



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Universitário Santo Agostinho



revista fsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 17, n. 2, art. 8, p. 143-168, fev. 2020

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

http://dx.doi.org/10.12819/2020.17.2.8

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Zona de Processamento de Exportação (ZPE) em Fernandópolis-SP: Objetivos e Dificuldades

Export Processing Zone (EPZ) in Fernandópolis-SP: Objectives and Difficulties

Rogério de Jesus Ribeiro

Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade de Araraquara
Docente da Fundação Educacional de Fernandópolis-SP
Email: rjribeiro81@gmail.com

Vera Mariza Henriques de Miranda Costa

Doutor em Economia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Livre Docente em Economia Brasileira pela Universidade Estadual Paulista
Docente do Universidade de Araraquara
Email: verammcosta@uol.com.br

Ethel Cristina Chiari da Silva

Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo
Docente da Universidade de Araraquara
Email: e-chiari@uol.com.br

Mário Sacomano Neto

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos
Professor Adjunto II do Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos
Email: sacomanoneto@gmail.com

Leonel Mazzali

Doutor em Economia de Empresas/EAESP-FGV
Professor Aposentado da Universidade Estadual Paulista, UNESP.
E-mail: leonel_mazzali@uol.com.br

Endereço: Rogério de Jesus Ribeiro

Fundação Educacional de Fernandópolis - FEF
Av. Theotônio Vilela, s/n - Campus Universitário,
CEP: 15600-000, Fernandópolis - SP, Brasil.

Endereço: Vera Mariza Henriques de Miranda Costa

Universidade de Araraquara, UNIARA, Rua Carlos
Gomes, 1217, Centro. CEP: 14801-340, Araraquara-SP,
Brasil.

Endereço: Ethel Cristina Chiari da Silva

Universidade de Araraquara, UNIARA, Rua Carlos
Gomes, 1217, Centro. CEP: 14801-340, Araraquara-SP,
Brasil.

Endereço: Mário Sacomano Neto

Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Departamento
de Engenharia de Produção, Rodovia Washington Luís - Km 235
CEP: 13565-905, São Carlos – SP, Brasil

Endereço: Leonel Mazzali

Rua Professora Aparecida Lopes dos Santos, 143,
Swiss Park. CEP: 13049-463, Campinas-SP, Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar
Rodrigues**

Artigo recebido em 09/09/2019. Última versão
recebida em 25/09/2019. Aprovado em 26/09/2019.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação

RESUMO

Diante da globalização e internacionalização das economias, alguns países têm proposto políticas econômicas voltadas à criação de aglomerações industriais, focadas na exportação, denominadas Zonas de Processamento de Exportação (ZPE). No Brasil, projetos de ZPEs têm sido propostos desde o final da década de 1980, visando atrair investimentos estrangeiros e desenvolver regiões, por meio de geração de divisas, especialização da indústria e aumento das exportações. Atualmente, em 2019, o país conta com 25 projetos, em suas diversas regiões. Destes, apenas 19 em efetiva implantação e somente a unidade de Pecém-CE com atividades iniciadas em 2014. Diante do baixo índice de implementação dos projetos brasileiros de ZPEs, o objetivo deste artigo é caracterizar etapas, objetivos propostos, dificuldades e obstáculos enfrentados no processo de implantação da ZPE em Fernandópolis-SP. A estratégia de pesquisa foi o estudo de caso, valendo-se de múltiplas fontes de informação. Além de consulta à legislação e a documentos, foi feita observação direta e foram realizadas entrevistas com principais *stakeholders*. Os resultados da pesquisa, que deu suporte a este artigo, permitiram identificar dificuldades de ordens diversas, que vão desde ausência de incentivos por parte do Estado até indecisões acerca da forma de gerenciamento da empresa administradora da ZPE. Pôde-se concluir que, para a efetividade de uma ZPE, voltada ao desenvolvimento local/regional, fazem-se necessários: a) planejamento estratégico, contemplando características, disponibilidades e limitações locais/regionais; b) políticas públicas específicas, implementadas pelas diversas esferas de governo; c) formulação de objetivos claros e ágeis, para tornar o projeto atrativo do ponto de vista empresarial.

Palavras chave: Aglomerações produtivas. Zonas de Processamento de Exportações (ZPE). Desenvolvimento Regional. Exportações. Gestão Estratégica.

ABSTRACT

Faced with the globalization and internationalization of their economies, some countries have proposed economic policies aimed at creating export-focused industrial agglomerations called Export Processing Zones (EPZs). In Brazil, EPZ projects have been proposed since the late 1980s to attract foreign investment and develop regions through foreign exchange generation, industry specialization and increased exports. Currently, in 2019, the country has 25 projects in its various regions. Of these, only 19 in effective implementation and only the Pecém-CE unit with activities started in 2014. Given the low implementation rate of Brazilian EPZ projects, the objective of this article is to characterize stages, proposed objectives, difficulties and obstacles faced in the EPZ implementation process in Fernandópolis-SP. The research strategy was the case study, using multiple sources of information. In addition to consultation the legislation and the documents, direct observation was made and interviews were conducted with key stakeholders. The results of the research, which supported this article, allowed us to identify difficulties of various kinds, ranging from the absence of incentives from the state to uncertainty about the management of the EPZ management company. It can be concluded that, for the effectiveness of an EPZ, focused on local / regional development, it is necessary to: a) strategic planning, including local / regional characteristics, availability and limitations; b) specific public policies implemented by the various spheres of government; c) formulation of clear and agile objectives to make the project attractive from the business point of view.

Keywords: Productive agglomerations. Export Processing Zones (EPZs). Regional development. Exports. Strategic management.

1 INTRODUÇÃO

Em meio ao ápice dos problemas macroeconômicos que caracterizaram a década de 1980, como a “década perdida” e diante do sucesso obtido por economias emergentes, que desenvolveram estruturas voltadas para a exportação, surgiu no Brasil uma proposta para criação de Zonas de Processamento de Exportações – ZPEs. Esse tipo de aglomerado de empresas foi introduzido pelo Decreto-Lei nº 2.452/1988 (BRASIL, 1988) e atualmente é regulado pela Lei nº 11.508/2007 (BRASIL, 2007).

O Brasil conta com 25 (vinte e cinco) ZPEs autorizadas, das quais apenas 19 se encontram em efetiva implantação, embora algumas tenham sido criadas anteriormente a 1994 (BRASIL, 2019a). Apesar do tempo em que teve início a criação de ZPEs, com exceção da instalada em Pecém-CE, única em efetiva operação, com operações iniciadas em 2014, e da ZPE do Acre, em condições mais adiantadas, as demais autorizadas ainda apresentam projetos que sequer concluíram a etapa de entrega da infraestrutura necessária, ou seja, não apresentaram, até o presente momento, condições suficientes para dar prosseguimento ao processo de implantação. Assim sendo, estão sujeitas a decurso de prazo, caso não consigam viabilizar a execução das demais etapas ou apresentem justificativa para prorrogação do prazo para cumprimento das etapas previstas em projeto, conforme a Lei nº 11.508/2007 (BRASIL, 2007), que desde 2007 dá as diretrizes para o funcionamento de ZPEs.

Embora as modificações trazidas pela Lei 11.508/2007 (BRASIL, 2007) tenham contribuído para um avanço nas condições para a proposição de ZPEs, observa-se que existem diversos aspectos a serem discutidos e avaliados para que esse tipo de aglomerado de empresas alcance maior viabilidade e atratividade.

Diante do baixo índice de implementação das propostas brasileiras para criação de ZPEs, o objetivo deste artigo é caracterizar as etapas, os objetivos propostos, as dificuldades e os obstáculos enfrentados no processo de implantação de ZPE em Fernandópolis-SP, um dos casos de ZPEs no Brasil. A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso, com a utilização de múltiplas fontes de informação. Além de consulta à legislação emanada das esferas federais e municipais, houve a consulta de documentos, foi feita observação direta e foram realizadas entrevistas com os principais *stakeholders*.

Desde 2011, por meio de Decreto Federal, o município de Fernandópolis-SP conta com autorização para criar uma ZPE. Todavia, até o momento, não foi possível dar início às atividades de sua implantação.

A proposta de implantação de ZPE, em Fernandópolis, foi escolhida para objeto de investigação, uma vez que apresenta um projeto de implantação em curso, com atos legais vigentes e projeto em reformulação, passíveis de acompanhamento por parte do primeiro autor deste artigo. Essa condição tem possibilitado o acompanhamento das diversas etapas seguidas, o cumprimento e a reformulação dos objetivos propostos, identificando as dificuldades e os obstáculos enfrentados nesse processo. Dessa forma, os resultados da investigação, além de contribuírem para a atuação dos diretamente interessados, com vinculações com esse projeto, fornecem elementos para a reflexão de envolvidos nos demais projetos em implementação, em outras regiões do país, ou ainda para aqueles municípios que, desconhecendo características e dificuldades da implantação de ZPEs, continuam cogitando da adoção desse tipo de estratégia de desenvolvimento regional.

Cabe destacar que são poucos os estudos desenvolvidos acerca de ZPEs no Brasil, apesar da atração que esse tipo de organização de empresas exerce sobre municípios no país e dos problemas enfrentados para a implantação delas, desde sua proposição. Alguns estudos desenvolvidos nos últimos anos podem ser destacados: a) Negrete (2005) discute as propostas de implantação das ZPEs como política industrial e apenas nas considerações finais foca sua avaliação nas ZPEs brasileiras; b) Silva *et al.* (2014) apresentam a trajetória da ZPE de Cáceres-MT, desde a autorização do projeto até 2013 e dão ênfase ao perfil das empresas; c) Pontes (2018), através de pesquisa na ZPE de Pecém, identifica dificuldades de articulação e cooperação dos empreendimentos com o meio em que eles se inserem; d) Nunes, Lourenço e Sousa Filho (2015), à luz da visão baseada nas instituições, identificam as condições facilitadoras e os aspectos limitadores ao processo de implantação da ZPE de Pecém no Ceará e sugerem a realização de novas investigações, visando comparações com a implementação da ZPE por eles estudada; dessa forma, contribuem, com referenciais, para a avaliação da ZPE de Fernandópolis-SP.

Os focos, os contextos e os objetivos das investigações já realizadas, que sugerem e abrem espaço para novas investigações, e a atratividade que as ZPEs ainda representam para muitos municípios, como política de desenvolvimento, justificam o estudo de caso da ZPE de Fernandópolis-SP, cujo projeto, há oito anos autorizado, ainda não foi implantado. Além da relevância da temática, a possibilidade de acesso a dados, informações e depoimentos de *stakeholders*, por parte do pesquisador principal da pesquisa que dá suporte ao presente artigo, constituiu, também, uma justificativa para a divulgação dos resultados alcançados.

O presente artigo está estruturado em mais 6 seções, além da presente introdução. A segunda seção é dedicada à caracterização das ZPEs no contexto dos demais aglomerados de

empresas e a terceira à evolução e às características do processo de implementação das ZPEs no Brasil. A quarta trata do enquadramento metodológico da pesquisa, da exposição das etapas de desenvolvimento da investigação e do relato dos procedimentos efetivados na coleta e no tratamento dos resultados. A quinta seção, intitulada “A ZPE de Fernandópolis-SP: contexto de sua criação e características do projeto”, apresenta o universo da pesquisa, a descrição das etapas de criação e evolução da ZPE de Fernandópolis-SP e apresenta a opinião dos *stakeholders* envolvidos nesse processo. Dificuldades, obstáculos e redirecionamentos enfrentados no processo de implantação da ZPE de Fernandópolis-SP são apresentados na seção seis. A seção sete trata das Considerações Finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 As zonas de processamento de exportação no contexto das aglomerações

As aglomerações industriais são importantes estratégias adotadas por governos e organizações empresariais para obtenção de vantagens competitivas. Hasenclever e Zissimos (2006) destacam que, nas aglomerações empresariais, a especialização industrial local e o desenvolvimento de regiões constituem objeto de estudo de diversos autores, que apresentam termos e definições distintos.

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) constituem uma opção econômica incentivadora das exportações, proposta a partir das possibilidades de ampliação de mercados, abertas pela globalização. As ZPEs tiveram início no final da década de 1950, com a criação da Zona Franca de Shannon na Irlanda, em 1959, que articulava aspectos de porto seco e de espaços destinados à produção industrial, favorecendo as exportações (GIBBON; JONES; THOMSEN, 2008).

Milberg e Amengual (2008) definem as ZPEs como espaços regulamentados (*regulatory spaces*), que se caracterizam por oferecer recursos para o desenvolvimento de aglomerações empresariais com regulamentação, concessões e incentivos fiscais, administrativos e de gestão, com a finalidade de atrair empresas voltadas à exportação. Assim sendo, a ZPE é, praticamente, um distrito industrial, que apresenta como característica principal a orientação para exportação e a atração de investimentos estrangeiros, oferecendo diversos benefícios para as empresas nela instaladas (GIUNTA; BOTELHO, 2012; BRIANEZI, 2013).

De acordo com Fu e Gao (2007), as ZPEs constituíram importantes estratégias para o desenvolvimento da política econômica de diversos países, em especial os asiáticos - China,

Índia, Malásia e Taiwan. Também o México, na América do Norte e, no continente africano, a África do Sul adotaram, com sucesso, esse tipo de organização.

Conforme Yeung, Lee e Kee (2009), o estabelecimento de políticas favoráveis e a presença de fatores de produção permitiram que países como a China experimentassem elevados níveis de crescimento, em especial, a partir do desenvolvimento da ZPE de Shenzhen, ainda no final da década de 70. O aproveitamento de áreas costeiras, com estrutura econômica favorecida e disponibilidade de mão de obra, possibilitaram o desenvolvimento regional.

Outro país que se destacou pela criação de ZPEs foi o México, que conseguiu aproveitar sua proximidade com os EUA e a disponibilidade de fatores de produção para desenvolver sua indústria de base (VARGAS-HERNANDÉZ, 2011; FULLERTON JR; MORALES; ANDA, 2011; HADJIMARCOU *et al.*, 2013).

Para Gibbon, Jones e Thomsen (2008), as ZPEs estão entre as primeiras iniciativas a serem tomadas pelos países em desenvolvimento com o objetivo de promover o crescimento das exportações e a diversificação da produção. Os referidos autores destacam que os efeitos obtidos com a instalação de uma ZPE podem ser percebidos a) pelo aumento: da geração de receitas, da diversificação de produtos para exportação, da criação de empregos, da possibilidade de desenvolvimento de tecnologia ou, ainda, b) pelo desenvolvimento de indústrias de base para atendimento das novas demandas industriais.

Nem todos os estudiosos dessa temática, porém, endossam os efeitos positivos diretos da presença de investidores estrangeiros. Johansson e Nilsson (1997), por exemplo, referem-se ao fato de que as teorias tradicionais sugerem que existem divergências quanto às possibilidades de comércio exterior. Os resultados advindos da exportação podem ser tanto de empresas locais como de investidores estrangeiros.

2.2 As ZPEs no Brasil: características e processo de implementação

A proposta de implementação de ZPEs no Brasil foi introduzida pelo Decreto-Lei nº 2.452/1988, com a finalidade de fortalecer o balanço de pagamentos, reduzir desequilíbrios regionais e promover a difusão tecnológica (BRASIL, 1988).

Segundo avaliação de Pereira e Romano (1992), as principais características apresentadas pela proposta de implantação das ZPEs no Brasil, expressas no Decreto-Lei nº 2.452/1988 (BRASIL, 1988) foram referentes aos Regimes Administrativo e Cambial, Regime Fiscal e Regime Industrial. O regime administrativo e cambial estabeleceu os limites de compras de mercadorias do território nacional, facilitou os processos de importação e

exportação, necessários para instalações industriais e operação do processo produtivo e dispensou a autorização para transferência em moeda estrangeira do exterior e para o exterior. O regime fiscal estabeleceu os benefícios fiscais e isentou as empresas dos Impostos de Importação, Imposto sobre Produtos Industrializados, Fundo de Investimento Social, Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros e Imposto sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários. O regime industrial estabeleceu critérios para os gastos mínimos necessários e as possibilidades de apresentação junto ao Conselho Nacional das ZPEs – CZPE.

O Decreto 846/1993 (BRASIL, 1993) estabeleceu as ZPEs como zonas primárias para efeito aduaneiro. Até 1994 foram constituídas 12 áreas destinadas à implantação de ZPEs, porém nenhuma conseguiu cumprir todas as etapas previstas em seu projeto inicial e não houve proposição para criação de novas áreas, ficando o projeto de implantação de ZPEs no Brasil estagnado por um longo período.

Em 2007, o Governo Federal reformulou a proposta para criação de ZPEs e instituiu a Lei nº 11.508/2007 (BRASIL, 2007), que revogou o Decreto-Lei nº 2.452/1988 e que se encontra em vigência até os dias atuais. Posteriormente à publicação da Lei nº 11.508/2007, foram propostas novas adequações à legislação específica da ZPE. Assim, a Lei nº 11.732/2008 (BRASIL, 2008a) dispôs sobre o regime tributário, cambial e administrativo das ZPEs e trouxe mudanças significativas no tocante a alguns aspectos: critérios de caducidade; suspensão dos impostos e contribuições, dispostos no Art. 6º e especificados nos itens I a VII; e, finalmente, no estabelecido pelo Art. 18, que dispõe sobre a obrigatoriedade de, no mínimo, 80% da produção das empresas instaladas em ZPEs serem destinadas às exportações, podendo haver a comercialização dos outros 20% no mercado interno, no entanto, sem os benefícios direcionados aos produtos específicos exportados.

Para traçar a orientação da política das ZPEs, estabelecer requisitos, analisar propostas, dentre outras atividades, foi editado, em 2008, o Decreto nº 6.634/2008 que dispõe sobre o CZPE (BRASIL, 2008b).

Na busca de aperfeiçoamento das condições anteriormente estabelecidas, em 2009, o Decreto nº 6.814/2009 passa a dispor sobre o regime tributário, cambial e administrativo das ZPEs (BRASIL, 2009).

Segundo a ABRAZPE (2018), a proposta para criação das ZPEs consistiu no estabelecimento de distritos industriais, nos quais as empresas podem operar com isenção de impostos, liberdade cambial (sem a necessidade de converter as divisas obtidas nas exportações, podendo inclusive mantê-las). Os procedimentos administrativos decorrentes

dessas medidas podem ser simplificados, desde que cumprido o estabelecido pelo Art. 18, anteriormente referido.

Na avaliação de Braga e Braga (2009), é possível realizar um paralelo entre a legislação anterior e a legislação vigente, observando além dos quesitos já referidos, outros aspectos que demonstram uma singela evolução acerca dos requisitos legais necessários para incentivar novos projetos.

Negrete (2005) destaca como benefícios advindos da instalação de ZPEs: ganhos de divisas internacionais líquidas, criação de empregos, ganhos com aluguéis, geração de materiais brutos domésticos e aumento de arrecadação por meio das taxas. Em contrapartida, as principais despesas dizem respeito à infraestrutura, aos serviços públicos, às linhas de financiamentos e aos custos administrativos.

Até 2014, foram criadas 24 ZPEs no Brasil, distribuídas por 20 estados. Dessas, apenas a unidade localizada em PECÉM-CE deu início a suas atividades no ano de 2014 (ABRAZPE, 2018).

De acordo com a Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportações (ABRAZPE, 2018), as ZPEs brasileiras se encontram em diferentes fases do processo de estruturação.

Conforme informações fornecidas no sítio do Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços, o Brasil conta com 25 ZPEs autorizadas, das quais 19, distribuídas por 17 diferentes unidades da federação, se encontram em efetiva implantação (BRASIL, 2019a). Dessas dezenove, 8 foram criadas até 1994: ZPEs de Barcarena (PA), de Araguaína (TO), de Ilhéus (BA), de Cáceres (MT), de Corumbá (MS), de Teófilo Otoni (MG), de Itaguaí (RJ) e de Imbituba (SC). As demais (11) foram criadas após 2007, no âmbito da Lei nº 11.508/2007 (BRASIL, 2007); são elas: ZPE do Acre (AC), de Boa Vista (RR), de Porto Velho (RO), de Parnaíba (PI), de Pecém (CE), de Macaíba (RN), de Suape (PE), de Bataguassu (MS), de Uberaba (MG), de Aracruz (ES) e de Fernandópolis (SP) (BRASIL, 2019b).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A investigação do processo de implantação da ZPE de Fernandópolis foi desenvolvida por meio de um estudo de caso. Cauchick Miguel (2007) considera que o estudo de caso é um estudo de natureza empírica que tem por objetivo investigar um fenômeno contemporâneo. Esse tipo de pesquisa é utilizado especialmente quando a delimitação da fronteira entre o

fenômeno e o contexto em que ele se insere não está claramente definida ou não foi explicitamente discutida. Não se trata, portanto, apenas da seleção de um caso, mas da adoção do estudo de caso como uma estratégia de pesquisa. “Um estudo de caso único permite um maior aprofundamento na investigação e é frequentemente utilizado em pesquisa longitudinal” (CAUCHICK MIGUEL, 2007, p. 222). Há que se destacar que um estudo de caso apresenta muitas técnicas utilizadas em pesquisas históricas, todavia inclui outras fontes de evidências, como a observação direta e as entrevistas (YIN, 2001).

Conforme relata Yin (2001), após a seleção do caso, é necessário que sejam determinados os métodos e as técnicas para a coleta e análise dos dados. Assim sendo, foram utilizadas diversas fontes e instrumentos para coleta de evidências: observação direta, análise documental e entrevistas semiestruturadas com *stakeholders*.

A análise documental ocorreu por meio de levantamento de informações em projetos, relatórios, ofícios, legislação e reportagens jornalísticas, emanados de diversas esferas de governo e em sítios especializados na temática, no período de 2015 a 2019. Foi realizada consulta à *internet* para acesso a documentos disponíveis em meio digital. As reportagens jornalísticas foram obtidas também por meio de acesso à *internet* nos sites dos jornais que circulam em Fernandópolis e região.

A observação direta abrangeu a participação do pesquisador principal em reuniões promovidas pela Prefeitura Municipal de Fernandópolis-SP e pelo CZPE, no período compreendido entre 2013 e 2015, de forma mais frequente e, de forma esporádica, de 2016 a 2018.

As entrevistas foram realizadas com cinco *stakeholders*, direta ou indiretamente envolvidos no processo de implantação da ZPE: um deles atuante no momento da proposição inicial do projeto para criação da ZPE no município e os demais inseridos após a confirmação do ato governamental, que designou a criação do aglomerado e que atuaram ativamente do desenvolvimento das atividades para viabilizar o processo de implantação. Os critérios para escolha desses entrevistados estiveram focados na participação efetiva em algum momento do processo de proposição/implantação da ZPE e à vinculação aos meios: político, empresarial ou junto a instituições relacionadas com a equipe de gestão do empreendimento. Os entrevistados ocupavam/ocuparam os cargos de Prefeito Municipal, Presidente da Câmara de Vereadores, Presidente da ZPE de Fernandópolis, Presidente da ACIF (Associação Comercial e Industrial de Fernandópolis), Secretário Municipal Adjunto da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Fernandópolis. Todos os entrevistados foram informados dos objetivos da pesquisa e de que seus resultados estariam disponíveis para utilização voltada ao

processo de implantação da ZPE. Foram também cientificados de que seus nomes não seriam divulgados e que, caso decidissem não responder a algum ou a todos os itens do roteiro, esse fato em nada os prejudicaria ou desabonaria.

Optou-se por uma abordagem qualitativa, nos termos de Martins (2010), e tratamento também predominantemente qualitativo. Conforme estabelece Cauchick Miguel (2007), uma vez os dados e as informações coletados, tendo em vista as diferentes fontes de evidência, o pesquisador deve estruturar uma espécie de narrativa geral, relatando as principais informações obtidas, sem a necessidade de se ater aos detalhes de tudo o que foi coletado.

Com o propósito de organizar e sistematizar os resultados coletados por meio das diferentes fontes de informação acerca dos fatos que marcaram o processo de implantação da ZPE de Fernandópolis, a apresentação dos resultados foi feita por etapas ou fases, que contemplam os diferentes momentos do projeto. Por fim, foi realizada uma avaliação qualitativa desse projeto, com base nos relatos obtidos por meio das entrevistas com agentes participantes desse processo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 A ZPE de Fernandópolis-SP: universo, contexto de sua criação e características da implementação

Fundado em 1939, Fernandópolis foi elevado a município em 1945 e está localizado na região noroeste do estado de São Paulo, pertencente à mesorregião de São José do Rio Preto, a 554 km da cidade de São Paulo, capital do estado de mesmo nome. Segundo critério de regionalização da Secretaria do Planejamento do estado de São Paulo, o município compõe a Região de Governo de Fernandópolis, que faz parte da Região Administrativa de São José do Rio Preto. Abriga uma população, no ano de 2018, de 64.696 habitantes, segundo estimativa do IBGE (2018) e de 65.999, em 2019, segundo estimativa da Fundação SEADE (2019a).

Fernandópolis apresenta localização privilegiada, com proximidade a importantes regiões do estado de São Paulo e a outros estados do país: Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Goiás, tendo acesso favorecido pela existência de diversos modais de transporte que oportunizam a circulação de matérias primas e produtos industrializados.

O município possui acesso a importantes rodovias estaduais: SP 320 - Rodovia Euclides da Cunha, que faz ligação com a SP 310 - Rodovia Washington Luís e com a SP 348 - Rodovia dos Bandeirantes, ambas com pista dupla, condições satisfatórias para o transporte

de cargas e garantia de acesso à capital do estado de São Paulo e ao estado do Mato Grosso do Sul. Para o acesso ao Estado de Minas Gerais é utilizada a SP 543 - Rodovia Percy Valdir Semeghini. Devido à boa infraestrutura da malha rodoviária, a região é considerada um “corredor” com importância estratégica para a geração de negócios.

Apesar da menor atratividade do modal ferroviário, em relação ao modal rodoviário, cabe informar que o município se encontra próximo à base do trecho sul da Ferrovia Norte-Sul, a 6 quilômetros da área urbana da cidade, no cruzamento com a anteriormente Ferrovia ALL (América Latina Logística) que, em 2015 se fundiu com a Rumo Logística do Grupo Cosan. Para o local determinado para abrigar todo o aparato logístico e o pátio de manobras, foi proposta ampliação para abrangência de outras áreas do estado de São Paulo e dos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

O propósito das melhorias na infraestrutura e nas condições de oferta dos serviços de transporte ferroviário é permitir maior competitividade para as soluções logísticas de transporte de matérias-primas e produtos industrializados.

Por se tratar de uma região dotada de vultosos recursos hídricos, o município possui acesso a importantes rios abrigados pelos municípios circunvizinhos, com destaque para os afluentes Tietê-Paraná-Grande (SP/MS/MG) e Paranaíba (SP/MG/GO), os quais deram origem a estudos para o desenvolvimento de projetos, visando à instalação de Terminais Intermodais de Cargas, nas margens situadas no território paulista, haja vista a existência de um intermodal nesse rio, situado no território goiano, entre os municípios de São Simão e Itumbiara.

Embora não seja utilizado para o transporte de cargas, cabe referência ao fato de que o município possui um aeroporto dotado de pista asfaltada, com dimensões de 1100m x 25m e com capacidade para receber pequenos aviões de voos particulares.

A economia do município de Fernandópolis tem como atividade principal a prestação de serviços, que representa a maior contribuição para geração de emprego e renda. Segundo a Fundação SEADE, em 2016, a prestação de serviços constituiu a atividade principal no município, representando 71,84% do Valor Adicionado, seguida da indústria, com 24,30% e da agropecuária com 3,86% (SEADE, 2019a). A participação no PIB do Estado, em 2016, foi de 0,096935% e nas exportações, em 2017, de 0,048188% (SEADE, 2019b).

O município iniciou seu desenvolvimento industrial no ano de 1999, com a implantação de seu primeiro distrito, Distrito Empresarial I - Eurico Gimenez Martins, com área total de 192.577,49 m² e capacidade para receber 20 empresas de médio porte. Este

distrito industrial abriga 18 empresas com destaque para os segmentos da indústria metalúrgica, moveleira, de embalagens e coletores de lixo.

Ainda no ano de 1999, foi implantado outro distrito, Distrito Empresarial IV – Terço Lindo Cavicchia, com área total de 74.444,00 m² e capacidade para receber aproximadamente 20 empresas de pequeno a médio porte. Neste distrito, dentre as 17 empresas instaladas, destacam-se as dos segmentos de móveis planejados, transporte de cargas e produtos de limpeza.

No ano 2000, mais um distrito foi implantado, Distrito Empresarial III – Mituo Kazume, com área total de 242.000 m² e capacidade para 12 empresas de médio a grande porte. Atualmente este distrito abrange 10 empresas de médio porte e uma incubadora de empresas que abriga 10 empresas de pequeno porte, com destaque para os segmentos de reciclagem, granja, indústria de piscinas e peças para tratores. Na incubadora, destacam-se os segmentos de móveis planejados, alimentos, estruturas metálicas e elevadores.

Em 2008, foi criado mais um distrito, distrito empresarial V – Ângelo Simonato, com área total de 193.299,99 m² e capacidade para receber 18 empresas de pequeno a médio porte.

Em 2010, foi implantado o mais recente distrito em operação, Distrito Empresarial II – Francisco Leão, com área total de 106.380,42 m² e capacidade para 24 empresas de pequeno a médio porte. Segundo dados de 2018, o distrito conta com 24 empresas, com destaque para os segmentos da indústria metalúrgica, moveleira, alimentícia e de reciclagem.

A Prefeitura Municipal conta ainda com uma área adquirida em 2010 para instalação de mais um distrito, o Distrito Empresarial VI, em relação ao qual aguarda aprovação do governo do estado para construção de acesso à área.

O município abriga, também, uma empresa de grande porte, localizada fora dos distritos, que atua no segmento sucroalcooleiro, composta por uma destilaria que, além do álcool anidro e hidratado, produz leveduras inativas e secas, levedura autolisada, parede celular, bagaço *in natura*, bagaço hidrolisado e óleo fúsel. A empresa integra um grupo composto por diversas empresas, dentre as quais se incluem uma agrícola, que fornece a maior parte de sua matéria prima para processamento e uma revenda de máquinas e equipamentos agrícolas.

4.2 Etapas do processo de criação e evolução da ZPE de Fernandópolis

No intuito de obter desenvolvimento industrial e atrair investimentos para a economia local, o município iniciou um processo de busca por alternativas que permitiriam viabilizar o desenvolvimento de projetos para receber novos empreendimentos, inicialmente previstos em

conjunto com outros municípios e, posteriormente, preteridos pela constituição do aglomerado industrial ZPE.

Publicado o ato de criação da ZPE e constituída a empresa administradora, deu-se início ao processo de elaboração/execução dos projetos técnicos e busca por investidores para composição do complexo industrial. A empresa administradora teria vinte e quatro meses para apresentar a execução de, no mínimo, 10% do empreendimento.

De acordo com o cronograma físico-financeiro, elaborado pela equipe gestora da empresa administradora da ZPE, à época da implantação, constavam como atividades a serem desenvolvidas no prazo previsto de doze meses: elaboração do projeto de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), plano diretor, projeto de engenharia, terraplanagem, infraestrutura básica, arruamento, edificações, sistema de segurança e veículos, bem como a aquisição de móveis, equipamentos, balança e outros projetos, suficientes para superar a meta de execução de, no mínimo, 10% do empreendimento.

A análise cronológica das principais ações, articulações e mudanças de percurso para atendimento às exigências de projeto da ZPE permite identificar significativas limitações quanto ao planejamento do empreendimento, uma vez que os estudos iniciais, realizados para elaboração do projeto, limitaram-se ao atendimento de requisitos de instalação e infraestrutura local, não sendo eficazes no diagnóstico dos problemas ambientais presentes na área designada. Este fato ocasionou atraso de aproximadamente um ano entre a publicação do parecer, sugerindo mudança na criação e na publicação oficial do ato de criação da ZPE, e a alteração da área. Outro fator importante foi a indecisão acerca da forma de gerenciamento da empresa administradora da ZPE. Além disso, há que se considerar que a empresa administradora não detinha a posse da área designada para a instalação do empreendimento, o que fez com que as tratativas com futuros investidores sempre fossem realizadas por meio de negociações multilaterais.

O projeto de implantação das ZPEs, constante na Lei Federal nº. 11.508/2007 (BRASIL, 2007), estabelece prazos e metas a serem atingidas em cada uma das etapas propostas. Sendo assim, as recorrentes necessidades de prorrogação de prazo, requeridas pela ZPE de Fernandópolis, demonstram o quanto pesaram negativamente os erros iniciais nas etapas de planejamento do projeto, notadamente no que se refere à formulação da proposta.

Idas e vindas na articulação do processo de implantação da ZPE, ausência de avanços nas tratativas com os investidores e identificação de possíveis irregularidades na condução das negociações com os interessados em assumir o projeto também contribuíram para o não

cumprimento dos prazos determinados, prejudicando inclusive a credibilidade do empreendimento.

De acordo com o CZPE, dentre as etapas que compõem o processo de operacionalização das ZPEs, a saber: constituição da Empresa Administradora; obtenção de Licença Ambiental Prévia; apresentação de Pré-Projeto de Alfandegamento; comprovação da realização de 10% das Obras de Infraestrutura; conclusão das Obras de Infraestrutura (área segregada); aprovação do Projeto de Alfandegamento; análise e aprovação dos Projetos Industriais; construção das Plantas Industriais; e início das operações - a ZPE de Fernandópolis apresenta concluída apenas a primeira, estando em fase de transferência para a iniciativa privada a gestão da empresa administradora da ZPE e a atração de investimentos.

Em 31 de dezembro de 2014, foi publicada no D.O.U. (Diário Oficial da União) a Resolução CZPE nº 14, que autorizou a Prefeitura Municipal a realizar a transferência da gestão da empresa administradora da ZPE para a iniciativa privada por meio de licitação. Após estabelecida a modalidade de licitação e disponibilizado o edital para consulta e entrega das propostas, foi divulgado, no dia 27 de fevereiro de 2015, que, embora o edital tivesse recebido milhares de *downloads* no sítio da Prefeitura Municipal, nenhuma proposta havia sido protocolada, o que requereu a necessidade de novo prazo para o recebimento de propostas.

Após um revés inicial e o estabelecimento de novo prazo para a realização do processo licitatório, em junho de 2016, a ZPE de Fernandópolis foi adquirida pela empresa Construmil (Construtora e Terraplanagem Ltda), pelo valor de R\$ 5.300,00 (cinco mil e trezentos reais). Esse valor se refere às 5.000 (cinco mil) ações da empresa administradora que assumiu o compromisso de cumprir com os trâmites previstos para execução do projeto, constantes na proposta licitatória; incluíram a compra da área destinada a receber as instalações da ZPE por R\$ 23,3 milhões, de propriedade do Grupo Arakaki, bem como a realização de investimentos equivalentes à execução de 10% do projeto, referentes à entrega de parte da infraestrutura, conforme previsto na legislação.

A referida empresa, de acordo com os termos do contrato estabelecido junto à Prefeitura Municipal, assinado em 12 de agosto de 2016, teria o prazo de 90 dias para adquirir a área destinada à instalação da ZPE e dar início às demais atividades do projeto. Todavia, ao término do prazo, foi solicitada uma prorrogação de 30 dias com a justificativa de que o imóvel possuía um gravame de hipoteca que aguardava a liberação para finalização da transferência ao comprador, conforme justificativa apresentada em conjunto pelas partes interessadas.

Por fim, em 12 de dezembro de 2016, expirou-se o novo prazo para finalização da aquisição do imóvel e, conforme previsto no edital, a Prefeitura Municipal passou a ter o direito de reverter as ações adquiridas pela empresa via licitação, bem como foi aberto precedente para o acionamento jurídico de multa por não cumprimento do contrato no valor estipulado de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Em janeiro de 2017, com a mudança de gestão no governo municipal, foi novamente colocado em pauta o projeto de instalação da ZPE no município. Todavia, agora em um contexto especial, dado que seria necessário adotar os procedimentos jurídicos para reversão de posse das ações da empresa administradora da ZPE, bem como verificar os trâmites necessários para dar início ao processo de solicitação de prorrogação de prazo para entrega da etapa inicial do projeto.

Após dar prosseguimento aos procedimentos jurídicos para reversão da empresa administradora da ZPE, em 2018 uma nova diretoria foi empossada pelo prefeito municipal com a missão de reestruturar o projeto existente e solicitar uma nova prorrogação de prazo para entrega das etapas iniciais do projeto. Paralelamente, dava-se início à busca por possíveis investidores para apresentação das cartas de intenção de instalação de empresas na referida ZPE.

Nesse novo contexto, intensificou-se o trabalho de mobilização e articulação com agentes políticos locais e regionais, no sentido de viabilizar acordos que pudessem desburocratizar o projeto junto aos governos estadual e federal. Houve avanços no sentido de incluir o projeto em um mecanismo para tornar as empresas participantes do aglomerado isentas do ICMS; todavia, em face à mudança de governo, nas esferas estadual e federal, tais propostas ainda não obtiveram êxito.

Tendo em vista a aproximação do prazo de encerramento da comprovação da implantação de pelo menos 10% da ZPE, foi solicitada a prorrogação do prazo, sendo deferido pela CZPE e publicado em órgão oficial. Dessa forma, a empresa administradora da ZPE terá um prazo maior para a viabilização do empreendimento, sob pena de revogação do decreto presidencial que a destinou para Fernandópolis-SP. Assim sendo, a empresa passou a intensificar a busca por investidores que tenham interesse em participar do empreendimento.

4.3 A opinião dos atores envolvidos no processo de implementação da ZPE de Fernandópolis-SP

Por meio das entrevistas realizadas com os agentes que participaram das diferentes etapas do referido projeto, em momentos diferentes de sua implantação, foi possível captar e comparar as avaliações deles. Ou seja, a percepção e avaliação de agentes participantes do processo, em seu início, em confronto com as vivenciadas mais recentemente, por outros agentes, possibilitaram identificar as particularidades apresentadas pelo projeto ZPE de Fernandópolis, no decorrer do processo de sua implantação.

Tendo em vista as dificuldades e os obstáculos encontrados para a viabilização do projeto, pôde-se observar uma significativa mudança no entendimento dos *stakeholders* entrevistados, em relação às peculiaridades desse projeto. Essa alteração de percepção e avaliação, ocorrida no decorrer do processo de proposta e de implantação da ZPE, é de grande relevância para os municípios que apresentam entusiasmo por esse tipo de projeto, sem uma avaliação prévia de requisitos e dificuldades.

Ao questionar a respeito da possibilidade e viabilidade de proposição de uma ZPE e as características do projeto a ser desenvolvido, pôde ser observada uma divergência quanto ao entendimento acerca das particularidades desse projeto, porém um consenso a respeito das limitações de recursos de diversas ordens, por parte do município.

Foi destacada e considerada fundamental a participação do Estado, em suas várias esferas, para viabilização do projeto. Complementarmente, os atores foram unânimes em entender que a maior dependência se encontra nas ações a serem providas pelos governos estadual e/ou federal, seguida pela iniciativa privada e, minoritariamente, pela participação de ações municipais.

Com relação às ações possíveis para a implementação da ZPE, no menor prazo possível, foram apresentadas questões essencialmente externas às ações do município, num reconhecimento de que muitas das ações necessárias estão fora do campo de decisões da esfera municipal.

4.4 Implantação da ZPE de Fernandópolis-SP: avaliação das dificuldades e dos obstáculos enfrentados

Na avaliação de Bolle e Williams (2013), o principal desafio para os países em desenvolvimento, cujo crescimento é buscado por meio da instalação de ZPEs, é a procura

contínua da diversificação da produção de bens de alto valor agregado; a capacitação de sua força de trabalho e o incentivo ao consumo interno de parte dos bens produzidos nessas zonas.

As experiências internacionais mostram que as ZPEs se constituem como tipo de aglomeração que, comparativamente a outros tipos de aglomerados de empresas, necessitam de maior número de requisitos para sua implantação.

Em primeiro lugar, faz-se necessário o diagnóstico de pontos fortes e fracos da região, viabilizando a escolha de políticas para a implementação de tais programas. O objetivo é promover a gestão eficiente dos recursos e possibilitar o arranjo institucional entre as empresas, o governo e os organismos de apoio, com destaque para as universidades, a fim de possibilitar a modernização tecnológica e a melhoria da competitividade. Cabe mencionar que empresas nacionais, de países em desenvolvimento, com pouca ou nenhuma experiência de exportação, podem ter problemas para ingressar no mercado mundial. A experiência com o processo de exportação está ligada, dentre outras, às estratégias de gestão e de marketing.

Faz-se necessária a realização de projetos alicerçados em estudos econômicos, políticos e técnicos, destinados a otimizar as condições de infraestrutura para receber os empreendimentos, viabilizando a consecução de objetivos propostos.

Em segundo lugar, cabe lembrar que diversos fatores contribuem para o cumprimento dos objetivos das ZPEs, principalmente a escolha da localização do aglomerado. Assim sendo, constituem localidades adequadas para a implantação de ZPEs as regiões fronteiriças ou que têm fácil acesso ao recebimento de insumos e escoamento da produção, com infraestrutura local adequada e bom aparato logístico, mão de obra abundante e barata e aporte de políticas industriais bem definidas. Esses constituem, por exemplo, fatores presentes em ZPEs de sucesso, casos de China e México.

A análise das principais ações desenvolvidas pelo município de Fernandópolis, para viabilizar a criação da ZPE, indica que o posicionamento do projeto, voltado ao fomento do desenvolvimento de atividades industriais e atração de investimentos para a economia local, em certo sentido, se direcionaram para uma proposta diferente do proposto pelas ZPEs.

Até meados da criação da ZPE de Fernandópolis, o município apostava no desenvolvimento de um Terminal Intermodal a ser instalado conjuntamente com outros municípios na divisa com o estado de Minas Gerais. Esse investimento oportunizaria o desenvolvimento de uma estrutura voltada para escoar a produção de diversos municípios da Região Noroeste do Estado de São Paulo e do Triângulo Mineiro. Embora as tratativas a respeito do projeto do Terminal Intermodal já estivessem adiantadas, o município optou por concentrar seus esforços no sentido de resgatar a proposta de implantação de ZPE, requerida

por um Deputado Federal, em 2003, sem êxito naquela oportunidade. Com a publicação da Lei Federal nº. 11.508/2007 (BRASIL, 2007), o projeto voltou a suscitar a atenção de interessados.

Cabe destacar que os projetos do Terminal Intermodal e da ZPE não são, em princípio, excludentes. Seria possível prosseguir com ambas as propostas, os investimentos em infraestrutura agregariam valor e contribuiriam para a atração de investimentos para a implementação da ZPE, podendo estimular o envolvimento de outros municípios.

A evolução das articulações relativas à criação da ZPE, bem como a agilidade com a qual foi estabelecida a empresa administradora do empreendimento, constituíram, num período inicial, sinais de que o surgimento de novas oportunidades poderiam ocorrer em tempo breve. Entretanto, as expectativas iniciais mostraram-se otimistas em demasia e incapazes de serem viabilizadas no curto prazo, tendo em vista a complexidade e os requisitos exigidos para a implementação de um projeto de ZPE.

A atividade industrial do município, além de pouco significativa, quando comparada à do conjunto do estado de São Paulo, é essencialmente voltada para a comercialização no mercado interno.

O município contava com seis distritos empresariais, com capacidade para receber em torno de 100 empresas de pequeno e médio portes. As empresas instaladas pertencem a segmentos das indústrias metalúrgica, moveleira, de embalagens, de produtos de limpeza, de peças para tratores, de alimentos, de estruturas metálicas, de elevadores, de piscinas e de coletores de lixo, transporte de cargas, reciclagem e granja. Percebe-se, portanto, a existência de grande dispersão entre os segmentos representados e baixa representatividade deles.

Ademais, em virtude de diversos fatores, tais como finalização de procedimentos de regularização, atração de interessados e ocupação/instalação de empresas, os distritos industriais deram início às suas atividades de forma não sistemática, sem o estabelecimento de diretrizes orientadoras.

A implantação da ZPE, em termos legais, ora esteve vinculada à municipalidade, ora à iniciativa privada, apresentando significativas limitações quanto ao planejamento e à forma de gerenciamento do empreendimento. Não foram adotados critérios e objetivos bem definidos, indicando motivações sob orientações predominantemente político-partidárias em lugar de desenvolvimentistas ou técnicas.

O contexto político inerente ao projeto foi responsável pela canalização de esforços para que fossem mantidas as condições necessárias para a continuidade do processo de implantação da ZPE. Para a garantia dessa continuidade, teria sido importante que as

mudanças ocorridas, ao término dos mandatos políticos, nas esferas municipal, estadual ou federal, repercutissem como mudanças na condução positiva do projeto.

Cabe destacar a presença de indecisões, envolvendo o poder público, atrelado à iniciativa privada, acerca do formato de gestão da empresa administradora da ZPE que, indiscutivelmente, no caso da ZPE de Fernandópolis, comprometeram a capacidade de cumprimento dos prazos determinados.

O posicionamento da Prefeitura Municipal em tomar unicamente para si a responsabilidade pela condução do projeto, assumindo todo o ônus gerado no decorrer do desenvolvimento das atividades promovidas até então, constituiu mais uma tentativa de viabilizar a implantação do empreendimento no município. Embora as tratativas para o desenvolvimento do projeto tenham sido transparentes e alicerçadas em um novo modelo de gestão para o empreendimento, mesmo assim não foi possível obter o êxito almejado, devido à dificuldade de encontrar interessados em participar desse empreendimento. Essas dificuldades estiveram atreladas, no caso de Fernandópolis, ao prazo restrito para execução da etapa inicial do projeto, à ausência de posse da área e à dependência de negociação com terceiros.

O projeto em Fernandópolis foi prejudicado por diferentes problemas ocorridos em momentos distintos do processo de implantação da ZPE. Essas ocorrências, na maior parte das vezes, poderiam ser evitadas com a elaboração de um planejamento consistente, amparado em estudos preliminares acerca dos requisitos do projeto, tais como: a existência de recursos locais, identificação de alternativas possíveis para alocação de tais recursos, orientação e coordenação para execução das atividades e, principalmente, elaboração de um plano estratégico, voltado à formulação de objetivos e metas exequíveis, que aproveitasse as potencialidades do município para viabilizar o empreendimento.

De fato, logo após a publicação do ato de criação da ZPE, a região passou a ser considerada estratégica para geração de novos negócios, com previsão para receber futuros investimentos do Governo Federal. Nesse contexto, foi contemplada com um projeto elaborado pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), com o objetivo de oferecer condições para receber voos de carga e voos comerciais de pequeno porte.

Em virtude dos desdobramentos do projeto e das dificuldades de visualizar resultados no curto prazo, percebe-se que a criação da ZPE já não é mais vista pelos empreendedores com unanimidade positiva. As opiniões são diversas acerca da escolha da ZPE como a melhor alternativa para o desenvolvimento do município. Com relação à infraestrutura, observa-se que existe uma preocupação com os problemas estruturais para atendimento à demanda

gerada pelo empreendimento. A preocupação se estende à necessidade de investimentos para viabilização do empreendimento em si.

Para os empresários, passados oito anos, o processo de implantação de uma ZPE é visto como uma atividade complexa, que envolve esforços políticos e empresariais para sua criação. Problemas de outras ordens existem, tais como a inexperiência da equipe responsável pelo projeto, com empreendimentos dessa natureza, a forma de constituição e gestão da empresa administradora, comprometendo, sobremaneira, a evolução do projeto ZPE.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio ao ápice dos problemas macroeconômicos que caracterizaram a década de 1980 como a “década perdida” e, motivada pelo sucesso de economias emergentes que haviam desenvolvido estruturas voltadas para exportação, surgiu no Brasil uma proposta para criação de ZPEs, introduzida pelo Decreto-Lei nº 2.452/1988, posteriormente revogado pela Lei nº 11.508/2007 (BRASIL, 2007), com a finalidade de fortalecer o balanço de pagamentos, reduzir desequilíbrios regionais e promover a difusão tecnológica (BRASIL, 1988).

A proposta, desde o início, motivou inúmeras contestações. Para Serra (1988, p. 100): “Na verdade, um dos aspectos mais notáveis da proposta das ZPEs feita pelo Ministério da Indústria e Comércio - MIC (atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC) é a ausência de objetivos claros”. A avaliação foi de que “seus proponentes desconhecem, ou não conseguem explicitar, por que desejam instalar ZPEs no Brasil” (SERRA, 1988, p. 100). Em outras palavras, falta uma definição clara da ZPE como uma política industrial.

Especialmente no caso brasileiro, a proposta tem como pressuposto incentivar regiões menos favorecidas para viabilizar seu desenvolvimento local, entretanto, não considera as diferenças estruturais entre as regiões, desprezando fatores como disponibilidade de recursos, nível educacional da população, infraestrutura logística, entre outros.

Vale enfatizar, como o fizeram Johansson e Nilsson (1997), que um equívoco comum, observado em diversos países, é associar o desejo de promover o desenvolvimento regional ao objetivo de oferecer condições favoráveis à instalação de ZPEs. Com essa postura incorre-se na designação de áreas inadequadas para o recebimento da infraestrutura e respectiva atração de investimento, comprometendo, assim, ambos os processos.

A fragilidade do modelo brasileiro adotado foi demonstrada diante do fato de que, entre os anos de 1988 e 2007, a proposta de implantação de ZPEs no Brasil ficou estagnada e nenhuma das áreas destinadas para implantação conseguiu avançar e dar início às operações,

No âmbito dos dispositivos legais, diversos gestores de projetos de ZPE identificaram empecilhos à viabilização da proposta brasileira. Embora exista uma Lei Federal que disponha, em linhas gerais, sobre as ZPEs, se faz necessário recorrer a leis complementares, nas esferas estadual e municipal, para o atendimento de necessidades específicas de cada projeto o que, por vezes, resulta em significativa lentidão e/ou na ausência de flexibilização do processo.

No caso brasileiro, o momento de proposição para criação de ZPEs foi prejudicado pelas condições econômicas apresentadas no período, agravadas pelas limitações decorrentes da ausência tanto de uma política industrial quanto de uma política comercial. Em meio à reforma econômica promovida pelo Plano Real, nos anos 1990, bem como o desenvolvimento dos processos de privatização e abertura econômica, o mercado brasileiro passou a ser de grande atração para investidores externos. No entanto, não houve interesse na retomada do projeto de instalação de ZPEs nesse período, perdendo-se, talvez, a potencial oportunidade nesse momento.

Destarte os quesitos econômicos, devem ser consideradas as particularidades dessa estratégia, enquanto aglomeração planejada. As ZPEs requerem planejamento rigoroso, com estudos acerca das condições locais, disponibilidade de recursos, possibilidades de empreendimentos, identificação da existência de investidores, incentivos específicos para as empresas aglomeradas e, por fim, o estabelecimento dos objetivos estratégicos acerca de sua criação, o que nem sempre ocorre de maneira eficaz.

Destaca-se, também, o processo de criação das ZPEs e sua designação exclusivamente por meio de ato político. Ou seja, para que uma área possa receber autorização para instalação de ZPE deverá realizar a proposição e passar por um processo que se apresenta, na maioria das vezes, demorado e sujeito a colidir com os interesses, por vezes conflitantes, dos governos municipal, estadual e federal, ou que podem estar, em termos políticos ou político partidários, “desarticulados”.

Nunes et al. em sua investigação da ZPE de Pecém-CE, apesar de avaliarem projeto considerado bem-sucedido, o único em funcionamento no Brasil, identificaram nele alguns aspectos limitadores, que também foram detectados na ZPE de Fernandópolis. Dentre eles estão: a) dificuldade de cumprimento das exigências legais e normativas, sobretudo no prazo estabelecido; b) excesso de tempo utilizado pela “máquina pública” para a execução dos

processos organizacionais e c) “natureza inusitada do projeto para todos os agentes envolvidos (governo, empresa administradora da ZPE e investidores)” (NUNES *et al.*, p.132). Por estranho e contraditório que possa parecer, justamente este último aspecto foi considerado, pelos *stakeholders* entrevistados, como um elemento motivador para os que apostaram no desafio da implantação de ZPE em Fernandópolis, em lugar, por exemplo, de apoiarem o fortalecimento de distritos industriais ou empresariais no município. Se há coincidência no que diz respeito a alguns dos aspectos limitadores, o mesmo não acontece em relação às condições facilitadoras apontadas para o caso de Pecem-CE, ausentes no caso de Fernandópolis: a) “vontade política e institucional” concretizada em apoios efetivos de entidades e organizações de procedências diversas, abrangendo o MDIC, por meio da Secretaria Executiva do CZPE e, dentre outros, a equipe da Receita Federal do Brasil no Ceará e b) apoios e parcerias de investidores externos. No caso de Fernandópolis, o que se observou foi um frágil apoio “político partidário” e, além disso, com manifesto conflito, entre as diferentes esferas de governo, no decorrer das diversas etapas de implantação do projeto. Dessa forma, o apoio político partidário criou expectativas ilusórias, podendo, por essa razão, ser listado como um fator limitador na implantação da ZPE e ainda desmobilizador de outras iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional.

Diante do exposto, é possível observar que o processo de implantação de ZPEs no Brasil, embora proposto desde 1984, ainda não atingiu um nível de maturidade suficiente para estabelecer diretrizes de planejamento e oferecer subsídios necessários para atrair investidores dispostos a financiar esse tipo de aglomeração industrial.

No caso da ZPE de Fernandópolis, observa-se que há um significativo esforço do município no sentido de viabilizar o empreendimento. Todavia, inúmeras dificuldades decorreram de características peculiares a seu projeto. Destacam-se os seguintes fatos: limitações quanto ao planejamento do empreendimento; indecisão acerca da forma de gerenciamento da empresa administradora da ZPE, posse da área designada ao empreendimento pertencente à iniciativa privada; ausência de incentivos especiais por parte do Estado para a instalação das empresas no aglomerado; prazos em curso para execução do empreendimento, sem definição acerca dos investidores para execução do projeto.

Embora ciente de todas estas dificuldades e, na dependência de ações a serem desenvolvidas em caráter intra e extramunicipal, o projeto continua prosseguindo persistentemente com as tratativas para sua viabilização.

O processo de implantação de ZPE mostrou-se muito mais complexo e dispendioso do que fora divulgado, necessitando não apenas de um grupo investidor que assuma sua gestão,

mas, também, de investimentos em infraestrutura; desenvolvimento de projetos industriais, com aprovação pelos órgãos competentes; instalação de empresas no espaço reservado para o aglomerado e instalação das unidades dos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle do empreendimento. Após essas providências poder-se-á dar início às atividades industriais, encerrando as etapas previstas para o projeto de implantação, o que requer significativos investimentos, tanto por parte da iniciativa privada como do poder público.

Cabe ressaltar que os atores envolvidos expressaram o reconhecimento da importância da ação e formulação de políticas por parte dos governos estadual e federal em relação às ações municipais. Reconheceu-se que muitas das ações necessárias estão fora do campo de decisões da esfera municipal. Além do mais, admite-se que, para tornar possível o início da implantação da ZPE, é necessário o desenvolvimento de uma estrutura que contemple diversos aspectos. Dentre eles estão: o atendimento a uma legislação específica; a construção de articulação política operante entre os diferentes níveis envolvidos - municipal, estadual e federal; a elaboração de um projeto consistente e capaz de atrair investidores e, finalmente, a disponibilidade de recursos financeiros suficientes para promover o desenvolvimento de uma infraestrutura capaz de dar suporte às demandas originárias de tal projeto ou dele derivadas.

Diante dessas ausências, é aconselhável que os municípios, na busca de desenvolvimento local ou regional, optem por apoiar e fortalecer os agregados já presentes em sua área e/ou em seu entorno. No caso de Fernandópolis, os distritos empresariais existentes tiveram sua evolução inibida, diante do entusiasmo que cercou o projeto da ZPE.

REFERÊNCIAS

ABRAZPE Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação, 2018. Disponível em: <http://www.abrazpe.org.br/>. Acesso em 20 ago.2018.

BOLLE, M. J.; WILLIAMS, B. R. U. S. Foreign-Trade Zones: Background and Issues for Congress. **Congressional Research Service**. Novembro, 12, 2013. Disponível em: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R42686.pdf>. Acesso em: 30 ago.2014.

BRAGA, H. C.; BRAGA, F. A. F. C. **O Modelo de ZPE introduzido pela Lei 11.508/2007: Uma Primeira Avaliação**. 2009, n.p.. Disponível em: <http://www.abrazpe.org.br/index.php/download/category/29-nacionais?download=166:omodelo-de-zpe-introduzido-pela-lei-115082007-uma-primeira-avaliacao>. Acesso em: 27 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988**. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação e dá outras providências.

_____. **Decreto nº846, de 25 de junho de 1993.** Regulamenta o **Decreto-Lei nº 2.452**, de 29 de julho de 1988.

_____. **Lei nº 11.508, de 20 de Julho de 2007.** Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. Regulamenta as disposições da Lei n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.

_____. **Lei 11.732 de 30 de junho de 2008a.** Altera as **Leis nºs 11.508**, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação;

_____. **Decreto nº 6.634, de 5 de novembro de 2008b.** Dispõe sobre o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação - CZPE, de que trata o art. 3º da Lei no 11.508, de 20 de julho de 2007, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 6.814, de 6 de abril de 2009.** Regulamenta a Lei no 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação - ZPE.

_____. Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Regime Brasileiro de ZPE.** 2019a. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/zpe/regime-brasileiro-de-zpe>. Acesso em: 25 ago. 2019.

_____. Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **ZPE criadas no Brasil.** 2019b. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/zpe/regime-brasileiro-de-zpe>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRIANEZI, T. **O Deslocamento do discurso sobre a Zona Franca de Manaus:** do progresso à modernização ecológica. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais). 157 p. Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013.

CAUCHICK MIGUEL, P. A. Estudo de caso na engenharia de produção: estruturação e recomendações para sua condução. **Produção**, v. 17, n. 1, p. 216-229, jan./abr. 2007.

FULLERTON JR, T. M.; MORALES, J. C. V.; ANDA, M. P. B. de. Dinámica de corto plazo del empleo en las maquiladoras de Reynosa, Tamaulipas. **Ensayos Revista de Economía**, vol. 30, n 1, p. 23-40, 2011.

FU, X.; GAO, Y. **Export Processing Zones in China:** A Survey. A Report submitted to ILO International Labour Organization. Geneve, 50 p. (2007). Disponível em: <<http://ilo.org/public/french/dialogue/download/epzchineseenglish.pdf>> Acesso em: 20 set. 2017.

GIBBON, P.; JONES, S.; THOMSEN, L. An assessment of the impact of Export Processing Zones and an identification of appropriate measures to support their development. Copenhagen: **Danish Institute for International Studies**, April, p.1-66, 2008.

GIUNTA, A. V. B.; BOTELHO, M. M. A Redução das Desigualdades Regionais no Brasil por Meio de Incentivos Fiscais na Zona Franca de Manaus. **ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**, Ano III, nº 8, p. 58-75, jul/dez, 2012.

HADJIMARCOU, J.; BROUETHERS, L. E.; MCNICOL, J. P.; MICHIE, D. E. Maquiladoras in the 21st century: Six strategies for success. **Business Horizons**, 56, 207-217, 2013.

HASENCLEVER, L.; ZISSIMOS, I. A Evolução das Configurações Produtivas Locais no Brasil: Uma Revisão de Literatura. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 36, n. 3, p. 407-433, 2006.

IBGE. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 2018**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em 26 dez. 2018.

IBGE. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/default.shtm> Acesso em: 26 jul.2014.

JOHANSSON, H.; NILSSON, L. Export Processing Zones as Catalysts. **World Development**, V. 25, nº 12, pp. 2115-2128, 1997. Disponível em: http://www.researchgate.net/publication/223149760_Export_processing_zones_as_catalysts/links/00b4951da65f50fe32000000. Acesso em: 05 mar. 2014.

MARTINS, R. A. Abordagens Quantitativa e Qualitativa in CAUCHICK MIGUEL, P. A. (Coord.) **Metodologia de Pesquisa em Engenharia de Produção e Gestão de Operações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 45-61.

MILBERG, W.; AMENGUAL, M. Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends. **International Labour Office**. – Geneva: ILO, 2008. Disponível em: <<http://ilo.org/public/french/dialogue/download/wp3englishfinal.pdf>> Acesso em 30 maio 2018.

NEGRETE, A. C. A. **Zonas de processamento de exportação como política industrial: a experiência internacional**, 2005, 129 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

NUNES, P.R.C.; LOURENÇO, M.S.M.; SOUSA FILHO, J.M. Condições facilitadoras e aspectos limitadores ao processo de implantação da empresa ZPE Ceará à luz da visão baseada nas instituições. **Gestão & Regionalidade**, vol. 31, núm. 92, p. 120-135, maio/agosto, 2015.

PEREIRA, E. A.; ROMANO, R. O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais. **Texto para discussão 283**, IPEA, Projeto Mercosul, 1992.

PONTES, D.I. S. Da proximidade geográfica ao cluster inovativo: um estudo sobre o modelo brasileiro de Zona de Processamento de Exportação. **Revista Gestão e Desenvolvimento**. Novo Hamburgo, v. 15, n.1, p. 79-103, jan./jun. 2018.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Território e População** – 2019a. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/>. Acesso em 26 ago. 2019.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Perfil dos Municípios Paulistas**, 2019b – Disponível em: <http://www.perfil.seade.gov.br/>. Acesso em 26 ago. 2019.

SERRA, J. ZPEs no Brasil: Fora de Tempo e Lugar. **Revista de Economia Política**, v. 8, nº 4, outubro-dezembro, p. 88-102, 1988.

SILVA, J. V. V. M.; LIMA, A. M.; FRANCO, N.; COSTA, R. M. **Zona de Processamento de Exportação**: estudo de caso em Cáceres-MT. In ENANPAD - ENCONTRO DA ANPAD, 38. **Anais...**Rio de Janeiro, 13 a 17 de setembro de 2014, p.1-16.

VARGAS-HERNÁNDEZ, J. G.; Impacto de las maquiladoras centroamericanas en el crecimiento económico y en el empleo. **Suma de Negocios**, Bogotá (Col), Vol. 2, nº 2: 31-43, diciembre 2011.

YEUNG, Y.; LEE, J.; KEE, G. China's Special Economic Zones at 30. **Eurasian Geography and Economics**, v. 50, nº. 2, p. 222–240, 2009.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi – 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

RIBEIRO, R. J; COSTA, V. M. H. M; SILVA, E. C. C; SACOMANO NETO, M; MAZZALI, L. Zona de Processamento de Exportação (ZPE) em Fernandópolis-SP: Objetivos e Dificuldades. **Rev. FSA**, Teresina, v.17, n. 2, art. 8, p. 143-168, fev. 2020.

Contribuição dos Autores	R. J. Ribeiro	V. M. H. M. Costa	E. C. C. Silva	M. Sacomano neto	L. Mazzali
1) concepção e planejamento.	X	X			
2) análise e interpretação dos dados.	X	X			X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X	X	X