

PORTO DE SANTOS – ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO VIÁVEL um trunfo logístico em prol da reindustrialização sustentada do Brasil

PORT OF SANTOS - VIABLE EXPORT PROCESSING ZONE
A logistical asset in favor of the sustained reindustrialization of Brazil

Adilson Luiz Gonçalves¹

RESUMO: O artigo tem por objetivo mostrar a viabilidade de implantação de uma Zona de Processamento de Exportação (ZPE) na área continental da Cidade de Santos, no estado de São Paulo, tendo o Porto de Santos como trunfo logístico. Para tanto, o artigo está dividido em 3 capítulos. O Capítulo 1 aborda o papel da China na economia mundial a partir da criação de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), as quais resultaram em significativo desenvolvimento daquele país, guindando-o à condição de segunda economia do mundo, com alto índice de industrialização e produção de patentes, colocando 7 (sete) de seus portos entre os mais movimentados do mundo. O Capítulo 2 aborda o regime de Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) do Brasil, áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro. Considerando sua semelhança com as ZEEs e os resultados obtidos pela China, esse modelo precisa ser incrementado e considerado estratégico para o País, como forma de diversificar nossa carteira de produtos de exportação, e reduzindo a dependência do agronegócio na economia nacional. Enquanto a O mundo, com destaque para a China, possui milhares de ZEEs, por que o Brasil possui apenas 11 autorizadas, sendo 2 operacionais? O Capítulo 3 discorre especificamente sobre o Porto de Santos, principal complexo portuário do país, cujo potencial pode ser ainda mais ampliado com a implantação de uma ZPE em suas cercanias. Essa condição é ainda mais favorecida em função da cidade de Santos ter sido considerada apta a sediar uma ZPE, pelo Governo Federal, com estudos que já identificaram áreas para sua implantação. Esses e outros aspectos que favorecem a implantação de uma ZPE em Santos são destacados. As considerações finais comprovam a importância das ZPEs como instrumentos de

¹ Mestre em Educação pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), em 2008. Linha de Pesquisa 2: Formação do Educador - Dimensão Político-Pedagógica, com projeto de pesquisa no âmbito de uso de tecnologias e interfaces entre o ensino presencial e a distância. Ex-Coordenador e atual Pesquisador do Núcleo de Estudos Portuários, Marítimos e Territoriais – NEPOMT (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/6432935903924528>) da Universidade Santa Cecília (UNISANTA), com vários artigos publicados., bem como orientação de pesquisas de graduação relativas a logística, porto e relação porto-cidade. Coordenador no Núcleo Avançado ("Nodo Avanzado") da Asociación para la Colaboración entre Puertos y Ciudades (RETE), no Brasil, com sede na UNISANTA. Membro do Comitê Científico da RETE (www.retedigital.com). Membro do Comitê Editorial da Revista PortusPlus (ISSN 2039-6422). Revisor do Journal of Integrated Coastal Zone Management /Revista de Gestão Costeira Integrada da Universidade do Porto, Portugal (http://www.aprh.pt/rgci/index_eng.html, ISSN 1646-8872). Membro do Conselho Técnico da Fundação Centro de Excelência Portuária (CENEP/Santos). Membro do Conselho de Administração (CONSAD) da Autoridade Portuária de Santos ("Santos Port Authority" - SPA), para o biênio 2021-2023. Engenheiro Civil, graduado pela UNISANTA, em 1982. Curso de Pós-graduação em Construções e Obras Públicas no Institut Supérieur du Béton Armé, de Marselha, França, em 1986.



desenvolvimento sustentado do Brasil, conciliando interesses ambientais, sociais e econômicos.

Palavras-chave: industrialização; comércio exterior; zona de processamento de exportação; Porto de Santos.

ABSTRACT: The article aims to show the feasibility of implementing an Export Processing Zone (ZPE) in the continental area of the City of Santos, in the state of São Paulo, with the Port of Santos as a logistical asset. Therefore, the article is divided into 3 chapters. Chapter 1 addresses China's role in the world economy from the creation of Special Economic Zones (SEZ's), which resulted in significant development of that country, leading it to the condition of the second economy in the world, with a high rate of industrialization and production of patents, placing 7 (seven) of its ports among the busiest in the world. Chapter 2 deals with the regime of Export Processing Zones (ZPE's) in Brazil, areas of free trade with foreign countries, intended for the installation of companies focused on the production of goods to be sold abroad, being considered primary zones for the purpose of customs control. Considering its similarity with the ZEE's and the results obtained by China, this model needs to be incremented and considered strategic for the country, as a way of diversifying our portfolio of export products and reducing dependence on agribusiness in the national economy. While the world, with emphasis on China, has thousands of ZEE's, why does Brazil have only 11 authorized, 2 of which are operational? Chapter 3 specifically discusses the Port of Santos, the main port complex in the country, whose potential can be more expanded with the implementation of an ZPE in its surroundings. This condition is even more favored due to the fact that the city of Santos was considered suitable to host an ZPE, by the Federal Government, with studies that have already identified areas for its implementation. These and other aspects that favor the implementation of an ZPE in Santos are highlighted. The final considerations prove the importance of ZPE's as instruments for the sustained development of Brazil, reconciling environmental, social and economic interests.

Keywords: industrialization; foreign trade; export processing zone; Port of Santos.

.

1 INTRODUÇÃO

Num país de proporções continentais, carente de infraestrutura, houve muita demora na criação de cursos de Engenharia e tecnologia, indispensáveis à pesquisa científica e desenvolvimento econômico de qualquer nação.

Não à toa, poucos brasileiros que se destacaram nesse âmbito entre os séculos XVIII e XIX, tais como: José Bonifácio de Andrada e Silva, Irineu Evangelista de Souza, D. Pedro II, Roberto Landell de Moura, Santos Dumont e Francisco João de Azevedo, por exemplo. Também merece destaque, antes mesmo da Revolução Industrial, o Pe. Bartolomeu de Gusmão que, assim como José Bonifácio, era natural de Santos-SP, que já era porto antes



mesmo de ser cidade. Ainda no início do século XVIII, ele vez voos bem altos com sua “Passarola”.

Desde o princípio da colonização portuguesa e até o início do século XX, a indústria brasileira sempre esteve associada aos ciclos econômicos do país, principalmente aos do açúcar e do café, com destaque para esse último, o “ouro verde” que sustentou a economia nacional por várias décadas e ainda ocupa posição relevante em nossa carteira de exportações.

Mas o Brasil sempre foi um passageiro tardio quando o assunto é industrialização.

Com sua economia historicamente baseada no agronegócio, o Brasil foi e permanece - com raras e honrosas exceções - importador de equipamentos e tecnologias, no setor industrial.

Inicialmente, ficou à mercê principalmente por ingleses, franceses e alemães, numa “guerra comercial” muito semelhante à do início da popularização dos computadores pessoais. Só que, em vez de sistemas operacionais e linguagens de programação incompatíveis entre máquinas, o problema estava nos padrões de medição, entre polegadas e milímetros, que obrigavam à submissão exclusiva ao fornecedor de origem.

A diversificação da indústria nacional passou a ocorrer após a crise de 1929 (CANO, 2015), em função do êxodo rural para centros urbanos, e imigrações de italianos, espanhóis e alemães, entre outras nacionalidades; e pelo redirecionamento da infraestrutura ferroviária e portuária para o setor. No entanto, a produção industrial de então ainda era restrita a produtos de primeira necessidade, com pouca tecnologia associada. Mesmo assim, o setor passou a ter maior significância do contexto nacional, embora basicamente circunscrito à atual Região Sudeste, sobretudo ao Estado de São Paulo.

Foi somente após a Segunda Guerra Mundial que houve o mais significativo impulso à industrialização do Brasil, pois os países europeus, por conta desse conflito, haviam perdido sua capacidade produtiva e, conseqüentemente, seu protagonismo na exportação de produtos industrializados. Assim, o Brasil precisou começar a produzir o que antes importava: a chamada “substituição de importações” (MATTEI e SANTOS JUNIOR, 2009), porém, sem desenvolvimento de novos produtos, novas tecnologias, produção científica ou geração de patentes. Os “royalties” passaram a integrar os custos de produção.



A criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda-RJ; da Petrobras, em nível nacional; e da Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA), em Cubatão-SP, foram basilares para a diversificação econômica do país, criando atrativos para a implantação da indústria automobilística no Brasil, incluindo montadoras e fabricantes de componentes e acessórios. Tudo isso lastreado já no final dos anos de 1920, por Washington Luís, que tinha como lema "Governar é abrir estradas!", e consolidado por Juscelino Kubistchek, com seus "50 anos em 5!", também associada à interiorização do desenvolvimento, que também foi mote de Castelo Branco, com seu "Integrar para não entregar!", pois a Amazônia já era objeto de interesse internacional, antes mesmo das questões climáticas e ecológicas estarem em evidência.

A infraestrutura logística nacional buscou - e ainda busca - se adequar a essa realidade, o que ocorreu pela construção de novas estradas, tanto para escoar a produção das novas fronteiras agrícolas e pecuárias, como a industrial, interna e externamente. Ocorre que, em função do custo e velocidade de implantação, as rodovias foram privilegiadas no país, caracterizando o que passou a ser chamado de "rodoviarismo". Essa condição ainda persiste ao considerarmos a matriz nacional de transportes, se bem que iniciativas recentes e planos estratégicos têm buscado incrementar a participação de outros modais de melhor eficiência energética, e a intermodalidade.

O Polo Industrial de Cubatão passou a contar como novas unidade produtivas, além da siderúrgica e petrolífera, parte delas utilizando subprodutos destas como matéria-prima, caso da indústria cimenteira a base de escória de alto-forno, por exemplo. Sua localização próxima ao Porto de Santos, foi lógica e propícia, do ponto de vista logístico, embora o polo contenha apenas indústrias de base, importadoras de matéria-prima (fertilizantes, minério de ferro, carvão coque, etc.) e voltadas majoritariamente ao consumo interno. As exportações ficavam por conta de produtos siderúrgicos (placas, chapas e laminados) da COSIPA, agora USIMINAS, que hoje tem todos os seus altos-fornos desativados e pouco exporta. A desativação dos altos-fornos implicou no encerramento da fábrica de cimento.

Para o sistema portuário nacional, as exportações ainda eram – e continuam a ser - majoritariamente de granéis agroalimentares, *commodities* de baixo valor agregado.



O final dos anos de 1960 e início dos de 1970, época do “Milagre Econômico Brasileiro” (LAGO, 2022), trouxe novo impulso à indústria nacional. Nesse período, houve significativa expansão do parque gerador de energia do país, e destacaram-se as indústrias: de construção pesada, naval e aeronáutica; e a geração de empregos qualificados em vários níveis.

Crises econômicas e políticas subsequentes, internas e externas - além da falta de visão estratégica de governos -, levaram a um retrocesso na produção industrial, período que passou a ser conhecido como "década perdida" (anos de 1980).

É certo que houve algumas iniciativas cuja intenção era de favorecer ao desenvolvimento tecnológico e à produção industrial nacional, como a restrição de importações, sobretudo de veículos; e a reserva de mercado de informática. Entretanto, ambas não apresentaram os resultados previstos, e até resultaram na obsolescência do parque industrial brasileiro pois, em vez de investir no desenvolvimento de novas tecnologias e projetos, os empreendedores acomodaram-se, já que o consumidor obrigatoriamente teria que comprar o que era e como era produzido aqui, geralmente com base no que era descontinuado nas matrizes internacionais, como foi o caso de veículos: as "carroças" de Fernando Collor.

Para se ter uma ideia da qualidade dos veículos nacionais, para exportá-los para países desenvolvidos, atendendo às suas exigências técnicas, era necessária customização que envolvia centenas de itens.

No setor de informática, a reserva de mercado resultou em anos de atraso tecnológico.

Enquanto isso, os portos permaneceram firmes e fortes na exportação de *commodities*, inclusive após o advento e incremento da utilização de contêineres no Brasil, no final dos anos de 1970, e sua consolidação, no início da década de 1980, com a implantação do primeiro terminal especializado do país: o TECON, na margem esquerda do Porto de Santos, no município de Guarujá/SP.

A abertura das importações de automóveis, em 1990, trouxe novo “combustível” para a indústria nacional, que teve que adaptar-se rapidamente à concorrência interna e externa.

Primeiro vieram veículos da Rússia, bem mais baratos do que os nacionais. Depois vieram novas montadoras, gerando novos empregos, porém, já com crescente introdução da



automação de linhas de montagem. A indústria nacional passou a produzir carros “mundiais”, com foco em exportações, mas também recebendo veículos e acessórios de matrizes e filiais das grandes corporações, principalmente por via marítima. Exceção feita a algumas montadoras, a maioria encontra-se distante de instalações portuárias, o que impacta no custo do frete que, aliado à condição da maioria das rodovias nacionais, resulta no famigerado “Custo Brasil”.

É possível reduzir esse distanciamento?

A criação e expansão de Zonas Econômicas Especiais na China, sobretudo nas proximidades de portos, resultou em significativa expansão econômica daquele país, nas décadas mais recentes, com ênfase em industrialização.

No Brasil, existe um modelo semelhante, o das Zonas de Processamento de Exportação, ainda pouco explorado no país.

A criação de Zonas de Processamento de Exportação próximas aos portos brasileiros tende a contribuir para a redução desse distanciamento, além permitir a diversificação da carteira de produtos de exportação do Brasil, agregando-lhe valor e contribuindo para a reindustrialização do país, intenção declarada pelos Governos Federal e do Estado de São Paulo.

O Porto e a Cidade de Santos devem ser considerados estratégicos nesse processo, por múltiplos motivos, como será apresentado a seguir.

2 A CHINA E A ECONOMIA MUNDIAL

2.1 A China e as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs)

Segundo a *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), em seu relatório de 2019:

Entre os instrumentos mais importantes de atração de investimento estão as Zonas Econômicas Especiais (grifo nosso). O número de zonas ao redor do mundo cresceu rapidamente nesta década para mais de 5.000, com muitas mais planejadas. (UNCTAD, 2019)



Segundo Silveira (2001), a implantação de Zonas Econômicas Especiais na China teve início em 1978 e efetiva implantação da primeira ZEE em agosto de 1980, na província de Guangdong. Desde então, foram criadas várias ZEEs na China, cujo papel foi diretamente proporcional ao crescimento econômico e desenvolvimento científico e tecnológico daquele país.

As 5 (cinco) principais características das ZEEs chinesas, a saber:

1. Os governos das ZEEs estão autorizados a gerir os seus assuntos económicos, gozando de poder, a nível provincial, para examinar e aprovar os respectivos projectos. Estão também autorizados a tratar com flexibilidade qualquer assunto de acordo com a situação conjuntural da ZEE.
2. A taxa de imposto do rendimento das empresas nas ZEEs é de 15%. Empresas produtoras com investimento estrangeiro que tencionem aí operar por mais de 10 anos gozarão de isenção do imposto sobre o rendimento nos primeiros dois anos e pagarão metade desse imposto nos seguintes três anos. Após o período de isenção e redução, empresas que produzam bens para exportação pagarão, um imposto de rendimento a uma taxa reduzida em 10%; empresas de tecnologia avançada gozarão, de três anos suplementares durante os quais se manterá a redução para metade da taxa de imposto sobre o rendimento. Empresas não produtoras com um investimento estrangeiro superior a 5 milhões de dólares com um período operativo de mais de 10 anos, gozarão de isenção do imposto sobre o rendimento no primeiro ano e pagarão metade nos dois anos seguintes.
3. As taxas alfandegárias e de valor acrescentado não são aplicadas em projectos de exportação produzidos por empresas das ZEEs com matérias importadas, e em produtos de exportação produzidos com matérias-primas da China, excepto crude (petróleo bruto), petróleo e um determinado número de produtos essenciais prescritos pelo Estado.
4. Mediante aprovação, as taxas de importação e de valor acrescentado não serão cobradas no caso de equipamento importado como maquinaria, peças, matérias-primas, materiais e combustível, utilizados para construção ou produção nas ZEEs por departamentos administrativos, empresas e instituições. Contudo, em caso de qualquer dos produtos mencionados (incluindo produtos manufacturados por empresas das ZEEs com peças importadas livres de impostos) serem transportadas da ZEE para outra parte do país, serão cobradas as referidas taxas.
5. A estrangeiros, chineses da diáspora oriundos de países ou regiões que tenham relações diplomáticas ou relações comerciais oficiais com a China, e compatriotas de Hong Kong, Macau e Taiwan que venham às ZEEs com fins de intercâmbio científico e tecnológico bem como visitas a familiares, não é necessária a emissão de vistos de entrada nas referidas ZEEs. Investidores estrangeiros, pessoal estrangeiro contratado por estrangeiros e as respectivas famílias têm direito a vistos de multi-entrada. (SILVEIRA, 2001)

As ZEEs chinesas tiveram e têm importante papel na atração de investimentos e empresas internacionais, na transferência de tecnologia - uma condição imposta aos interessados -, que agora evoluiu para o desenvolvimento próprio; e na criação de empregos,



embora seguindo um modelo de relação capital x trabalho bem diferente dos países democráticos, e que dificilmente seria aceito pelo sindicalismo laboral brasileiro.

Enquanto o Brasil vem perdendo progressivamente sua participação na produção industrial mundial, a China ganha cada vez mais destaque no setor, produzindo cada vez mais rápido, melhor e mais barato.

O desafio chinês continua sendo manter o controle social, tendo a economia como fator de apaziguamento, além de um exército de mais de 2 (dois) milhões de militares ativos e um poder de dissuasão interno e externo formidável.

O fato é que a China transitou do subdesenvolvimento à condição de reprodutora de tecnologias importadas, por engenharia reversa; para tornar-se produtora de patentes e potência em inovação e pesquisa científica, altamente competitiva no comércio internacional, também favorecida, reiterando, pelo baixo custo da mão de obra fartamente disponível no país mais populoso do mundo.

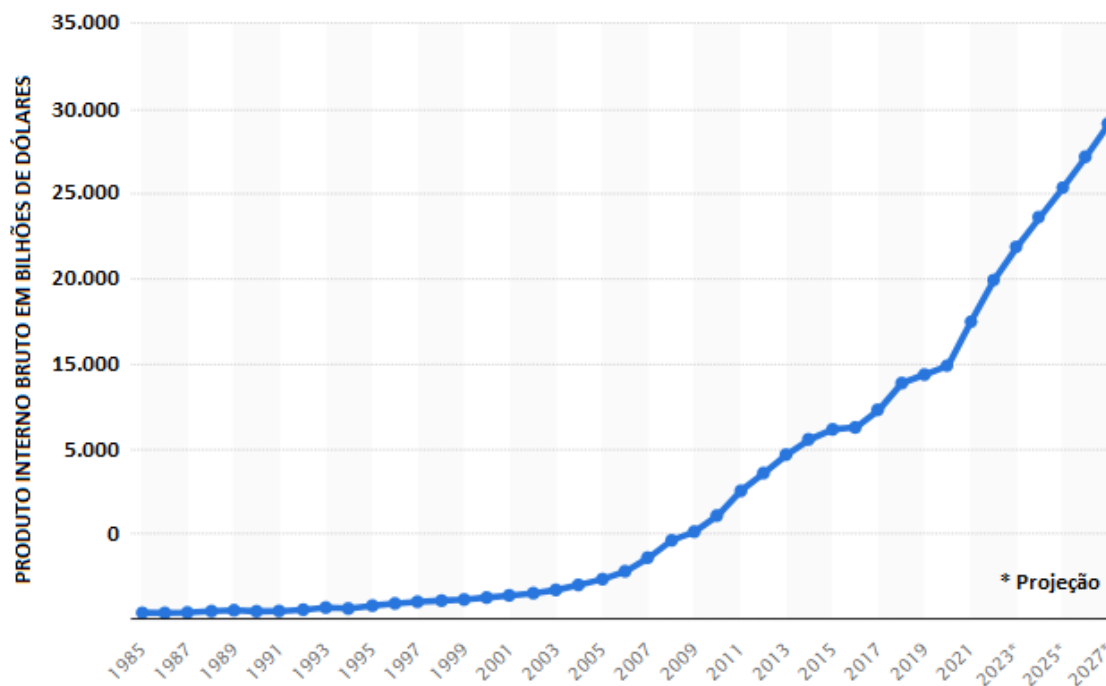
Lá, não há disputas deletérias pelo poder, o que seria ótimo, não fosse pelo fato de ser uma ditadura baseada em rígido controle social, mediante doutrinação massiva desde a infância e controle das mídias, em geral.

As ZEEs tiveram e têm papel primordial nesse processo de transição da China para um modelo capitalista híbrido, "de Estado", onde os empreendimentos estratégicos são planejados e executados praticamente sem nenhuma restrição ambiental, burocracia ou judicializações.

As grandes corporações ocidentais receberam bastante bem o modelo econômico chinês, também aplicado em outros países asiáticos com governos similares, e transferiram ou montaram plantas industriais lá.

A Figura 1 apresenta o resultado dessa opção estratégica, que foi significativa evolução do PIB chinês.



Figura 1 – Evolução do PIB da China até 2021, com projeção até 2027.

Fonte: Statista (2022)

Segundo Ghosh (2019), o estabelecimento das ZEEs chinesas, entre 1980 e 1984; a incorporação de Hong Kong (1997) e Macau (1999); e a entrada da China na Organização Mundial do Comércio incrementaram o crescimento do PIB do país.

Cerca de 90% do comércio internacional ocorre por via marítima (95%, no Brasil). Assim, a proximidade da produção industrial de instalações portuárias é um inegável trunfo logístico.

Associada a regimes tributário e aduaneiro favoráveis, a competitividade dos produtos pode ser sensivelmente potencializada ou consolidada, como ocorre em vários portos que são referência mundial em boas práticas e sustentabilidade.

O sistema portuário chinês passou da irrelevância ao protagonismo, com 7 (sete) de seus portos atualmente posicionados entre os principais movimentadores de contêineres no mundo, como indica a Figura 2.





























Figura 2 – Principais portos do mundo em movimentação de contêineres.

POSIÇÃO	NOME DO PORTO	PAÍS
1	Xangai	China
2	Cingapura	Cingapura
3	Ningbo-Zhoushan	China
4	Shenzhen	China
5	Guangzhou	China
6	Busan	Coreia do Sul
7	Qingdao	China
8	Hong Kong	China
9	Tianjin	China
10	Rotterdam	Holanda

Fonte: Fazcomex (2022)

Assim, a economia da China alcançou o segundo lugar, a caminho de ser a primeira, como mostra a Figura 3.

Figura 3 – Ranqueamento das maiores economias do mundo, em 2022.

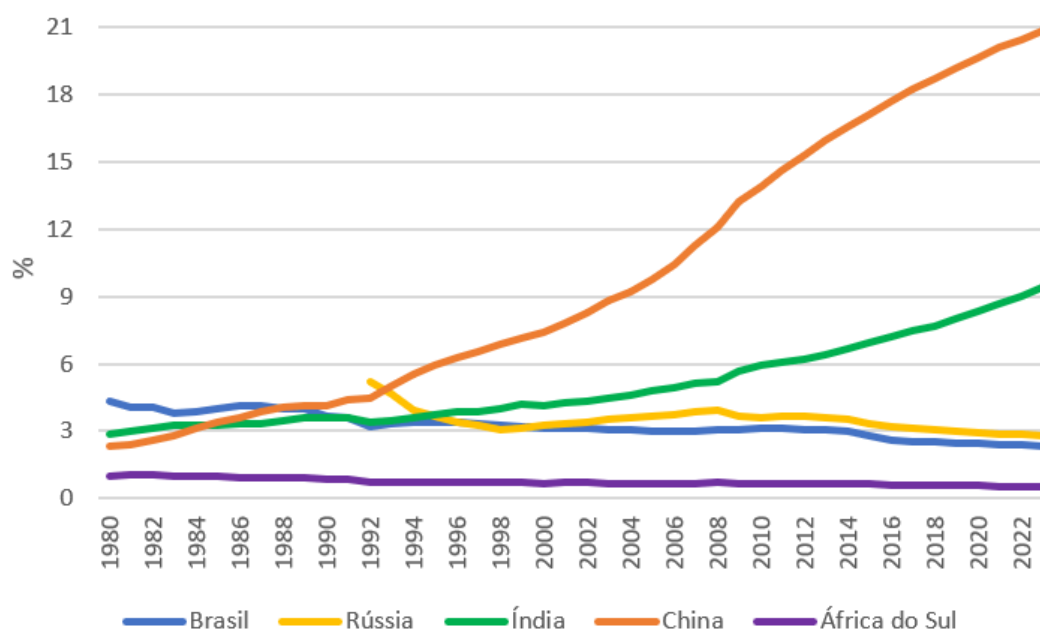
ranking		PIB nominal (US\$ tri)	
1º	 EUA	25,35	
2º	 China	19,91	
3º	 Japão	4,91	
4º	 Alemanha	4,26	
5º	 Índia	3,53	
6º	 Reino Unido	3,38	
7º	 França	2,94	
8º	 Canadá	2,22	
9º	 Itália	2,06	
10º	 Brasil	1,83	
11º	 Rússia	1,83	
12º	 Coreia do Sul	1,80	
13º	 Austrália	1,75	

Fonte: Poder 360º apud Austin Ranking (2022)



O gráfico da Figura 4 mostra a evolução do PIB dos BRICS - grupo econômico que envolve Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Figura 4 – Participação do PIB dos membros do BRICS no PIB mundial: 1980-2023.



Fonte: Ecodebate, 2022, apud FMI. WEO (2017)

Esse cenário serviu como referência para a elaboração do presente artigo.

2.2 A China e a desindustrialização mundial

Recentemente, teve início a importação de veículos chineses, que passaram a ser vendidos por preços muito mais atrativos do que os nacionais, assim como os russos, na década de 1990.

Era esperada uma redução do custo dos veículos nacionais, entretanto, a carga tributária e os direitos trabalhistas brasileiros são bem diferentes dos chineses, pois o regime político chinês segue um modelo de relação capital-trabalho próprio, centralizado no governo, bem diferente do adotado no Brasil. A solução adotada pelo governo brasileiro foi aumentar a alíquota do imposto de importação.



Não foi diferente em outros países democráticos. Além disso, a busca por redução de custos de produção, sobretudo de mão de obra, levou muitas corporações industriais mundiais a transferirem suas plantas produtivas para países pobres, sobretudo da África e Ásia.

O resultado foi a desindustrialização dos países ocidentais e a tendência à precarização do trabalho.

Foi assim que a China passou a ser considerada uma espécie de “armazém do mundo”, pela capacidade produtiva, variedade de produtos e seu custo final.

Graças a esse arcabouço político-administrativo, a economia chinesa cresceu e ainda cresce de forma significativa, tanto que em poucas décadas aquele país saiu do atraso tecnológico, subdesenvolvimento e dependência da União Soviética/Rússia, para tornar-se a temível, militar e economicamente, segunda potência mundial, a caminho da liderança.

É importante salientar que também faz parte do planejamento estratégico da China o expansionismo econômico, que recebeu a alcunha de “Nova Rota da Seda”. Ele inclui investimentos de trilhões de dólares na implantação de infraestrutura e logística em vários países, com o objetivo de favorecer o escoamento de suas exportações e assegurar seu suprimento de demandas alimentares e de matérias-primas. Ao que consta, não se trata apenas de investir, mas de assegurar o controle desses ativos e sistemas, mesmo em outros países, uma espécie de seguro contra calotes.

3 O BRASIL E A ECONOMIA MUNDIAL

No âmbito geral do comércio internacional, entre exportações e importações o Brasil representa apenas cerca de 1% e, mesmo, assim, com exportações basicamente de *commodities* de baixo valor agregado, que ocupam muito espaço nos portos, com baixo valor relativo. Mas há que se ressaltar que as exportações do agronegócio são significativas para a segurança alimentar do mundo, além de terem sistematicamente suportado os superávits da balança comercial do país, ainda mais em tempos de pandemia.

Em contrapartida, nossa produção tecnológica e de inovação ainda é insipiente, bem distante de: China, EUA, Japão, Coreia do Sul, Alemanha, França, Reino Unido, Suíça, Suécia e Holanda, os dez primeiros, nessa ordem, em registro de patentes, em 2021, segundo o *World Intellectual Property Organization (WIPO, 2022)*.



A disputa entre o ambiental e o econômico se reflete naquilo em que o Brasil é referência mundial: o agronegócio.

As críticas ao modelo brasileiro vão da expansão de áreas ao fantástico trabalho da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) na produção de sementes que aumentam a produtividade, entre outros resultados.

Tanto no caso da expansão do agronegócio como na de empreendimentos industriais, nossa complexa legislação, via de regra passível de interpretações, e a burocracia estatal, que abre espaço para atitudes pouco republicanas, contribuem em muito para dificultar investimentos, por vezes inviabilizando-os, por mais sustentáveis que sejam.

O desenvolvimento do país fica prejudicado, empregos deixam de ser gerados e tributos que permitiriam a ampliação e melhoria de serviços públicos e, inclusive, a preservação/recuperação ambiental de áreas desprotegidas são inviabilizados, mantendo o Brasil dependente de tecnologias e produtos de alto valor agregado importados, e sofrendo com exigências draconianas para exportar seus produtos e protecionismos.

As pesquisas da Embrapa têm apresentado resultados auspiciosos para o agronegócio nacional, e são referência mundial. Mas há quem critique o aumento da produtividade por hectare, pelo tipo de sementes desenvolvidas; e também quem questione a expansão de áreas produtivas, por conta de desmatamentos, sem apontar soluções alternativas que equivalham resultados.

Para citar um exemplo desse entendimento, na Semana de Engenharia – 2021, da Universidade Santa Cecília (UNISANTA, 2021), houve uma palestra de Paula Cardoso, Administradora e Engenheira Ambiental, Diretora da empresa ABG Engenharia e Meio Ambiente. Durante sua exposição ela ponderou que o Brasil precisaria repensar sua condição de fornecedor de alimentos para o mundo. Citou especificamente o caso do rebanho bovino nacional, que afirmou ser maior do que a população humana do país, alegando que ele produz muito gás metano, o que é ruim para o meio ambiente.

Assim, o agronegócio, protagonista das exportações brasileiros, sofre restrições internas e externas. É preciso diversificar nossa carteira de produtos, por esse e outros



motivos, além de certos segmentos repensarem seu entendimento do conceito de sustentabilidade.

3.1 O Brasil e as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs)

Reconheça-se que a Zona de Processamento de Exportação (ZPE) brasileira, regime aduaneiro especial criado por meio do Decreto-Lei nº 2.452/1988 (BRASIL, 1988), posteriormente revogado pela Lei Federal nº 11.508, de 20 de julho de 2007 (BRASIL, 2007), tem muita semelhança com a ZEE chinesa, pois ambas focam em produção de alta tecnologia, com foco em exportações.

A Lei nº 11.508/2007, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 6.814, de 6 de abril de 2009 (BRASIL, 2009), dispôs sobre o regime tributário, cambial e administrativo das ZPEs. Seu Art. 1º, alterada pela Lei Federal nº 14.184, de 14 de julho de 2021 (BRASIL, 2021a), em função da modernização do marco legal de ZPE, passou a ter a seguinte redação:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a criar, nas regiões menos desenvolvidas, Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), sujeitas ao regime jurídico instituído por esta Lei, com a finalidade de reduzir desequilíbrios regionais, bem como fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do País.

Parágrafo único. As ZPE caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro. (BRASIL, 2007)

O regime de ZPE (que não se confunde com o de Zonas Francas, como a de Manaus/AM) tem por objetivo beneficiar regiões menos desenvolvidas do país, prevendo benefícios fiscais e cambiais, por parte do Governo Federal (IPI, PIS, COFINS, câmbio flutuante, etc.), que podem ser “turbinados” com outros atrativos tributários, por parte de governos estaduais (ICMS, etc.) e municipais (ISSQN, IPTU, etc.).

Segundo o então Ministério da Economia (ME, 2023), atualmente o Brasil possui 11 (onze) ZPEs em diferentes estágios de implantação. No entanto, somente as de Pecém/CE, que passou a operar em 2013, e Parnaíba/PI, a partir de 2022, estão efetivamente ativas e devidamente alfandegadas. As demais autorizadas, dentre as quais, a de Porto do Açu-RJ, Cáceres/MT e Uberaba/MG, encontram-se ainda em processo de implantação.



Antes de prosseguir no tema ZPE, é interessante fazer acrescentar mais algumas informações sobre o Brasil no comércio internacional.

Em 2022, o Brasil exportou cerca de USD 335,0 bilhões (MDIC, 2023), sendo que os principais itens de exportação foram *commodities* agrícolas e minerais a granel, carnes, celulose e produtos da indústria de transformação (também baseados matéria-prima agropecuária). Destaque-se que, mesmo nas exportações por contêineres, as cargas têm sido de menor valor agregado.

Os principais destinatários de nossas exportações foram: China, EUA, Holanda, Argentina, Japão, Chile, México, Alemanha, Espanha e Coreia do Sul.

No mesmo período, o Brasil importou cerca de USD 272,7 bilhões, tendo como principais mercadorias: adubos e fertilizantes, petróleo, derivados e afins; medicamentos e produtos farmacêuticos, gás, eletrônicos, partes de veículos, equipamentos elétricos e mecânicos, e produtos da indústria de informação.

As principais origens dessas importações foram: China, EUA, Argentina, Alemanha, Coreia do Sul, Índia, México, Japão, Itália e Rússia.

A China e EUA dominam nossas exportações e importações, o que faz sentido, por serem as duas principais economias mundiais da atualidade.

Voltando à comparação entre as ZEEs chinesas e as ZPEs brasileiras, segundo o Portal Infomoney (2023) a China exportou USD 3,59 trilhões, cerca de 9,4 vezes mais do que o Brasil, com ênfase em produtos industrializados. O Portal Statista (2023) mostra os principais produtos exportados por aquele país, com destaque para: máquinas e componentes automáticos para processamento de dados, vestuário, acessórios de vestuário, circuitos integrados, fios têxteis, artigos têxteis, telefones móveis e automóveis e produtos de plástico.

O crescimento econômico vertiginoso e o desenvolvimento da cadeia logística e industrial da China a levou à condição de provedor mundial de produtos industrializados, o que ficou ainda mais evidente com a pandemia do COVID-19, quando ficaram dramaticamente evidenciadas as consequências deletérias da desindustrialização do Ocidente.

Daí, ressurgiu o tema da reindustrialização, inclusive no Brasil.



Mas, porque existem efetivamente apenas 2 (duas) ZPEs no Brasil e várias ZEEs na China, além de vários complexos industriais nas proximidades de portos de outros países asiáticos, europeus e da América do Norte?

Como já mencionado, a legislação de ZPE têm foco em áreas menos desenvolvidas e, segundo a Resolução CZPE/ME nº 29/2021 (ME, 2021):

Art. 3º A implantação de ZPEs visa obter a **redução de desequilíbrios regionais, o incremento das exportações e da geração de emprego na região, o desenvolvimento econômico e socioambiental e a difusão tecnológica** (grifo nosso).

Art. 4º **As ZPEs deverão atender às prioridades governamentais para os diversos setores da indústria nacional** (grifo nosso). (ME, 2021)

No mais, quais são as prioridades governamentais para os diversos setores da indústria nacional?

A legislação anterior relativa a ZPEs era restritiva. Sua criação dependia de iniciativa exclusiva de governos estadual e federal; a produção beneficiada pelos incentivos fiscais e aduaneiros era restrita a obrigatoriedade de destinação de 80% à exportação; não era permitida a participação de filiais de empresas já existentes no país; e não a área destinada deveria ser uma.

A Resolução CZPE/ME nº 29/2021 trouxe algumas mudanças que favorecem à implantação de ZPEs, mas não alteraram as disposições anteriormente vigentes no que tange à definição de regiões menos desenvolvidas:

Art. 5º As ZPEs deverão ser criadas em áreas localizadas em regiões menos desenvolvidas.

§ 1º Para efeitos da política das ZPEs, serão consideradas regiões menos desenvolvidas:

I - todos os municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como os municípios dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo pertencentes à área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste -Sudene;

II - os municípios cujo Produto Interno Bruto per capita seja inferior ao Produto Interno Bruto per capita do Estado em que estejam localizados, conforme dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (grifo nosso);

III - os municípios das regiões Sul e Sudeste, exceto as capitais dos Estados dessas duas regiões, quando a participação do valor adicionado bruto da indústria do município no valor adicionado bruto total do



município for inferior à participação do valor adicionado bruto da indústria brasileira no valor adicionado bruto do País, conforme dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (grifo nosso);

IV - os municípios que apresentam déficit na balança comercial, exceto as capitais dos Estados da Região Sul e Sudeste, conforme dados disponibilizados pelo Ministério da Economia. (ME, 2021)

É importante salientar que Resolução CZPE nº 29/2021, dispõe que:

Art. 6º A autorização para a criação de ZPEs deverá estar norteada pelas seguintes diretrizes:

I - **contribuir para o desenvolvimento local** (grifo nosso), possibilitando a redução de desequilíbrios regionais;

II - **aproveitar o potencial exportador da região e aumentar o valor agregado das exportações brasileiras** (grifo nosso);

III - **priorizar propostas de criação de ZPEs localizadas em área geográfica privilegiada para a exportação** (grifo nosso); e

IV - utilizar de forma racional os recursos naturais.

Parágrafo único. Para efeitos da aplicação desta resolução, **considera-se "área geográfica privilegiada para a exportação"** aquela com disponibilidade de insumos (matérias-primas, partes, peças ou componentes), **que ofereça condições para a produção dos bens e serviços, mão-de-obra capacitada ou possibilidade de capacitá-la e que disponha de canais de escoamento eficientes para a entrada de insumos e envio dos produtos elaborados para o exterior** (grifos nossos). (ME, 2021)

A Lei nº 11.508/2007 (BRASIL, 2007), foi alterada pela Lei Federal nº 14.184/2021 (BRASIL, 2021), tornando-se o novo marco regulador das ZPEs. Essa nova lei trouxe importantes definições, tais como:

Art. 2º **A criação de ZPE far-se-á por decreto, que delimitará sua área, a qual poderá ser descontínua** (grifo nosso) observado o disposto no § 6º deste artigo, à vista de proposta dos Estados ou dos Municípios, em conjunto ou isoladamente, **ou de ente privado** (grifo nosso).

§ 1º-A O Poder Executivo regulamentará o processo seletivo de caráter público por meio do qual os entes privados poderão apresentar propostas para a criação de ZPE. (BRASIL, 2007)

Também trouxe outras inovações, com a proposta de tornar a implantação de ZPEs mais atrativa aos investidores. São elas:



- Revogação da obrigatoriedade das empresas de exportarem 80% da produção. Pela nova legislação, a totalidade da produção industrial poderá ser direcionada ao mercado interno, mediante pagamento dos tributos anteriormente suspensos;
- Possibilidade de implantação de ZPEs em áreas descontínuas
- Inclusão de empresas prestadoras de serviços vinculados à industrialização de mercadorias a serem exportadas no regime;
- Inclusão de empresas prestadoras de serviços destinados exclusivamente à exportação;
- Adequação da regra de internalização às normas da Organização Mundial do Comércio (OMC); e
- Facilidade de construção de ZPEs em áreas conectadas com portos e aeroportos, o que é lógico.
-

A ZPE de Pecém/CE tem foco em siderurgia, gases industriais e engenharia (ZPE PECÉM, 2022). Já a de Parnaíba/PI, aprovada já sob o novo regime, tem perfil voltado para **fármaco químicos, cera de carnaúba, babaçu, couros e peles, alimentos, pedras preciosas e minérios, biocombustíveis e empresas na área de biotecnologia e nanotecnologia, além da perspectiva de abertura para o segmento de serviços na área de tecnologia da informação (ZPE PARNAÍBA, 2022).**

O Porto de Santos é o principal complexo portuário do Brasil, operando majoritariamente *commodities* de baixo valor agregado. Ele está situado no Estado de São Paulo, o mais industrializado do Brasil. Se fosse uma país, sua economia estaria entre as 25 (vinte e cinco) principais do mundo.

O Parque Industrial de Cubatão opera basicamente com matérias-primas importadas, produzindo principalmente para o mercado interno.

Considerando esse cenário, seria possível implantar uma ZPE na região?

Para obter essa resposta, em 2015 a Prefeitura de Santos, por meio deste autor, após análise da legislação pertinente, vislumbrando a possibilidade de diversificar e incrementar sua economia, e sendo sede do principal complexo portuário do país, encaminhou consulta à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Zonas de Processamento de Exportação (CZPE-SE), então vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).



4 CIDADE E PORTO DE SANTOS - ZPE VIÁVEL

A resposta do CZPE-SE, com base nos critérios de enquadramento então vigentes, é apresentada na Figura 5.

Figura 5 – Resposta da CZPE-SE a consulta da PMS sobre ZPE na cidade de Santos.



**CONSELHO NACIONAL DAS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO - CZPE
SECRETARIA EXECUTIVA - SE**

Esplanada dos Ministérios, Bloco J, Sobreloja, CEP 70053-900, Brasília - DF
Tel: +55 (61) 2027-7378 e-mail: seczpe@mdic.gov.br

■ **Avaliação Santos/SP:**

L	CRITÉRIOS	CONSIDERAÇÕES	RESULTADO
1	Critério Geográfico (NO, NE, CO + SUDENE)	Santos/SP = Sudeste	Não Enquadrado
2	PNDR (SU + SE) <ul style="list-style-type: none"> □ Sub-Regiões de Baixa-Renda □ Sub-Regiões Estagnadas □ Sub-Regiões Dinâmicas 	Santos/SP = Alta Renda	Não Enquadrado
3	Valor Adicionado da Indústria SU + SE (Exclusive Capitais) (Part. % VA_{Ind} no VA_{Total}) Município < Brasil	Santos/SP = Sudeste (Dados IBGE – 2014) Santos/SP (9,79%) < Brasil (23,79%)	Enquadrado
4	Balança Comercial SU + SE (Exclusive Capitais) Exportações < Importações	Santos/SP = Sudeste (Dados MDIC – 2016: Santos/SP) <ul style="list-style-type: none"> □ Exportações: US\$ FOB 3.534 Milhões □ Importações: US\$ FOB 761 Milhões Exportações > Importações	Não Enquadrado

Fonte: PMS (2017)

Assim, a cidade de Santos foi inicialmente qualificada para eventual implantação da ZPE, em razão de, no ano de 2014, com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a participação do valor adicionado do setor industrial no valor adicionado do Município ter apresentado valor inferior ao indicador equivalente no plano nacional.

No entanto, o CZPE ressaltou que a efetiva implantação da ZPE dependia de diversas iniciativas, não apenas no sentido da efetiva formalização do pleito e de sua aprovação junto às autoridades competentes, mas, sobretudo, da atração de investimentos produtivos para



implantação da própria infraestrutura da ZPE e dos projetos industriais associados, de sorte a assegurar a efetiva viabilidade econômica do empreendimento.

A cidade de Santos, portanto, está apta a sediar uma ZPE desde 2017, condição ratificada em setembro de 2019, em nova consulta ao CZPE, atualmente subordinado ao Ministério da Economia (ME), em 2022, e pela Resolução CZPE/ME nº 29/2021, em seu Artigo 5º, Inciso III.

Por ser cidade portuária, localizada no Estado de São Paulo, o mais industrializado do país, Santos é uma “[...] área geográfica privilegiada para exportação [...]” que oferece “[...] condições para a produção dos bens e serviços [...], e dispõe de “[...] canais de escoamento eficientes para a entrada de insumos e envio dos produtos elaborados para o exterior [...]”.

No âmbito do potencial de P&D e de formação profissional especializada, a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) possui mais de uma dezena de Instituições de Ensino Superior e Escolas Técnicas, públicas e privadas, inclusive unidades do SESC, SEST e do SENAI. Assim, Santos e região também dispõem de “[...] mão-de-obra capacitada ou possibilidade de capacitá-la [...]”.

É certo que o desnível de cerca de 700 m entre o planalto e a RMBS, e a complexidade de construção de estradas e ferrovias para vencê-los no âmbito da Engenharia e, principalmente, no quesito ambiental, é de alta complexidade, em função da legislação vigente.

São muitas variáveis influentes, que incluem: a Lei da Mata Atlântica, o Parque Estadual da Serra do Mar, o Zoneamento Ecológico e Econômico da Baixada Santista, limitações geométricas (curvas, gabaritos de viadutos, restrições de horário para o tráfego de carretas que trazem cargas de projeto, etc.) em estradas; concomitância de tráfego de cargas e veículos de passeio no Sistema Anchieta Imigrantes (SAI), pedágio caro, interferência com tráfego urbano, licenciamentos ambientais demorados, sempre passíveis de judicializações, etc. Em adendo, também há que se considerar a pesada carga tributária incidente sobre a produção industrial.

Na visão dos investidores e empreendedores esse cenário de instabilidade regulatória e jurídica, entre outras impedências, geram insegurança e desestímulo.



Parte das iniciativas adotadas pelo setor industrial para reduzir custos de produção e comercialização inclui a busca por terrenos baratos, licenciamentos menos complexos e incentivos fiscais.

Atentos a essa oportunidade, vários municípios ofertam essas condições, facilitando a implantação de condomínios logístico-industriais em seus territórios. Mas esse distanciamento do Porto de Santos tem implicação direta no custo do frete.

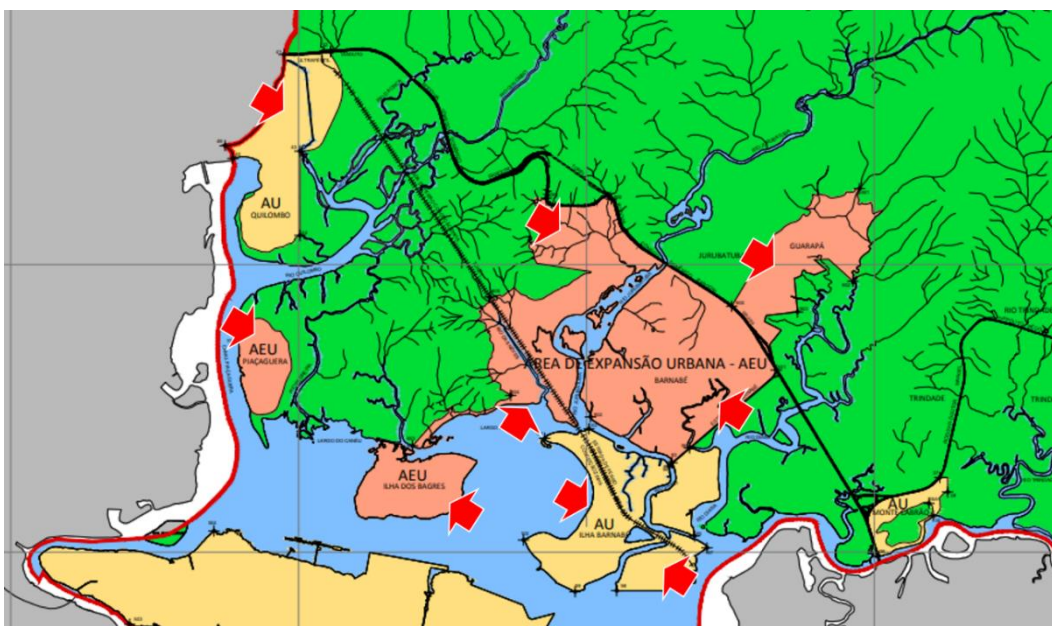
Existem áreas na RMBS próximas ao porto que podem abrigar uma ZPE, condomínio logístico-industrial, porto-indústria, etc.

Estudos elaborados pela Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia (FDTE, 2013) e a empresa *Advanced Logistics Group* (ALG, 2011), esta última financiada pelo governo espanhol, estudaram áreas da RMBS apropriadas para esse fim, todos de posse do Governo Federal. Ambos indicaram a área continental de Santos como a mais propícia, inclusive em curto prazo.

A Figura 6 é um excerto do Anexo I (Perímetro Urbano) da Lei Complementar nº 1.005 (Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos), de 16 de julho de 2018 (PMS, 2018), que define o uso e ocupação do solo da área continental de Santos. Nela estão indicadas as áreas urbanas (AU) e destinadas à expansão urbana (AEU), que podem abrigar atividades econômicas associadas ao complexo portuário local.

A Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011 (PMS, 2011), que define o uso e ocupação do solo na área continental de Santos, ora em fase de revisão, dispõe de zonas que permitem a implantação de atividade portuárias, retroportuárias, logísticas e industriais. Essa condição, além dos acessos: rodoviário, ferroviário e aquaviário existentes foram consideradas nos estudos da FDTE e ALG, contribuíram para a qualificação desse território nos estudos da FDTE e ALG, ambos de posse do Governo Federal.



Figura 6 – Área Continental de Santos: áreas urbanas (AUs) e de expansão urbana (AEUs).

Fonte: PMS (2018)

O custo do terreno nessas áreas pode ser até mais barato do que no interior do Estado, porém, são áreas *greenfield*, particulares ou da União, com restrições ambientais que encarecem sobremaneira o custo de implantação de empreendimentos, por mais sustentáveis que sejam.

Essa condição decorre do rigor da legislação vigente que possibilita interpretações enviesadas do conceito de sustentabilidade, privilegiando aspectos ambientais – muito importantes, sem dúvida –, relativiza os sociais, basicamente restritos ao zelo com comunidades tradicionais, assentamento quilombolas e aldeias indígenas, sem considerar os efeitos socialmente positivos da geração de empregos diretos e indiretos propiciado pela implantação de novos empreendimentos; e considerando a fator econômico como mera especulação financeira e busca de lucro, em detrimento dos demais.

A sistemática judicialização de licenciamentos ambientais de empreendimentos também tem colocado "em cheque" órgãos licenciadores como CETESB e IBAMA.

Voltando à China - que alguns exaltam como modelo a ser seguido pelo Brasil em função dos resultados, e não pelos métodos utilizados lá -, as ZEEs estão localizadas junto a portos que hoje estão entre os de maior operação de cargas do mundo, como já mencionado.



Por que não temos uma ZPE próxima ao Porto de Santos? Isso vale com relação a outros portos nacionais.

O agronegócio e outras *commodities* e matérias-primas são grandes e longevos negócios, em termos de demanda, sem dúvida. No entanto, é preciso diversificar nossa carteira de produtos de exportação, com a inclusão de produtos industrializados de maior valor agregado, competitivos no mercado internacional, melhorando ainda mais os resultados de nossa balança comercial. Essa diversificação também é importante para reduzir nossa dependência de externa no âmbito tecnológico e para a retenção/atração de inteligências capazes de produzir conhecimento e patentes.

Ressalte-se que o tipo de indústria a ser implantado em ZPEs deve ser preferencialmente não concorrente com as indústrias existentes fora delas.

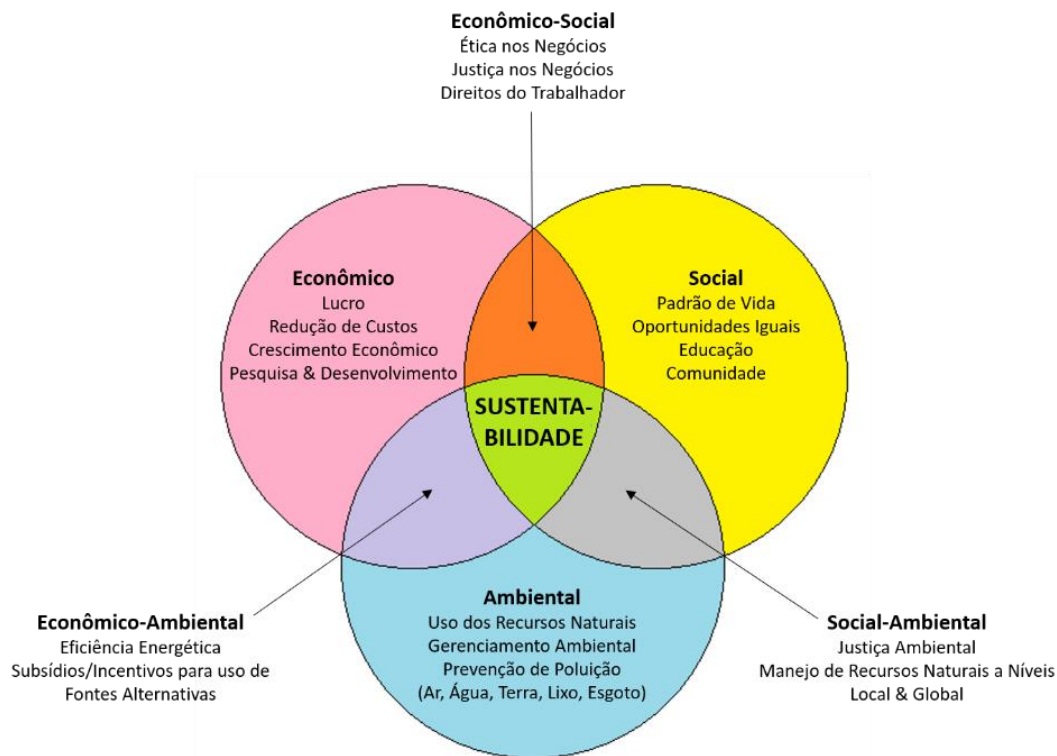
Em suma, trata-se de uma produção que representará uma “nova economia”, que resulte em desenvolvimento, geração de empregos e tributos que contribuirão para a melhoria da qualidade de vida de cidades e cidadãos, onde forem localizadas.

A cidade e o Porto de Santos têm potencial efetivo e qualificação legal para sediar uma ZPE, o que depende da ação conjunta entre todos os níveis de governo e a iniciativa privada, para implantá-la.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito moderno de sustentabilidade prevê a harmonização entre três esferas ou “pilares”, a saber: ambiental, social e econômico (Figura 7).



Figura 7 – Esferas ou Pilares do Desenvolvimento Sustentável.

Fonte: Adaptação da Avaliação e Relatório sobre Sustentabilidade da Universidade de Michigan, (EUA), 2002.

Isso implica em ter consciência de que empreendimentos e atividades econômicas sustentáveis, embora tenham impacto ambiental, podem e devem, mediante medidas mitigadoras ou compensatórias, auxiliar na preservação/recuperação de áreas atualmente desprotegidas e na geração de empregos.

Aliás, toda vida orgânica, animal ou vegetal, também impacta o meio ambiente, e não só a humana e as ações antrópicas. Assim, constitui um equívoco utilizar expressões como “não poluente” em legislações de uso e ocupação do solo, ambientais ou mesmo em cadernos de encargos.

Como visto na Figura 7, privilegiar esses pilares de forma isolada ou associada a apenas um dos outros, tende a apresentar resultados parciais.



Como já mencionado, empreendimentos econômicos geram recursos, por meio de tributos, que permitem a manutenção de programas sociais, além de, pela geração de empregos, reduzir a dependência destes.

Economias fortes, estáveis e equilibradas são imprescindíveis à preservação da ordem social e para cuidar equilibradamente do meio ambiente. Economias fracas e instáveis favorecem às desigualdades sociais, à miséria, ao oportunismo político e à destruição do meio ambiente, pela ocupação de áreas de risco e de preservação ambiental.

A legislação de ZPE foi concebida para favorecer à industrialização de áreas economicamente menos desenvolvidas do país.

A implantação de Zonas Econômicas Especiais, como enfatizado pela UNCTAD (2019), é um importante instrumento de atração de investimentos. As ZPEs emergem como importante parte da solução.

Então, porque não utilizar o regime de ZPEs de modo análogo ao das ZEEs chinesas, potencializando resultados semelhantes?

É importante, sem dúvida, promover o desenvolvimento em todo o território nacional, mas isso não pode ser um fator inibidor da expansão econômica de áreas já consolidadas, tirando máximo proveito da infraestrutura e logística existentes. Pelo contrário, é preciso investir em diversificação e expansão, com benefícios para o mercado interno e para a competitividade de produtos brasileiros de maior valor agregado no comércio exterior.

A proximidade das ZPEs de instalações portuárias, como já visto e previsto na legislação específica, é um inegável trunfo logístico. Ocorre que vários portos brasileiros estão localizados em áreas cujos arredores possuem restrições ambientais, algumas bastante severas, mas que carecem de visão mais abrangente sobre os outros dois “pilares” da sustentabilidade: social e econômico.

A reindustrialização do país é uma questão estratégica que também demanda incremento da pesquisa científica, da transferência de tecnologia e da competitividade de produtos nacionais de alto valor agregado no mercado internacional, cada vez mais competitivo. As ZEEs chinesas são exemplos de uma estratégia bem-sucedida.



É importa realçar que o incremento desse tipo de carga muda sensivelmente o enfoque atual de nossas exportações e dos próprios Planos Mestres e Planos de Desenvolvimento e Zoneamento portuários pois, em lugar de focar em quantidade, passa a enfatizar a qualidade, valor agregado. Acresça-se o fato de que a operação de cargas containerizadas e de projeto é bem menos dependente de fatores climáticos, o que também apresenta impacto positivo sobre a taxa de ocupação de berços e na redução de tarifas portuárias.

O ideal é que inicialmente sejam feitos estudos, seja para a cidade de Santos, seja para qualquer outra cidade portuária, que indiquem:

- Que tipo(s) de indústria(s) seria(m) implantado(s) nas proximidades do porto, com base nos interesses estratégicos nacionais e atrativos de mercado;
- Qual ou quais mercados seriam atrativos para importar essa produção (América Latina, África, Oceania, etc.);
- Se uma ZPE e seu regime aduaneiro e tributário é o melhor modelo a ser considerado;
- Quais as efetivas restrições legais, sobretudo ambientais, à implantação de empreendimento industriais na região;
- Se a Declaração de Utilidade Pública é a única solução para ocupar áreas próximas a portos, considerando a legislação vigente; ou se é viável a mudança da legislação, para adequá-la ao moderno conceito de sustentabilidade, também expresso nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Plataforma 2030 da ONU;
- Quais os mecanismos de atração de empreendimentos que podem ser disponibilizados pelos governos, em todos os níveis; e
- Que empresas estariam interessadas em implantar ou atuar nesse modelo, entre outras.

O coerente e desejado é que a condução desse processo ocorra com numa parceria entre governos, iniciativa privada e sociedade.

Caso não haja um interessado específico em desenvolver esse estudo, a Infra S.A. (INFRA, 2022) pode ser suscitada a fazê-lo, já que o tema é de interesse estratégico nacional.

Uma maneira de superar as limitações da legislação ambiental está no própria Lei Federal nº 11.248/2006 (BRASIL, 2006), conhecida como “Lei da Mata Atlântica”, que abrange quase todo o litoral leste brasileiro. Ela prevê o instituto da Declaração de Utilidade Pública (DUP):

Art. 3º Consideram-se para os efeitos desta Lei:

[...]

VII - **utilidade pública** (grifo nosso):

a) atividades de segurança nacional e proteção sanitária;



b) as obras essenciais de infra-estrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados (grifo nosso);
[...] (BRASIL, 2006)

O comércio exterior é de interesse nacional, de forma que a logística e infraestrutura inerentes também o são.

Referendando essa tese, a Portaria nº 17/2022 do Ministério da Infraestrutura (MINFRA, 2022), declarou de utilidade pública, para fins de supressão vegetal, empreendimento de interesse nacional, essencial à infraestrutura portuária, a ser implantado em área de 110 mil m², dentro da Poligonal do Porto Organizado de Santos. Essa área é localizada na interface entre o terminal arrendado pela Brasil Terminal Portuário (BTP) e o futuro terminal de contêineres STS10.

No caso da área continental de Santos, é certo que por serem áreas *greenfield*, há necessidade de sua urbanização, como a implantação de infraestrutura física e de utilidades. Benefícios fiscais podem viabilizar que os interessados promovam as benfeitorias necessárias. Além disso, ela dispõe de acesso rodoviário, ferroviário e aquaviário. Com a futura entrada em operação do Aeroporto Regional de Guarujá/SP e do aeródromo do Complexo Empresarial Andaraguá, em Praia Grande/SP, também disporá do modal aeroviário em suas cercanias.

Uma das atividades industriais que podem ser implantadas nas proximidades e portos é a de montagem de equipamentos. No caso de cargas de projeto, seus componentes poderiam ser enviados de fábricas no interior ou exterior, por via rodoviária, ferroviária ou aquaviária, e sua montados no interior da ZPE. Isso vale quanto a customização de veículos e *drawback*, só para citar alguns exemplos.

O incremento mundial de sistemas inerentes a cidades inteligentes e humanas, demanda equipamentos que também podem ser projetados e produzidos nesse tipo de empreendimento, lembrando que o Estado de São Paulo possui vários Parques Tecnológicos de referência, ou que podem tornar a sê-lo, caso da Fundação Parque Tecnológico de Santos (FPTS).



Muito do que o Brasil importa poderia ser produzido e exportado, e não apenas objeto de substituição de importação.

A China investiu fortemente na pesquisa científica e, num curto espaço de tempo, tornou-se referência mundial na produção de conhecimento. A transferência de tecnologia foi uma etapa inicial nesse processo, que logo foi elevado ao nível da inovação competitiva.

O Brasil pode percorrer caminho análogo. Tem matéria-prima e inteligência para tanto.

Escusado lembrar que as principais potências mundiais e países desenvolvidos são aqueles que dominam tecnologias e as exportam.

Pouco tempo atrás, o físico teórico Michio Kaku, PhD (GUPTA, 2017), comentou o fato da maioria dos estudantes nas principais instituições de pesquisa científica e tecnologia dos EUA serem estrangeiros, sobretudo indoasiáticos, que ao concluírem seus cursos voltavam aos seus países de origem, tornando-os concorrentes qualificados.

No Brasil, egressos de universidades locais ou internacionais de renome, no âmbito da ciência e tecnologia, saem ou não voltam ao país, por falta de mercado.

Trata-se, portanto, de uma oportunidade para o Brasil deixar de ser exportador basicamente de *commodities*, para promover sua reindustrialização em moldes estrategicamente mais ambiciosos e tornar-se uma potência econômica e tecnológica de fato, tendo seu sistema portuário como trunfo logístico, sempre com ênfase em sustentabilidade.

Mas isso depende de visão de Estado e da superação de problemas crônicos do país, tais como: disputas ideológicas deletérias de poder, falta de continuidade de planos e de cumprimento de metas, corrupção, instabilidade jurídica e regulatória, subserviência a outros países, ativismo radical e falta de incentivo à permanência da inteligência no país.

O grande desafio à efetivação do desenvolvimento sustentável é, então, superar radicalismos de qualquer espécie, ter visão estratégica e buscar o equilíbrio entre os aspectos ambientais, sociais e econômicos.

6 REFERÊNCIAS

ALG (2011). **Estudo de viabilidade de uma Zona de Atividades Logísticas no entorno do Porto de Santos – Relatório Final**. Brasília. 2011.



BRASIL (1988). **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 (ZPE) e dá outras providências.** Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=64ACB5F2F25DB18050311D87D397735D.proposicoesWebExterno2?codteor=121921&filename=LegislacaoCitada+-INC+173/2003. Acesso em: 09 Ago. 2022.

BRASIL (2006). **Lei Federal nº 11.248, de 22 de dezembro de 2006 - Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm. Acesso em: 09 Ago. 2022.

BRASIL (2007). **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.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111508.htm. Acesso em: 09 Ago. 2022.

BRASIL (2009). **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.** Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6814.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%206814&text=DECRETO%20N%C2%BA%206.814%2C%20DE%206,de%20Processamento%20de%20Exporta%C3%A7%C3%A3o%20D%20ZPE. Acesso em: 30 Mar. 2023.

BRASIL (2021). **Lei Federal nº 14.184, de 14 de julho de 2021 - Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114184.htm#:~:text=de%2015.7.2021-,LEI%20N%C2%BA%2014.184%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%202021,par%C3%A1grafo%205o%20do%20art. Acesso em: 09 Ago. 2022.

BRASIL (2021a). **Lei nº 14.184, de 14 de julho de 2021 - Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14184.htm#art1. Acesso em: 30 Mar. 2023.

CANO, W. (2015). **Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento.** In: *Brazilian Journal of Political Economy*, Vol. 35 No. 3 (2015), Jul-Sep / 2015, Pages 444-460. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/FwKt39SvPW36Thr993KRrfF/?lang=pt>. Acesso em: 09 Ago. 2022.

FDTE (2013). **Projeto Acesso Intraestuarino da Baixada Santista – Sumário Executivo.** Disponível em: http://gelehrter.com.br/wp_gelehrter/wp-content/uploads/2015/10/Sumario_Executivo-20130628-A.pdf. Acesso em: 30 Mar. 2023.



- GHOSH, I (2019). *The People's Republic of China: 70 years of Economic History*. Disponível em: <https://www.visualcapitalist.com/china-economic-growth-history/>. Acesso em: 16 Ago. 2022.
- GUPTA, V (2017). **Japanese Scientist Dr Michio Kaku praises INDIAN Education system and makes fun of America**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FC7im_IQBMk. Acesso em 30 Mar. 2023.
- INFOMONEY (2023). **Balança comercial da China tem superávit recorde de US\$ 877,6 bilhões em 2022**. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/balanca-comercial-da-china-tem-superavit-recorde-de-us-8776-bilhoes-em-2022/>. Acesso em: 30 Mar. 2023.
- INFRA (2022). **Infra S.A.** Disponível em: <https://www.infrasa.gov.br/>. Acesso em: 22 Dez. 2022.
- LAGO, L.A.C (2022). **Milagre Econômico Brasileiro - Verbete**. In: FGV CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>. Acesso em: 09 Ago. 2022.
- MATTEI, I; SANTOS JUNIOR, J.A. (2009). **Industrialização e Substituição de Importações no Brasil e na Argentina: Uma Análise Histórica Comparada**. In: Revista de Economia, v. 35, n. 1 (ano 33), p. 93-115, jan./abril 2009. Editora UFPR. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/328059979.pdf>. Acesso em: 09 Ago. 2022.
- MDIC (2023). **Resultados da Balança Comercial Brasileira de 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/Balanca2022.pdf>. Acesso em: 30 Mar. 2023.
- ME (2021). **Resolução CZPE/ME nº 29, de 04 de agosto de 2021 - Dispõe sobre as normas e diretrizes aplicáveis às Zonas de Processamento de Exportação, aos seus proponentes, às suas administradoras e às empresas autorizadas a se instalar nas Zonas de Processamento de Exportação**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-czpe/me-n-29-de-4-de-agosto-de-2021-340729147>. Acesso em: 09 Ago. 2022.
- ME (2023). **ZPE criadas e autorizadas no Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/zpe/zpe-criadas-e-autorizadas-no-brasil>. Acesso em: 30 Mar. 2023;
- MINFRA (2022). **Portaria nº 17 do Ministério da Infraestrutura, de 6 de janeiro de 2022 – Declaração de Utilidade Pública, para fins de supressão vegetal, de empreendimento de interesse nacional, essencial à infraestrutura portuária**. Disponível em: <https://ibl.org.br/wp-content/uploads/2022/01/PORTARIA-No-17.2022-%E2%80%93MINISTERIO-DA-INFRAESTRUTURA.pdf>. Acesso em: 09 Ago. 2022.
- PMS (2011). **Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011 – Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental do Município, da Nova Disciplina à Área de Proteção Ambiental – APA, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/lc729.pdf. Acesso em: 16 Ago. 2022.
- PMS (2018). **Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018 – Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, e dá outras providências – Anexo I – Perímetro Urbano**. Disponível em:



<https://www.santos.sp.gov.br/?q=institucional/legislacao-urbanistica>. Acesso em: 16 Ago. 2022.

SILVEIRA, A.F.R.C-B (2001). **As Zonas Económicas Especiais da República Popular da China**. In: Revista Administração n.º 53, vol. XIV, 2001-3.º, 1147-1183. Disponível em: <file:///C:/Users/x0002562/Downloads/As%20Zonas%20Econ%C3%B3micas%20Especiais%20da%20Rep%C3%BAblica%20Popular%20da%20China.pdf>. Acesso em: 16 Ago. 2022.

STATISTA (2022). **Main export goods from China in 2022**. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/256560/main-export-goods-from-china/>. Acesso em: 30 Mar. 2023.

UNCTAD (2019). **World Investment Report 2019 – Special Economic Zones**. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf. Acesso em: 10 Ago. 2022.

UNISANTA (2021). **Semana de Engenharia acontece até 23/10, com grandes profissionais da área**. Disponível em: <https://noticias.unisanta.br/campus/presidente-do-crea-sp-abrira-a-xv-semana-de-engenharia-que-acontece-de-20-a-23-10>. Acesso em: 30 Mar. 2023.

WIPO (2022). **World Intellectual Property Organization**. Disponível em: <https://www.wipo.int/portal/en/index.html>. Acesso em: 09 Ago. 2022.

ZPE PARNAÍBA (2022). **Zona de Processamento de Exportação do Estado do Piauí – Perfil Industrial da ZPE Paranaíba**. Disponível em: http://zpeparnaiba.com/zpe_parnaiba. Acesso em: 10 Ago. 2022.

ZPE PECÉM (2022). **ZPE Pecém – Empresas instaladas**. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/empresas-instaladas/>. Acesso em: 10 Ago. 2022.

