizes, entretanto, não se limita a ela.

As EME do segmento têxtil possuem uma referência salarial de aproximadamente R\$ 2.000,00 (dois mil reais) como salário para os técnicos e gerentes administrativos e de produção. A produção têxtil, em geral, paga um salário-mínimo paraguaio, mais comissão por produção, uma forma de motivar as costureiras a produzir além da meta estabelecida para receberem um salário-mínimo. Outro aspecto em relação a mão-de-obra é a forma de treinamento e capacitação que se dá por meio da troca de experiência, não há programas de capacitação por meio de cursos formais e profissionalizantes para criar especialização e assim, minimizar a importação de capital humano das matrizes contratantes.

Em comparação, as EME do segmento de fabricação de pré-formas de garrafas pet são as que oferecem melhor remuneração salarial aos operadores e diretores. Os colaboradores recebem além do salário-mínimo vigente no Paraguai, o adicional noturno e matutino, tendo em vista que, as fabricas de pré-formas trabalham 24 horas. Em contrapartida, o salário dos diretores e cargos administrativos chega até □ 18.000.000,000 (dezoito milhões de guaranis).

Resumidamente, dos três grupos apresentados, apenas do ramo têxtil e pré-formas possuem um projeto de reciclagem dos materiais sobranes. Nas EME têxteis, os retalhos são doados para a comunidade em seu entorno para geração de renda; e as EME das pré-

formas, reutilizam os desperdícios da produção para novas pré-formas, pois, sua principal matéria-prima é a resina, que pode ser triturada e reutilizada.

Em relação aos maquinários, observa-se que, a maioria já foi utilizada pelas matrizes contratante, o que contrapõe a importância do aumento da produção por meio de novas técnicas produtivas e tecnológicas.

As perspectivas dos representantes das EME do departamento de Amambay são controversas. Alguns afirmam que este modelo industrial não possui desvantagem, pelo contrário, apenas pontos positivos, com o discurso de gerar emprego e renda para a população de forma direta e indireta. Contudo, vale ressaltar que os salários pagos são de subsistência e assim como as condições trabalhistas, principalmente no ramo têxtil, não são favoráveis aos padrões estabelecidos para a qualidade de vida.

#### **4. Considerações finais**

A Lei de Maquila no Paraguai é proposta a partir do objetivo de promover a integração produtiva haja vista as possibilidades decorrentes da condição de fronteira internacional, bem como ser vetor de desenvolvimento capaz de modificar e modernizar a estrutura econômica do país. A dinâmica maquiladora materializada nas empresas instaladas em *Pedro Juan Caballero* indica que há um longo caminho a ser percorrido para que estes objetivos se concretizem.

O resultado da pesquisa empírica embalada pelas escolhas teóricas subsidia algumas conclusões importantes que

devem fomentar outras investigações sobre essa temática.

O território de Pedro Juan Caballero não pode ser definido como um “novo espaço industrial” uma vez que inexistem estratégias competitivas pautadas em capital humano qualificado ou tecnologia de destaque. As potencialidades existentes limitam-se ao incentivo tributário e até o momento não tem sido capaz de modificar a realidade industrial nem econômica local. Na parte empregatícia, os salários e as condições trabalhistas observados não atendem as expectativas criadas na lei, principalmente no ramo têxtil. Não existem ainda planejamento e ações profissionalizantes na área industrial.

Do ponto de vista da infraestrutura, a maioria das edificações é alugada, ou seja, são galpões adaptados para fins industriais, não tendo estrutura apropriada que se refere, por exemplo, a ventilação e iluminação. No aspecto tecnológico, os maquinários usados são importados das matrizes contratantes indicando transferência e reaproveitamento de planta industrial.

Outra questão relevante corresponde aos projetos de reciclagem e aproveitamento das sobras de produção em todas as EME entrevistadas. Cada grupo apresenta uma forma distinta de reciclagem, como a da fabricação de tintas, em que as tintas que apresentam uma variação da qualidade padrão podem ser readequadas com óleos e pigmentos, criando novas cores; no segmento têxtil, no reaproveitamento dos retalhos de mantas no preenchimento de ursos de pelúcia, assim como a doação de retalhos das mantas e toalhas para a comunidade

local para gerar renda extra; e na fabricação de pré-formas de garrafas pet, onde o material sobrando e desperdícios são reutilizados na fabricação de novas pré-formas.

As Empresas Maquiladoras são expressão da divisão regional do trabalho com características da industrialização periférica. As empresas contratantes tendem, de forma hierárquica, utilizar os recursos vantajosos de produção de um país como o Paraguai, que possui pontos atrativos para os investidores, como mão-de-obra barata, incentivos fiscais pela Lei de Maquila, água e energia acessível. Porém, para a região contratada, o que pode ser uma oportunidade para se industrializar, acaba sendo mais uma forma de sobrevivência do mecanismo local e global, organizando-se de acordo com as exigências empresariais externas.

Ademais, adicionam-se outros elementos desafiadores que merecem ser estudados, como por exemplo: a questão da volatilidade da conjuntura cambial, especificamente atrelada à vigência de três moedas neste ambiente de negócios e que impacta no planejamento e expectativa dos investidores; a convergência (ou não) da política industrial do lado brasileiro e seus (des) incentivos legais e práticos. Portanto, tem-se um rol de problemáticas a serem investigadas e que devem contribuir com a efetividade da integração produtiva e o desenvolvimento dos territórios fronteiriços.

## Referências

- Arce, L. (2010). Tendiendo costosos puentes: Paraguay en el MERCOSUR. *Civitas*, 10, (1), 118-133.
- Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay, CEMAP. (2018). *Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay*. <http://www.maquila.org.py>
- Carrillo, J. (2000). La importancia del impacto del TLC en la industria maquiladora en América Latina. 157-179. In: *Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina*, CLACSO.
- Castells, M. (1999). *A sociedade em rede* (6ª ed.). Paz e Terra.
- César, G. R. C. (2016). Integração produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral. *BEPI*, (22). [http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_43.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_43.pdf)
- Costa, F. F. (2018). *Lei de Maquila: Impactos no Desenvolvimento Econômico do Paraguai de 2003 a 2016*. [Dissertação Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio]. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo/Brasil.
- De La Cueva, J. F. (2012). *Investidores brasileiros no Paraguai: orçamento de capital nas decisões de investimento sob a perspectiva da teoria do investimento internacional*. [Dissertação mestrado em Contábeis]. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação, do Setor de Ciências Sociais. Curitiba..
- Dirección General De Estadística, Encuesta y Censos, DGEEC. (2002). *Atlas Censal del Paraguay*. <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/16%20Atlas%20Amambay%20censo.pdf>
- Fabio, Y. V. (2004). La maquila en Paraguay. *Población y desarrollo*, 16(26). Disponível em: [https://issuu.com/matitez/docs/poblacion\\_26](https://issuu.com/matitez/docs/poblacion_26)
- Maciel, R. E. A. (2017). *A Maquila no Paraguai: modelo produtivo e integração no início do século XXI*. [Dissertação Integração Contemporânea da América Latina]. Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu.
- Mazin, A. D. (2016). *A exportação de capitais brasileiros 2012 – 2014: estudo sobre as empresas “maquiladoras” brasileiras no Paraguai*. [Dissertação mestrado em geografia]. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo.
- Méndez, R. (1997). *Geografía económica: lá lógica espacial del capitalismo global*. Ariel, 1997.
- Mereles, A. M. B. G. (2018). *Perfil de la industria maquiladora de exportación en Paraguay. Trabajo de conclusão de curso (graduação em Ciências econômicas – economia, integração e desenvolvimento)*. Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y Política. Paraguay. Decreto N° 9585/2000, Por el cual se reglamenta la Ley 1.064/97 “De Maquila”. Asunción/PY: 2000. <http://www.maquila.org.py/?p=145>
- Paraguay. Lei N° 1064/1997, *De la industria maquiladora de exportación*. <http://www.maquila.org.py/?p=145>
- Paraguay. Ministério de Industria y Comercio, MIC. (2018a). *Paraguay:*

- Buenos motivos para invertir.* <http://www.mic.gov.py/maquila/ES/paraguay-razones-para-invertir.php>
- Paraguay. Ministério de Industria y Comercio, MIC. (2018b). *Estadísticas.* <http://www.mic.gov.py>
- Paraguay. Ministério de Industria y Comercio, MIC. (2020). *Régimen de maquila, con récord de exportaciones en 2019.* <http://www.mic.gov.py/mic/w/contenido.php?pagina=1&id=1375>
- Paraguay. Projeto 14.335, de 1 de fevereiro de 2002. Consolidación del programa Maquila en Paraguay: revisión sustantiva, periodo 2011-2012. <https://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/Maquila.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.
- Santos, M. (2004). *O Espaço Dividido: os dois circuitos da Economia Urbana dos países subdesenvolvidos* (2ª ed.). Editora da Universidade de São Paulo.
- Santos, M. (2006). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (4ª ed.). Editora da Universidade de São Paulo.
- Santos, M., Silveira, M. L. (2006). *O Brasil: território e sociedade ao início do século XXI* (9ª ed.). Record.

## The Maquila Law and production dynamics in the border territory of Pedro Juan Caballero (Paraguay)

**Abstract:** The challenge to understand the maquiladora dynamics materialized in the companies installed in Pedro Juan Caballero (PJC) demanded to search some theoretical outlines able to explain the new global industrial dynamics, as well as analyzing the assumptions of the Maquila Law. From a methodological point of view, the theoretical framework corresponded to the conceptual approaches offered by geography (especially in its economic and political aspects) and by sociology. Empirical research was based on the collection of secondary and primary data. The Maquiladora Companies installed in this border territory are an expression of the regional division of labor with characteristics of peripheral industrialization based on advantageous production resources such as cheap labor, tax incentives under the Maquila Law, water and electricity. What could it be an opportunity to industrialize, it ends up being another form of survival for the local and global mechanism, organizing itself according to external business requirements.

**Keywords:** industrial dynamics, border territory, maquiladora companies.

### **Resumo biográfico**

*Vivian Leticia Aguero Godoy*

Administradora, Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

*Eliana Lamberti*

Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), docente e pesquisadora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

### **Como citar**

Aguero Godoy, V. L., & Lamberti, E. (2020). A Lei de Maquila e a dinâmica produtiva no território fronteiriço de Pedro Juan Caballero (Paraguai). *Revista MERCOSUR de políticas sociais*, 4, 159-175. <https://doi.org/10.28917/ism.2019-v4-159>