

Dinâmica fronteira no arco norte brasileiro no contexto das Áreas de Livre Comércio

Eloisa Maieski Antunes

Servidora da UTFPR. Pesquisadora convidada da Université Paris 1 – Panthéon/Sorbonne
Pesquisadora na Univille e na Unipampa
(em Integrações Econômicas Binacionais e Desenvolvimento Social em Regiões de Fronteiras)
Doutoranda em Geografia Econômica (UFPR)
Mestre em Engenharia Urbana

Elói Martins Senhoras

Professor e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais (DRI), bem como dos Programas de Mestrado em Geografia (PPG-GEO) e em Sociedade e Fronteiras (PPG-SOF) da Universidade Federal de Roraima (UFRR)
Graduado, especialista, mestre, doutor e pós-doutorando em Ciências Jurídicas

Rosaldo Trevisan

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Consultor do FMI nas áreas tributária/aduaneira
Conselheiro do Carf/MF. Assessor de Modernização Aduaneira da Organização Mundial de Aduanas
Doutorando (UFPR) e Mestre (PUC-PR) em Direito
Pesquisador em matéria tributária (UFPR e UCB) e aduaneira (Unicamp)

Resumo

O presente texto discute a dinâmica fronteira na Amazônia, tomando como referência o estudo das Áreas de Livre Comércio (ALC) estabelecidas em sete municípios, pois estas representam uma importante microescala de promoção da integração e do desenvolvimento regional. Estruturado em oito seções, o artigo discute as políticas de ordenamento e desenvolvimento territorial que repercutiram no surgimento das ALC na faixa e na linha de fronteira, bem como apresenta um estudo de caso sistemático e em profundidade sobre as sete ALC existentes. Com base em tais discussões, este texto fornece subsídios para a compreensão teórica e empírica das ALC com a finalidade de mostrar os sucessos e os limites, uma vez que inexistem estudos com esse objetivo sobre o regime, com repercussões aduaneiras e tributárias.

Palavras-chave

Amazônia. Área de Livre Comércio. Fronteira. Regimes aduaneiros-tributários.

Abstract

This paper discusses the border dynamics in the Amazon through the study of Free Trade Areas (FTA) established in seven cities due to the importance of this micro-scale in promoting regional integration and development. Structured in eight sections, the article discusses the policies of spatial planning and development that impacted in the emergence of FTA on the border zone and on the borderline as well, and presents a systematic case study in depth about the seven existing FTA. Based on these discussions this text provides subsidies for a theoretical and empirical understanding about the FTA in order to show their successes and limits taking for granted there has been no other studies about this regime with customs and taxes implications.

Keywords

Amazon. Free Trade Area. Border. Customs and Tax Regime.

1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre temas fronteiriços têm sido forças profundas e de grande polêmica na evolução do pensamento científico, pois têm gerado há séculos diferentes interpretações e marcos normativos que influenciam os processos de territorialização ou ainda repercutem em ações diplomáticas e paradiplomáticas que transcendem os territórios nacionais.

Embora a origem etimológica do termo *fronteira* estivesse associada a um fenômeno espontâneo da vida social que designava a margem do mundo habitado, com o passar do tempo e a sistematização de estudos no âmbito da geografia, do direito, da economia e da política houve uma mudança cognitiva relacionada ao limite ou ao contato do ponto de vista dos Estados Nacionais.

No caso das principais teorizações e pesquisas geográficas, que foram as linhas

mais frutíferas para compreender as *fronteiras*, houve a estruturação de um padrão bipartite de tendências, tanto com discussões sobre *limites internacionais* ou *zonas de segurança* presentes em autores clássicos da geografia política e da geopolítica, quanto com discussões voltadas às *zonas de contato internacionais* ou às *linhas de povoamento e ocupação de territórios* (PEITER, 2005).

A fratura interpretativa sobre as fronteiras demonstra que elas são dinamizadas tanto por forças centrípetas de introversão, limitação e separação, que se orientam pelos marcos abstratos do território nacional, quanto por forças centrífugas de extroversão, contato e aproximação, que se orientam pela cooperação e pela integração na internacionalização.

Marcada por uma dualidade intrínseca de contato e separação, que atrai e repele, a fronteira trata-se de uma zona híbrida de forças centrípetas e centrífugas que pode ser mais precisamente observada naqueles pontos fixos de interação mais intensa, como as *cidades gêmeas*, que tanto representam os limites da territorialização nacional quanto os pontos de reterritorialização internacional, pois são cidades presentes no limite internacional ou próximas do limite com homólogas no país limeiro.

As cidades gêmeas são áreas singulares construídas em cada lado das fronteiras que demonstram bem a hibridez fronteira marcada por *objetos técnicos* característicos, como os fortes, os quartéis, as aduanas, os postos de fiscalização, e por *ações humanas* de instrumentalização *diplomática*, efetuadas por diplomatas e pelos presidentes, como agentes da política externa, e *paradiplomática*, efetivada pelos representantes subnacionais, como prefeitos, e pelas ações individuais e coletivas das pessoas por meio de uma série de fluxos convergentes ou conflitivos, legais ou ilegais.

Na seção 2 são discutidas políticas de ordenamento e desenvolvimento territorial, contextualizando-as na faixa de fronteira brasileira com relação aos seus países vizinhos na América do Sul, culminando no tratamento, em linhas gerais, dos recortes espaciais de análise desde a macroescala (arcos fronteiros), passando por uma mesoescala (sub-regiões), até chegar à microescala (cidades gêmeas).

Na terceira seção, empreende-se análise sobre a centralidade das cidades de fronteira como *loci* geoestratégicos e funcionais na dinamização de relações internacionais, de maneira que se registrem as transformações na lógica das zonas de fronteira que têm repercussão nas cidades gêmeas, com a passagem de espaços fixos para espaços de fluxos abertos.

Na seção 4, o conceito de cidades gêmeas é apresentado por meio de uma discussão teórica que objetiva demonstrar a fundamental importância de cidades vizinhas pertencentes a diferentes faixas de fronteira nos processos de *regionalização internacional* (usualmente conhecidos pelo termo *integração regional*), representando um espaço de fluxos oriundos de diferentes cantos nacionais, caracterizado pelo alto grau de interação e interdependência.

Na quinta seção, os regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais identificados como Áreas de Livre Comércio (ALC) são apresentados como um fenômeno genuinamente amazônico, nas faixas de fronteira, que objetiva tanto integrar e desenvolver os territórios no contexto intranacional quanto quebrar a lógica de vazamento de renda brasileira no cenário internacional, em razão das cidades gêmeas do outro lado da fronteira, que, em regra, apresentam um menor custo final do produto vendido, em função de elementos aduaneiros, cambiais e tributários.

Na seção 6, trava-se discussão teórica para explicar sistematicamente as lógicas econômicas e políticas que justificaram a criação das ALC na faixa e na linha de fronteira amazônica, caracterizando os fundamentos teleológicos dos objetivos gerais e específicos, bem como as dimensões normativas do regime, que incluem as hipóteses de desoneração tributária.

Na sétima seção, desenvolve-se imersão na realidade das ALC, permitindo caracterizar o funcionamento do regime nos municípios brasileiros – *cidades gêmeas* – de linha de fronteira (Guajará-Mirim/RO, Tabatinga/AM, Brasileia/AC, Epitaciolândia/AC e Pacaraima/RR) e nos municípios interioranos da faixa de fronteira (Boa Vista/RR, Macapá/AP, Santana/AP e Cruzeiro do Sul/AC).

Por fim, são tecidas considerações finais a fim de recuperar algumas e avançar em outras discussões apresentadas no artigo, com o intuito de sintetizar argumentos que venham a contribuir para posteriores reflexões e agendas de pesquisa relacionadas às cidades gêmeas e sobre planejamento territorial em zonas de fronteira.

2 AS FRONTEIRAS INTERNACIONAIS NO ORDENAMENTO E NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A dinâmica territorial no meio técnico-científico-informacional tem sido permeada crescentemente por uma lógica de poder baseada em *espaços de fluxos*, que tendem a se caracterizar por forças centrífugas em contraposição aos *espaços de lugares*, que crescem a um ritmo menor e são caracterizados por forças centrípetas.

Na formação territorial, há crescentes polarizações que dão origem ao surgimento de espaços ganhadores e perdedores em razão de redes de fluxos que definem reterritorializações, ao abrirem determinados espaços de fluxos e eventualmente fecharem outros espaços marginais de lugares (BENKO; LIPIETZ, 1994).

Nesse contexto, a instrumentalização das políticas de planejamento territorial tem passado por ordenamentos e iniciativas de desenvolvimento que procuram estimular a formação de verticalidades e horizontalidades, buscando moldar os territórios com base na abertura dos espaços de lugares a uma série de fluxos que possibilitem integrações intranacionais e internacionais.

Segundo Ruckert (2007), ao se pensar a normalização da elaboração de diretrizes para uma política de ordenamento e desenvolvimento territorial, deve-se contribuir tanto para o desenvolvimento regional intranacional quanto para o desenvolvimento regional internacional, tendo destaque os temas de desenvolvimento regional e transfronteiriço, que carecem de adequadas políticas públicas em relação ao atendimento de necessidades infraestruturais.

Nesse cenário de macrovisão territorial observa-se que é prioritário trabalhar o desenvolvimento fronteiriço buscando uma integração regional intranacional das faixas de fronteira e das localidades nelas presentes, de maneira atrelada à integração regional internacional, quebrando a lógica dos grandes vazios espaciais recortados, identificados apenas como corredores de passagem.

A faixa de fronteira brasileira, com uma extensão de 15.719 km, uma área de 2.300.000 km² e um total de 588 municípios, adquire maior relevância pela dimensão continental, que representa quase 1/3 do território nacional e uma ampla vizinhança junto aos países sul-americanos, duas vezes maior que as fronteiras litorâneas do Atlântico (MATTOS, 1980; PEITER, 2007).

No Brasil, o ordenamento territorial das zonas de fronteira passou a ser incorporado do ponto de vista normativo a partir da construção de três possíveis recortes espaciais de atuação das políticas públicas no estudo *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira* (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Na faixa de fronteira brasileira houve a identificação de uma macroescala delimitada por arcos fronteiriços, por sua vez subdivididos em mesoescalas analíticas correspondentes a 19 sub-regiões, sendo seis no arco norte, oito no arco central e cinco no arco sul, conforme se detalha na Figura 1.

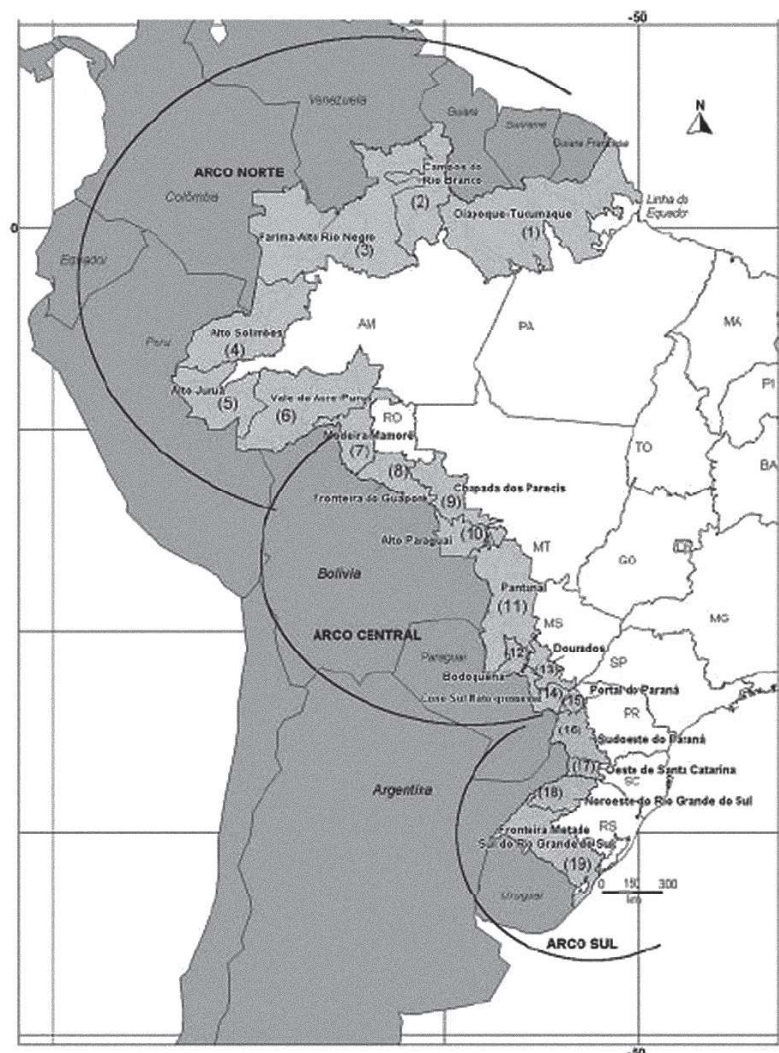
Em cada sub-região é possível identificar microescalas que integram uma compreensão de fronteira viva a partir da valorização da escala subnacional das cidades vizinhas em cada lado das faixas de fronteira, correspondentes às cidades gêmeas, que revelam as especificidades dos principais pontos fixos que abrem passagem a uma dinâmica de fluxo.

Embora haja um reduzido número de cidades gêmeas na fronteira brasileira com os países sul-americanos, o que evidencia a marginalidade propiciada por um relativo vazio populacional e baixa acessibilidade de contato, quando se analisa a distribuição geográfica das cidades gêmeas é possível registrar uma assimetria numérica entre os diferentes arcos territoriais.

Essa heterogeneidade presente nas faixas de fronteira demonstra existir uma correspondência clara entre o número de cidades de fronteira e o grau de acordos de cooperação bilateral ou regional entre os Estados Nacionais sul-americanos,

uma vez que praticamente metade das cidades gêmeas brasileiras se encontra no arco sul, envolvendo locais de fronteira com os países do Mercosul (inclusive a maior delas: Foz do Iguaçu¹).

Figura 1 – Faixa de fronteira, arcos e sub-regiões fronteiriças



Fonte: Grupo Retis (2004). Disponível em: <<http://acd.ufrj.br/gruporetis>>

Como as cidades gêmeas possuem expressivas repercussões como pontos fixos especiais das zonas de fronteira por comportarem a convergência de fluxos nacionais e transnacionais, muitas delas apresentam problemas e carências infraestruturais que

¹ No artigo intitulado “Dinâmica fronteiriça no arco sul brasileiro no contexto do Regime de Tributação Unificada”, de nossa autoria, publicado nesta mesma obra, trata-se de regime especificamente criado para a fronteira Foz do Iguaçu/Brasil-Ciudad del Este/Paraguai.

cumulativamente são ampliados ao longo do tempo e que merecem atenção clara do planejamento público em função de suas centralidades geoespaciais no trânsito e na comunicação, no âmbito dos processos de integração regional.

3 A CENTRALIDADE DAS CIDADES DE FRONTEIRA NA DEFINIÇÃO GEOGRÁFICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Em todo o mundo, as cidades foram, ao longo de distintos ciclos hegemônicos, desempenhando diferentes papéis na centralização ou na descentralização do poder, motivos pelos quais se tornaram essenciais para explicar as relações nacionais e internacionais de conflito e cooperação.

Na história antiga, a formação dos grupamentos urbanos passou a ser um meio relevante de uso, ocupação e conquista dos territórios, o que propiciou a formação de redes de contatos entre distintos pontos fixos em um contexto caracterizado por um movimento expansivo de civilizações e impérios.

Durante o período feudal, a definição dos territórios passou a se assentar em uma lógica de curta espacialização, que fora caracterizada por relações de suserania e vassalagem, que definiam a formação de campos de poder restritos a localidades descentralizadas, o que ocasionou mitigação da noção do nacional e do internacional em função das relações essencialmente locais.

Com a formação embrionária dos primeiros núcleos urbanos e o surgimento de uma lógica mercantilista, os burgos e as cidades passaram a desempenhar um relevante papel no adensamento da centralização dos campos de poder, motivo pelo qual foram funcionais na definição dos mapas de cooperação e conflito que definiram a formação dos Estados Nacionais e respectivamente as fronteiras limitantes entre o nacional e o internacional.

No âmbito das políticas públicas instrumentalizadas pelos Estados Nacionais modernos, as cidades presentes em zonas de fronteira passaram a adquirir, ao longo do tempo, um *status* de relevo funcional, seja como pontos fixos que definem limites na securitização fronteiriça, seja como núcleos espaciais que definem zonas de contato fronteiriço com países vizinhos (MARTIN, 1992; DIETZ, 2008).

Normalmente, registra-se em um primeiro momento a difusão sistêmica de uma lógica geopolítica baseada em regimes de contenção fronteiriça, por meio de zonas ou faixas de segurança, buscando não somente instrumentalizar a limitação entre o interno e o externo, mas principalmente territorializar as fronteiras por meio da constituição de cidades. Em momento posterior, a lógica desenvolvida é essencialmente geoeconômica, embora também fundamentada em estímulos geopolíticos e geoculturais, passando a fomentar a formação socioespacial de cidades gêmeas fronteiriças e a normatização de regimes aduaneiros em áreas especiais, como

é o caso das Áreas de Livre Comércio, na Amazônia, dos Portos Livres e das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).

Em ambos os momentos há uma compreensão estratégica das cidades presentes nas fronteiras (inter)nacionais como atores funcionais na política externa de seus respectivos países em função tanto de suas localizações quanto de ações voluntárias ou involuntárias, com repercussão paradiplomática na contenção ou no contato dos fluxos internacionais.

Na América do Sul, as cidades em zonas de fronteira passaram por uma transformação evolutiva no modo de instrumentalização governamental, uma vez que a territorialização fronteira passou por estímulos iniciais na definição de pontos fixos de limitação e contenção de um contexto baseado em uma geopolítica conflitiva até a naturalização de estímulos de contato e integração, fundada em uma geopolítica cooperativa.

4 FORMAÇÃO SOCIOTERRITORIAL DE CIDADES GÊMEAS FRONTEIRIÇAS E SEU PAPEL NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

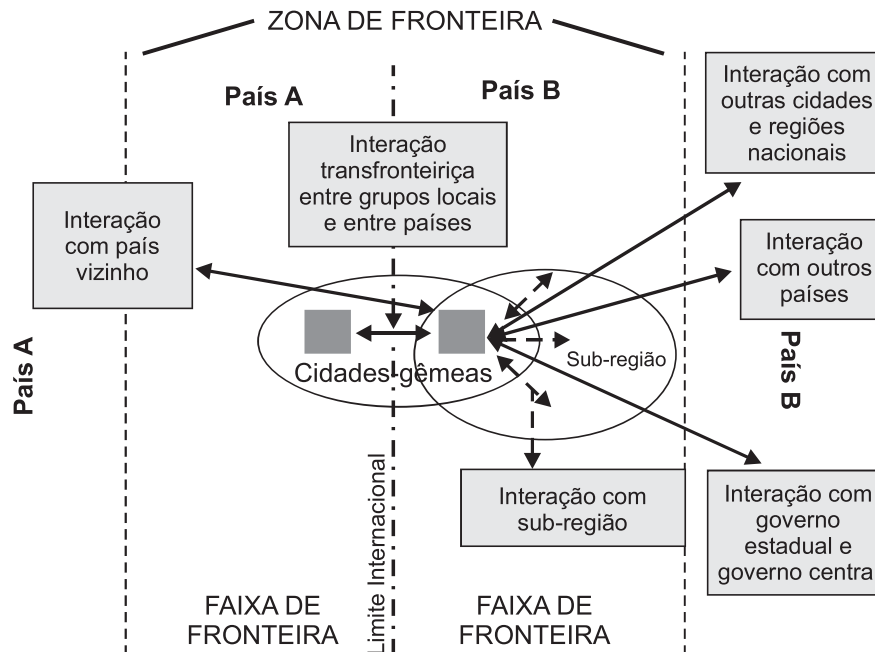
A valorização da escala sub-regional no estudo transfronteiriço adquire relevância ao permitir a análise mais precisa de que a interação existente entre países acontece não apenas a partir dos macroespaços das zonas de fronteira, mas também nas cidades gêmeas, que se caracterizam por pontos fixos locais em cada fronteira nacional, concentrando adensamentos populacionais e fluxos dinâmicos.

Segundo o Ministério da Integração Nacional (2005), as cidades gêmeas são núcleos urbanos relativamente interdependentes localizados de um lado e de outro dos limites transfronteiriços, que apresentam vetores tanto convergentes, derivados do elevado potencial de integração transnacional, quanto divergentes, oriundos das novas ameaças e dos contenciosos característicos das fronteiras, como esquematizado na Figura 2, motivo pelo qual se justifica a definição estratégica de políticas públicas focalizadas.

As cidades gêmeas revelam uma dinâmica internacional de desenvolvimento acoplado e interdependente entre polos fronteiriços, não necessariamente conurbados, que muito recorrentemente corporificam maior influência recíproca e complementaridade em comparação a outras localidades dos próprios territórios nacionais, tendo em conta que a proximidade espacial do entorno estimula especializações produtivas.

O surgimento paralelo de cidades em cada faixa da fronteira nacional, antes de se tratar de uma horizontalidade produzida por um processo voluntário e natural, refere-se a uma construção territorial criada por verticalidades artificialmente difundidas pela iniciativa reativa de governos nacionais.

Figura 2 – Fronteiras e cidades gêmeas



Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2005)

Embora se possa sustentar que a terminologia mais adequada para identificar as localidades transfronteiriças interdependentes seja cidades irmãs e não necessariamente cidades gêmeas – pois os polos têm desenvolvimento evolutivo acoplado, contudo não nascem necessariamente iguais ou ao mesmo tempo –, a literatura científica geográfica e internacionalista acabou consolidando a expressão, que resta preservada neste estudo.

Originariamente consolidadas para desempenhar uma territorialidade geopolítica nas zonas de fronteira, com funções relacionadas à segurança e à defesa do território nacional por meio de batalhões militares, as cidades gêmeas passaram a absorver ao longo do tempo novas funções, de um ponto de vista geoeconômico, com a implementação de bases fiscais/tributárias e aduaneiras, propiciando repensar as fronteiras com base em suas porosidades, pois há uma relativa abertura para o transbordamento de efeitos positivos e negativos que potencializam a cooperação ou o conflito interestatal.

Como pontos fixos geoestratégicos de passagem de um crescente volume de fluxos oriundos de grandes centros produtores nacionais, as cidades gêmeas passaram a desempenhar uma relevante função na internacionalização ou nas iniciativas de integração nacional, tornando latente a demanda por redes de infraestrutura, de modo que se comporte a crescente exportação pela via transfronteiriça.

5 ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO COMO FENÔMENO FRONTEIRIÇO AMAZÔNICO

O processo de indução da formação territorial amazônica com base em uma estratégia verticalizada de intervenção que promovesse a integração intranacional da região tem sido identificado como um fenômeno relativamente recente de intervenção estatal.

Conforme Porto e Costa (1999), a indução da substituição de verticalidades estrangeiras por políticas nacionais, também formatadas de cima para baixo, pode ser visualizada em três fases: *defesa nacional*, *valorização regional* e *desenvolvimento regional*.

A fase de defesa nacional caracterizou-se pela visão geopolítica de garantir o adensamento humano de brasileiros, de promover a integração com a instalação de novas infraestruturas ou a ampliação das já existentes, bem como de induzir as primeiras ações do Estado na região fronteira com os demais países limítrofes.

A segunda fase, de valorização regional, destacou-se pela constituição de um sistema de medidas, serviços, obras e empreendimentos nos estados e nos territórios com o objetivo de induzir o aproveitamento das potencialidades de cada localidade por meio do desenvolvimento da agropecuária e das produções extrativa, mineral e industrial.

Foi na fase de desenvolvimento regional, contudo, que se definiu a regionalização do interesse à ocupação e à exploração das potencialidades entre Amazônia Ocidental e Amazônia Oriental, aprimorando-se os processos planejados ou espontâneos de ocupação e colonização, bem como se implantando incentivos fiscais por meio de regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais,² inicialmente com a Zona Franca de Manaus (ZFM³) e posteriormente com as ALC em sentido estrito e as ZPE,⁴ todos espécies do gênero “áreas de livre comércio”.⁵

Fenômeno exclusivamente amazônico (propriamente nas faixas de fronteira da Amazônia brasileira em relação aos países vizinhos), as ALC estão localizadas,

2 No artigo intitulado “Dinâmica fronteira no arco sul brasileiro no contexto do Regime de Tributação Unificada”, de nossa autoria, publicado nesta mesma obra, aclara-se a diferença entre o regime comum de importação e os regimes aduaneiros especiais e aplicados em áreas especiais no tópico 2.1.

3 O regime atualmente vigente para a Zona Franca de Manaus é o previsto no Decreto-Lei n. 288, de 28/02/1967 (e em suas normas regulamentares e complementares), que define a ZFM como “uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos”. Contudo, o nascimento da ZFM remonta ao art. 199 da Constituição brasileira de 1946, que estabelecia um “plano de valorização econômica da Amazônia”, ensejador da edição da lei efetivamente criadora da zona franca manauara (Lei n. 3.173, de 06/06/1957).

4 O regime atualmente vigente para as Zonas de Processamento de Exportação é o previsto na Lei n. 11.508, de 20/07/2007 (e em suas normas regulamentares e complementares), que define a ZPE como “uma área de livre comércio com o exterior destinada à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior”. Contudo, o nascimento da ZPE remonta ao Decreto-Lei n. 2.452, de 29/07/1988, que instituiu regras que tornaram o regime pouco atrativo, a ponto de não existir nas duas décadas seguintes nenhuma empresa que o utilizasse. É de se destacar, por fim, que as ZPE não são restritas à Amazônia.

5 Poderíamos, assim, falar em áreas de livre comércio em sentido amplo, abarcando as ALC, a ZFM e as ZPE, ou em sentido estrito, restringindo-se ao regime das ALC. É importante ainda não confundir o regime de ALC com a Área de Livre Comércio (ou Zona de Livre Comércio – *Free Trade Area/Zone de Libre Échange*), que constitui o primeiro estágio de um processo de integração, tratada no artigo XXIV, 8, “b” do GATT.

de maneira concentrada, nos Estados do Acre, do Amazonas, de Rondônia e de Roraima (Amazônia Ocidental⁶), embora também estejam presentes no Estado do Amapá (Amazônia Oriental), e buscam promover o desenvolvimento de tais regiões fronteiriças e incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos segundo a política de integração latino-americana.

De forma diversa da ZFM e das ZPE, as ALC foram instituídas individualmente por legislação federal específica, cada qual a seu tempo, em circunstâncias diferenciadas, de acordo com a política nacional e com benefícios e vedações diversificados.⁷

Não se poderia, a rigor, falar de um único regime aduaneiro de área de livre comércio, pois cada lei instituidora de ALC pode estabelecer regras próprias. Assim, o que o Regulamento Aduaneiro (Decreto n. 6.759/2009) faz, em seus artigos 524 a 533, é meramente consolidar as disposições sobre as ALC já criadas por lei no Brasil (relacionadas no Quadro 1), buscando elementos comuns que possibilitem indicar características de um regime próprio.⁸ Entre tais elementos, a natureza aduaneiro-tributária e a administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa). Em geral, poderia ainda ser relacionada como característica comum a temporariedade da vigência da ALC (25 anos⁹).

Quadro 1 – Criação das Áreas de Livre Comércio

1989	AM	Tabatinga	Lei n. 7.965, de 22/12
1991	RO	Guajará-Mirim	Lei n. 8.210, de 19/07
	RR	Pacaraima*	Lei n. 8.256, de 25/11
		Bonfim	
	AP	Macapá e Santana	Lei n. 8.387, de 30/12
1994	AC	Cruzeiro do Sul	Lei n. 8.857, de 08/03
		Brasileia, com extensão para Eritaciolândia	
2008	RR	Boa Vista*	Lei n. 11.732, de 30/06 (em nova redação à Lei n. 8.256/1991)

Fonte: leis supracitadas

Nota: * A ALC de Pacaraima foi transferida para Boa Vista em 2008.

6 A Amazônia Ocidental, que abrange os quatro estados mencionados, foi assim delimitada no Decreto-Lei n. 291, de 28/02/1967.

7 Veja-se, a título ilustrativo, que a suspensão do pagamento do imposto de importação e do IPI (artigo 525 do Regulamento Aduaneiro) se aplica a destinações diferentes para cada ALC (*v.g.* beneficiamento de pecuária – restrito às ALC de Boa Vista, Bonfim, Macapá, Santana, Brasileia e Cruzeiro do Sul; agricultura – restrito à área de Guajará-Mirim; e atividades de construção e reparos navais – restritas às áreas de Guajará-Mirim e Tabatinga).

8 Considerando essas circunstâncias, o Regulamento Aduaneiro viu-se obrigado a inserir comando residual (art. 532), estabelecendo que o regime atenderá ainda ao disposto na legislação específica de cada área de livre comércio.

9 Em que pese não haver prazo para as ALC de Cruzeiro do Sul e Brasileia (com extensão para Eritaciolândia) por veto ao art. 14 da lei instituidora nem prazo expresso na lei para as ALC de Macapá e Santana (que remete à aplicação da Lei n. 8.256/1991, “no que couber”).

Pode-se visualizar na Figura 3 uma espacialização pautada em dois flancos: em primeiro lugar, concentrada, nos estados da Amazônia Ocidental, em razão da faixa de fronteira continental com outros cinco países sul-americanos, e, em segundo lugar, isolada, no Amapá.

Figura 3 – Cidades brasileiras com Áreas de Livre Comércio



Fonte: SUFRAMA (2012). Site institucional. Atualizações dos autores

Como exposto, as ALC buscam promover o desenvolvimento das cidades amazônicas localizadas nas faixas de fronteira na Amazônia Ocidental (em regra) em razão dos vazamentos de renda de brasileiros que facilmente têm trânsito de compra nas cidades fronteiriças dos países vizinhos (Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia).

Segundo Souza Cruz, Bispo e Silva (2008), a razão das ALC terem sido pensadas inicialmente para os territórios da Amazônia Ocidental (em regra), conforme previsão normativa, é oriunda de uma política de formação socioterritorial na Amazônia Legal que buscava organizar a lógica do desenvolvimento regional com base na teoria das vantagens comparativas (RICARDO, 1996) e da teoria dos polos de desenvolvimento de Perroux (1969; 1981).

A Amazônia Ocidental tornou-se palco, em um primeiro momento, de uma estratégia de intervenção setorial que buscava estruturar o Polo Industrial de Manaus (PIM) a partir de uma zona franca, funcional para o desenvolvimento da industrialização nascente, e, em um segundo momento, de uma estratégia descentralizada de promoção das ALC administradas pela Suframa.

A estratégia de intervenção setorial buscava na Amazônia Oriental explorar recursos minerais, promover a exportação agropecuária, bem como estimular a formação de uma agroindústria, motivo pelo qual as ALC estiveram ausentes desses estados, com exceção do Amapá, que se beneficiou de sua posição fronteiriça geoestratégica.¹⁰

6 CARACTERIZAÇÃO DAS ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO

A Amazônia Legal apresenta dois tipos de regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais genuinamente regionais e fronteiriças: a Zona Franca de Manaus e as Áreas de Livre Comércio.

Administrados pela Suframa de forma descentralizada (por meio de Coordenações Regionais – Core – em cada estado), a ZFM e as ALC foram criadas unilateralmente pelo governo federal por leis com os objetivos de promover o desenvolvimento de regiões fronteiriças específicas da Região Norte do país e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, reforçando assim a política internacional de integração regional.

A Zona Franca de Manaus, como exposto na seção 5, foi criada pela Lei n. 3.173, de 06/06/1957, em atendimento ao comando do art. 199 da Constituição de 1946 (“Plano de valorização econômica da Amazônia”). O modelo criado na década de 1950, no entanto, não se assemelha ao atualmente regido pelo Decreto n. 288, de 28/02/1967. Enquanto aquele tratava de algo com feições de “porto livre” (o Decreto Regulamentar n. 47.757, de 03/02/1960, falava em “extraterritorialidade”), este apresenta regime voltado à industrialização, extrapolando inclusive o conceito internacionalmente adotado para zona franca.

Não seria desarrazoado, hoje, dizer que a Zona Franca de Manaus não é uma zona franca em sentido estrito.¹¹ Aliás, isso já foi reconhecido no Mercosul, que classificou a ZFM como “área aduaneira especial”,¹² assim entendida a “parte do

10 Considerando a lógica de integração com o restante do país e em função da posição geoestratégica de fronteira marítima com o Oceano Atlântico, como localização portuária de entrada e saída de fluxos comerciais de destino ou origem das Regiões Norte e Centro-Oeste, no ano de 1991 os municípios amapaenses conurbados de Macapá e Santana foram beneficiados pela formação da única ALC presente na Amazônia Oriental.

11 A Convenção de Kyoto revisada, diploma que estabelece as melhores práticas em matéria aduaneira, sob os auspícios da Organização Mundial de Aduanas, no Capítulo 2 de seu Anexo Específico “D”, define zonas francas como “partes do território de um Estado nas quais as mercadorias introduzidas são geralmente consideradas, no que se refere aos direitos e imposições na importação, como se estivessem fora do território aduaneiro”. Esta “extraterritorialidade” já não é característica marcante na legislação da ZFM, que, hoje, tem grande parte de seu foco na industrialização para internação no mercado brasileiro, com tributação reduzida. Por isso, autores como Lopes Filho (1983), Sosa (1993), Meira (2002) e Trevisan (2008) sustentam que a ZFM não corresponde efetivamente a uma “zona franca”.

12 Por meio da Decisão CMC n. 8/1994. Tal decisão, em seus Artigos 5 (“poderão operar no Mercosul as Zonas Francas que atualmente estejam em funcionamento [...]”) e 6 (“as Áreas Aduaneiras Especiais existentes de Manaus e *Tierra del Fuego*, constituídas em razão de sua particular situação geográfica [...]”), distingue os institutos no âmbito do bloco regional.

território aduaneiro na qual se aplica um tratamento temporário especial, com um regime tributário mais favorável que o vigente no resto do território aduaneiro”.¹³

A inadequação terminológica ensejou a Proposta de Emenda Constitucional n. 509/2006, que altera a denominação de ZFM para PIM (Polo Industrial de Manaus), mantidos os benefícios até 2023 (como já assegurado pela Emenda Constitucional n. 42/2003). Embora a proposta ainda esteja em trâmite no Congresso Nacional, o novo nome já vem sendo utilizado nos produtos fabricados na ZFM.

No que se refere às ALC, tema específico deste estudo, há de se destacar que sua criação paulatina, basicamente na década de 1990,¹⁴ dificultou a edição de uma legislação geral e de um conceito normativo comum.

É com a edição do Regulamento Aduaneiro de 2002 (art. 472 do Decreto n. 4.543, de 26/12/2009 – hoje já derogado pelo art. 529 do Regulamento Aduaneiro de 2009 – Decreto n. 6.759, de 05/02/2009) que se passa a ter uma norma definindo em abstrato as ALC brasileiras como áreas que, “sob regime fiscal especial, são estabelecidas com a finalidade de promover o desenvolvimento de áreas fronteiriças específicas da Região Norte do País e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana”.

Tal definição é endossada, com outras palavras, por Albuquerque (2011):

As Áreas de Livre Comércio foram criadas como parte de políticas que objetivavam o desenvolvimento da região amazônica, [pois] os benefícios concedidos por meio de incentivos tributários visam à melhoria da qualidade de vida de determinadas regiões, [...] devido ao aumento do comércio e da quantidade de empresas; pela criação de novos empregos e, por consequência, pela formação de um círculo econômico virtuoso.

Nos fundamentos que justificaram a formação de ALC na Amazônia, pode-se observar a confluência de dois discursos simultâneos que muitas vezes se confundem, justamente por conterem elementos complementares: um econômico e outro político.

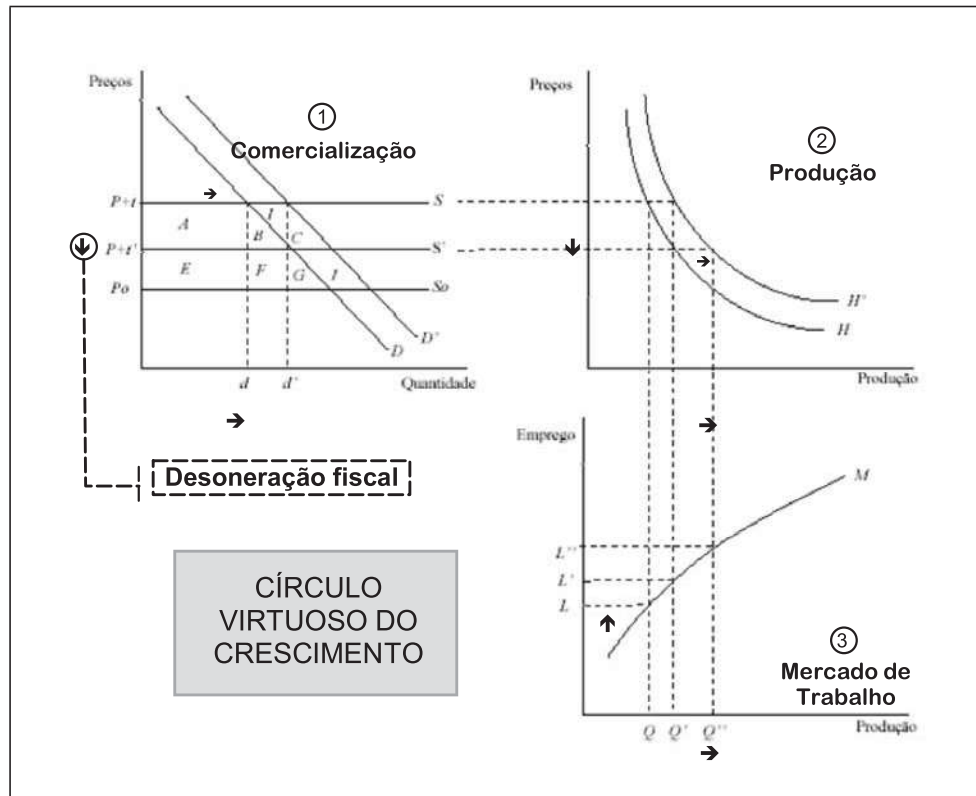
A teorização econômica demonstra que a lógica de funcionamento de uma ALC é baseada em um círculo virtuoso de crescimento econômico no qual os incentivos da desoneração fiscal representam o gatilho de estímulo na economia como um todo, pois impactam, inicialmente, na redução dos preços de produção, que, por sua vez, impactam em aumento tanto na oferta (elevação da produção) quanto na procura

¹³ A definição consta no art. 131 do Código Aduaneiro do Mercosul, aprovado pela Decisão CMC n. 27/2010. Sob o título IX (Áreas com Tratamentos Aduaneiros Especiais), o código relaciona as Zonas Francas, as Áreas Aduaneiras Especiais e as Lojas Francas. É de se destacar que o código necessita ser incorporado ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, o que, até o momento, foi feito somente pela Argentina, por meio do Decreto n. 2.359, de 13/12/2012, que promulga a Lei n. 26.795/2012.

¹⁴ Em que pese ser da década de 1960 a ideia de estender os benefícios da ZFM à Amazônia Ocidental, como se depreende dos Decretos-Leis n. 291, de 28/02/1967, e n. 356, de 15/08/1968.

(elevação da demanda), o que repercute positivamente no mercado de trabalho (com geração de empregos). Tal lógica pode ser visualizada na Figura 4.

Figura 4 – Lógica econômica das ALC



Fonte: ALBUQUERQUE (2011). Adaptações dos autores

Apesar de uma parcial desoneração fiscal no curto prazo, observa-se que, dependendo da sensibilidade do investimento privado e da capacidade ociosa, no lado da oferta, bem como da propensão ao consumo e do nível de endividamento dos consumidores, do lado da demanda, o efeito multiplicador da queda dos impostos propiciado pelo regime da ALC pode gerar no médio ou no longo prazos uma recomposição das receitas estatais em função do aumento da arrecadação tributária propiciado pelo aumento do consumo e da produção.

Essa teorização econômica que embasa a política das ALC e justifica sua eficiência a partir da tese do ciclo virtuoso de desenvolvimento encontra comprovação prática quando se tomam em consideração os dados da ZFM, uma vez que a renúncia fiscal de cada R\$ 1 é compensada mais que proporcionalmente por um retorno de R\$ 1,37 na arrecadação tributária global, envolvendo os entes governamentais da União, do Estado do Amazonas e do município de Manaus (SUFRAMA, 2009).

A teorização política, por seu turno, centra-se na promoção do desenvolvimento de municípios presentes em fronteiras internacionais na Amazônia, buscando integrá-los ao restante do país por meio da extensão de alguns benefícios fiscais do modelo da ZFM a fim de fortalecer os setores comercial, agroindustrial e extrativo.

Da passagem dos argumentos políticos e econômicos que justificaram a criação de sete ALC na Amazônia Legal para a prática da operacionalização, registra-se a estruturação de uma arquitetura normativa, na forma de regime aduaneiro aplicado em área especial, proporcionando certo grau de renúncia fiscal.

Em síntese, o tratamento tributário nas ALC é o seguinte: as mercadorias¹⁵ ingressam nas ALC com suspensão da exigibilidade do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que se converte em isenção quando houver uma das destinações previstas na lei¹⁶ de regência. Ao saírem das ALC para o restante do território aduaneiro (exceto se para outra ALC, para a ZFM ou para a Amazônia Ocidental, nos casos de extensão dos benefícios da ZFM), ficam sujeitas ao tratamento dado às importações.

A tais incentivos somam-se os relacionados a outros tributos federais – Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – e estaduais – ICMS.¹⁷

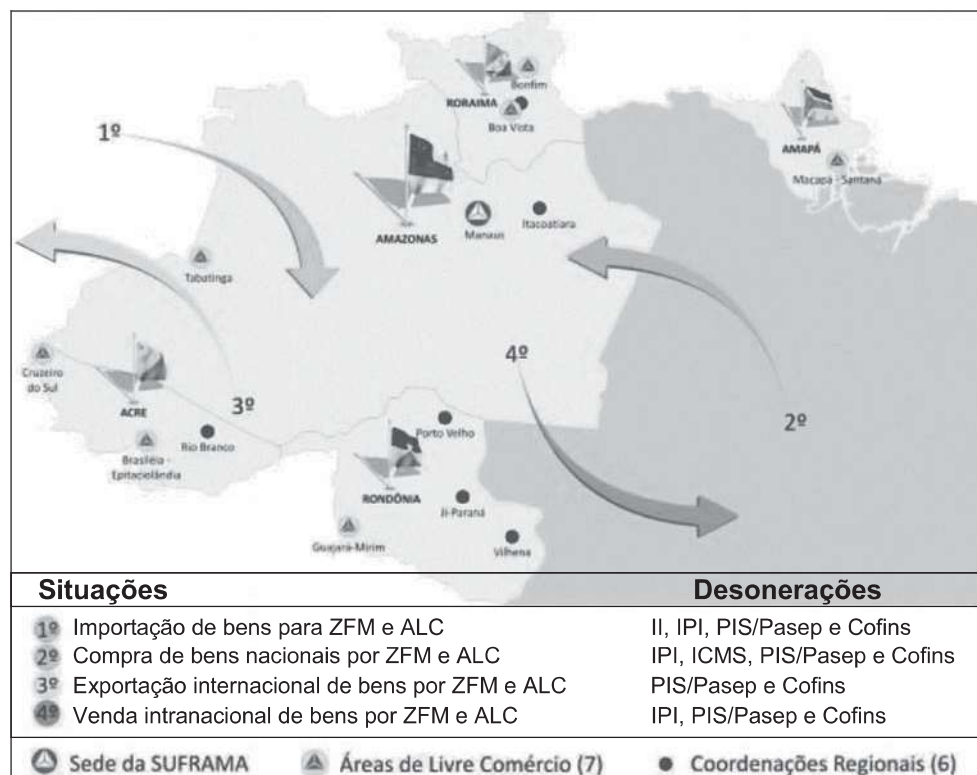
Das quatro situações de aproveitamento de benefício fiscal no regime das ALC (esquematizadas na Figura 5), observa-se claramente que as empresas têm um padrão de realização de negócios que se concentra na *compra de bens nacionais*, com um menor grau de *importação*, o que repercute em renúncia fiscal tanto em relação aos tributos federais (IPI, Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins) quanto aos estaduais (ICMS).

15 Há restrições econômicas à aplicação do regime, em todas as ALC, para automóveis de passageiros, bebidas alcoólicas, fumo e seus derivados, perfumes e armas e munições. Nas ALC de Tabatinga e Guajará-Mirim há ainda restrição a bens finais de informática.

16 O artigo 525 do Regulamento Aduaneiro brasileiro (Decreto n. 6.759/2009) sintetiza as destinações gerais e por ALC, cabendo destacar que a desoneração, para o II e o IPI, corresponde a uma suspensão do pagamento, convertida em isenção com a destinação. Destaque-se que em todas as ALC se permite a internação da mercadoria (saída para outros pontos do território nacional) como bagagem acompanhada de viajante, observado o mesmo tratamento previsto na legislação aplicável à Zona Franca de Manaus.

17 Os benefícios fiscais estaduais, relacionados ao ICMS, permitem que operações praticadas por empresas situadas nas ALC possam obter uma redução final de carga tributária de 40% a 65% em razão da isenção tributária desse imposto nas remessas internas e interestaduais, bem como do crédito presumido concedido ao contribuinte adquirente das mercadorias (EUZÉBIO, 2011).

Figura 5 – Situações de previsão para desoneração tributária



Fonte: SUFRAMA (2011). Adaptações dos autores

As ALC plenamente implantadas (Tabatinga/AM, Guajará-Mirim/RO, Boa Vista/RR e Macapá-Santana/AP) se tornaram importantes para dinamizar o setor comercial dos municípios, e a análise da evolução da renúncia fiscal demonstra que esta é insignificante diante do volume de arrecadação total dos mesmos impostos ou da recomposição fiscal com o aumento da produção e do consumo (OLIVEIRA, 2011).

Desde o surgimento do regime das ALC na década de 1990, observa-se que nos municípios em que elas foram plenamente implementadas houve crescente aumento do volume de compra de bens nacionais e um baixo e volátil volume de importações,¹⁸ perceptível pela contabilização do IPI e do II.

¹⁸ Logra-se êxito, assim, em relação a um dos fatores justificadores das ALC como política reativa que visa a tornar o comércio mais atrativo nos municípios fronteiriços brasileiros em comparação às cidades gêmeas nos países vizinhos, buscando gerar preços locais mais competitivos e evitar o funcionamento do *comércio formiga*, propulsor de evasão fiscal e de renda brasileira no exterior. Tal êxito tem ainda impacto positivo em outro fator justificador das ALC: a redução da desigualdade intrarregional na Amazônia.

As razões para o baixo dinamismo das importações ante o consumo de produtos nacionais nas ALC são explicadas, principalmente, pela falta de técnicos especializados e de apoio logístico, pelo tamanho restrito do mercado municipal e pelas dificuldades normativas/operacionais na importação.

Em função da escala, a ALC de Macapá e Santana/AP registra um melhor aproveitamento do regime e, depois de duas décadas de operação, o segmento empresarial aproveita-se das desonerações fiscais, em escala decrescente, para comprar *bens nacionais*, *importar bens* e, finalmente, *vender bens intranacionalmente* para o Pará.

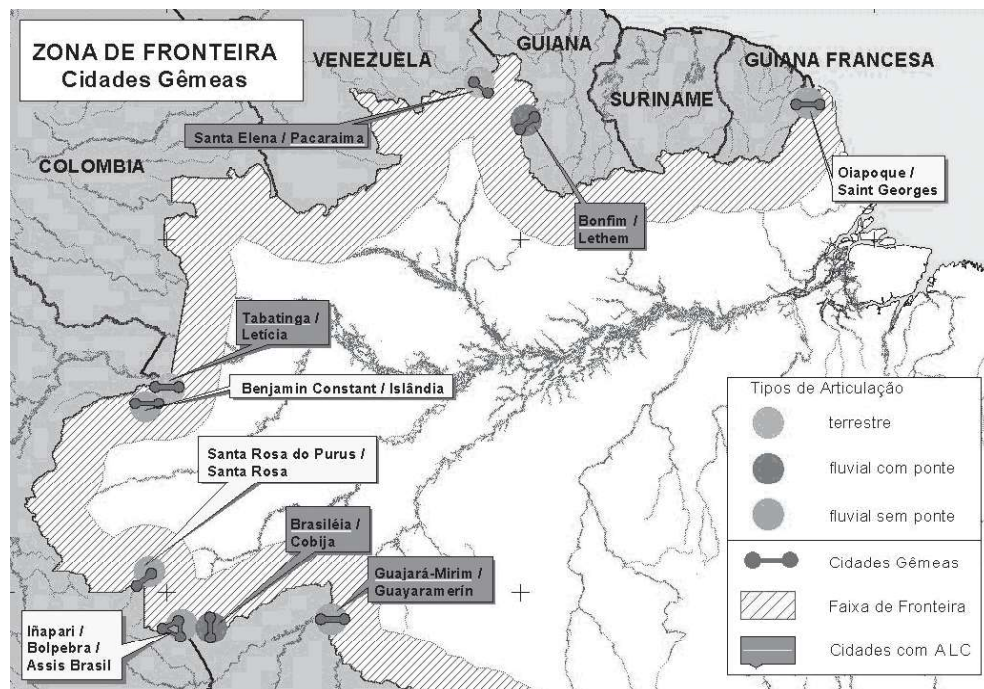
7 FUNCIONAMENTO DAS ALC NA FAIXA DE FRONTEIRA AMAZÔNICA

Circunscritas territorialmente a espaços delimitados em um município e a um tempo previsto de renúncia fiscal do estado, as ALC foram criadas com o objetivo de promover um desenvolvimento mais equilibrado na faixa de fronteira amazônica, tomando como referência o sucesso econômico, político e ambiental do modelo da ZFM/PIM.

Nesse contexto propositivo, de um total de 98 municípios brasileiros da Amazônia Legal, presentes na faixa de fronteira, observa-se que apenas nove se caracterizam como cidades gêmeas nas linhas transfronteiriças do Brasil com os demais países amazônicos e que cinco deles foram beneficiados com ALC para promoção do desenvolvimento local e da integração regional (IBGE, 2012).

A Figura 6 apresenta as cidades gêmeas contempladas com ALC na Amazônia Legal, destacando-se que o termo “Amazônia Legal” (inicialmente definido na Lei n. 1.806/1953), atualmente, compreende, conforme delimitação da Lei n. 5.173/1966 (com os impactos decorrentes da Constituição Federal de 1988 e da Lei Complementar n. 31/1977), os seguintes estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (oeste do meridiano de 44°).

Figura 6 – Cidades gêmeas com ALC na Amazônia Legal



Fonte: BRASIL (2005). Adaptações dos autores

Esses dados demonstram que a política regionalista de promoção do desenvolvimento e da integração regional na Amazônia por meio das ALC tem um foco concentrado em cidades gêmeas nas linhas de fronteira, em detrimento de boa parte dos municípios no interior da faixa de fronteira, em número dez vezes maior (em que pese haver duas ALC em tais municípios: Boa Vista/RR e Macapá-Santana/AP).

Por mais que o regime das ALC tenha um viés claramente transfronteiriço, com foco em cidades gêmeas brasileiras, observa-se paradoxalmente que em tais municípios se obtém menor (ou nenhuma) efetividade na implementação do regime aduaneiro.

A falta de regulamentação das ALC em linha de fronteira de Brasileia-Epitaciolândia/AC (ALCBE), de Bonfim/RR (ALCB) e de Pacaraima/RR¹⁹ (ALCP) demonstra que o regime aduaneiro em tais locais “não saiu do papel”, de modo que as empresas cadastradas na Suframa, na maioria dos casos, nunca fizeram uma importação por meio do regime, tendo sido beneficiadas apenas com os incentivos fiscais, principalmente de ICMS, oriundos de compras nacionais.

Essa ausência de efetividade encontra justificativa na reduzida escala comercial nesses municípios, na baixa demanda política e econômica e nas zonas de livre comércio

19 A ALC de Pacaraima, por sua inoperância, foi extinta, dando lugar à ALC de Boa Vista em 2008.

altamente dinâmicas e atrativas nas cidades gêmeas dos países fronteiriços, como Cobiá (na Bolívia), Lethem (na Guiana) e Santa Elena de Uairén (na Venezuela).

O paradoxo revela dois padrões distintos de evolução das ALC, caracterizados pelo dinamismo comercial em municípios de médio porte e pela inércia estacionária nos municípios de pequeno porte em linhas de fronteira, como se percebe no Quadro 2.

Quadro 2 – Operação das Áreas de Livre Comércio

UF	ALC	ALC Regulamentada (ALCR)	Empresas Cadastradas na Suframa (ECS)	Empresas Aptas para Receberem Benefício Fiscal (ERBF)	Volume de Importações (VI) US\$
AM	Tabatinga	Sim	181	72	509.961,38
RO	Guajará-Mirim	Sim	1.081	372	2.906.876,51
RR	Boa Vista	Sim	3.450	1.680	2.978.566,42
	Bonfim	Não	30	08	0,00
AP	Macapá-Santana	Sim	não informado	não informado	28.198.907,99
AC	Brasileia-Epitaciolândia	Não	491	159	0,00
	Cruzeiro do Sul	Não	503	292	0,00

Fonte: elaboração dos autores. Dados fornecidos pela Suframa e suas Core. Ano de referência: 2011

De um lado, encontram-se as ALC com desempenho pífio, já citadas (ALCBE e ALCB), ladeadas pela ALC de Cruzeiro do Sul/AC (ALCCS).²⁰ De outro, as provas da contribuição do regime ao desenvolvimento regional: os três municípios de médio porte em faixa de fronteira (Boa Vista/RR, e Macapá/AP e Santana/AP) e os demais municípios na linha de fronteira de Rondônia, Amazônia e Acre, cujas ALC já estão implantadas e apresentam anualmente um número crescente de empresas cadastradas na Suframa, das quais um percentual significativo apresenta documentação apta a receber o benefício fiscal correspondente ao regime.

Os casos das ALC de Tabatinga/AM (ALCT) e de Boa Vista/RR (ALCBV) demonstram como o comprometimento municipal foi relevante para consolidar uma parceria de recursos técnicos e econômicos com a Suframa, no sentido de efetivar a operacionalização do regime por meio da instalação dos entrepostos aduaneiros.²¹

²⁰ Diante da baixa maturidade dessas ALC, a dinâmica do beneficiamento fiscal no caso das cidades gêmeas acontece por meio do desembaraço de mercadorias nas Coordenações Regionais de Cruzeiro do Sul e Rio Branco, no Acre, e de Boa Vista, em Roraima – unidades descentralizadas da Suframa, em parceria com as Secretarias de Fazenda (Sefaz) dos referidos estados.

²¹ Entrepostos aduaneiros de ALC são recintos alfandegados fechados, sob controle aduaneiro, instalados em locais específicos determinados pela Suframa e pela RFB, levando-se em conta a melhor localização em termos de acesso aos portos e aos aeroportos eventualmente existentes nas ALC.

Os exemplos das ALC de Macapá-Santana/AP (ALCMS) e Guajará-Mirim/RO (ALCGM), por sua vez, espelham não somente o sucesso do comprometimento municipal, mas, principalmente, a atração de investimentos empresariais concentrados no setor de serviços.

No caso rondoniense, além da dinamização do setor de serviços, a ALC adquiriu participação crescente no desempenho da agroindústria em Guajará-Mirim, refletindo no notável ritmo de crescimento de Rondônia em função do agronegócio.

No caso amapaense, a ALC concentrou-se na comercialização de bens importados, tornando-se o *hot spot* de maior destaque entre as ALC, por apresentar maior diversificação de setores, maior quantidade de empresas beneficiadas e maior volume de importações e de movimentação de notas fiscais.

Veja-se que enquanto na cidade amapaense as importações são acompanhadas pela proliferação de escritórios de despacho aduaneiro em Macapá e Santana, nas demais ALC não há mais que um ou dois escritórios abertos, e os empresários ainda carecem de informação em relação a compras e importações ao amparo do regime.

O paradoxo apresentado reflete que os problemas na implementação de ALC em linha de fronteira são normalmente relacionados à pequena escala municipal para arrecadar recursos e à modesta capacidade de mobilização das prefeituras perante o governo do estado e os parlamentares federais, o que repercute na falta de recursos para implantar as estruturas físicas necessárias ao alfandegamento.²²

Os problemas detectados nas ALC pouco operantes implicam, em regra, o não alcance dos objetivos desejados. Contudo, podem ocasionar mal ainda maior: a geração de empregos no outro lado da fronteira e o vazamento de renda nacional (efeito diametralmente oposto ao desejado). Veja-se, por exemplo, o caso da ALCB e da ALCBE, para as quais se obteve, em trabalho de campo e dados da Suframa, a informação de que as poucas empresas que se beneficiam dos incentivos fiscais fazem uma triangulação comercial, revendendo os produtos importados aos municípios de Cobija (Bolívia) e Lethem (Guiana).

Tal dinâmica comercial transfronteiriça acontece em boa parte da faixa de fronteira brasileira e se explica pela atração dos centros comerciais das cidades gêmeas de países vizinhos, que possuem desregulamentação do mercado de trabalho, câmbio desvalorizado e menor incidência tributária, o que acaba por induzir o investimento por empresários brasileiros, bem como por incentivar o consumo de brasileiros nas cidades gêmeas estrangeiras.

²² Quando se analisa o caso de Cruzeiro do Sul, verifica-se o exemplo da letargia política para estabelecer parcerias com a Suframa, a despeito de o município apresentar adensamento tanto setorial, em serviços e na agroindústria, quanto populacional, propício para dinamizar a demanda comercial.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As regiões de fronteira sul-americanas têm passado nas últimas três décadas por uma releitura geoestratégica que inflexiona o clássico paradigma geopolítico conflitivo e de contenção das zonas de segurança em direção a um novo modelo geopolítico cooperativo baseado nas zonas de contato críticas para alavancar o processo de integração regional transnacional.

A interpretação das fronteiras, tradicionalmente associada a uma agenda negativa, que refletia contenciosos potenciais e fragmentações espaciais, abriu espaço a uma releitura positiva de áreas estratégicas de convergência e integração regional, que modificam e dão origem a novas formas de territorialidade (GADELHA; COSTA, 2007).

Embora o Brasil faça limite com 11 países sul-americanos e tenha ações paradiplomáticas sistematizadas por 11 estados e 588 municípios, sua faixa de fronteira configura-se historicamente como uma região pouco desenvolvida e marginalizada pelas políticas públicas nacionais, realidade a ser mudada com a crescente percepção das fronteiras como áreas prioritárias para o desenvolvimento nacional e a integração regional.

É nesse contexto que surge o modelo econômico das ALC com a natureza de regime aduaneiro aplicado em área especial, tendo como motor de impulso uma política temporal de renúncia fiscal direcionada a fomentar a atividade empresarial na região.

O dinamismo do regime das ALC, no entanto, é proporcional ao tamanho do mercado do município-sede, restando patente a assimetria entre cidades pertencentes à *faixa de fronteira* e à *linha de fronteira*, demonstrando que o incentivo fiscal puro não é suficiente para garantir o estímulo do investimento empresarial em todos os casos.

Se, por um lado, as ALC de Guajará Mirim/RO (ALCGM) e Tabatinga/AM (ALCT) acabaram se revelando positivas para o desenvolvimento municipal, a despeito de sofrerem com a concorrência das cidades gêmeas de Guayaramerín (Bolívia) e Letícia (Colômbia), respectivamente, por outro lado, a ALC de Bonfim/RR (ALCB), a extinta ALC de Pacaraima/RR (ALCP) e a ALC de Brasileia/Epitaciolândia/AP (ALCBE) acabaram inoperantes ante a dinâmica das cidades gêmeas de Lethem (Guiana), Santa Elena de Uairén (Venezuela) e Cobija (Bolívia).

É de se concluir, assim, que a política de criação de ALC em municípios pequenos da linha de fronteira utilizou fórmula inadequada. Ao que parece, a recente edição da Lei n. 12.723, de 09/10/2012, que permite a instalação de lojas francas (com isenção de II, IPI, Cofins-importação e Contribuição para o PIS/Pasep-importação) em sedes de municípios autorizados, caracterizados como cidades gêmeas de cidades estrangeiras na linha de fronteira do Brasil, buscou uma fórmula alternativa. No entanto, como a lei ainda não foi regulamentada e sequer foram definidos os

municípios autorizados em que poderá ser operado o regime ou o modelo²³ de loja, seria precoce qualquer manifestação, pois há uma tendência maior de aglomeração de lojas francas no sul do país.

A experiência consolidada da ALCMS como caso de sucesso mais proeminente revela-se como *benchmarking*, uma vez que sempre houve eficiência tanto no *lobby* político, uma vez que o modelo de ALC era direcionado originalmente para a Amazônia Ocidental, quanto no aproveitamento de benefícios fiscais para a implantação de um modelo de comercialização de produtos importados redespachados para Belém/PA e outros municípios amapaenses.

A ALCBV, embora ainda esteja em maturação, demonstra como a escala populacional e o baixo grau de desenvolvimento industrial foram funcionais para estimular a adesão de empresas para o aproveitamento dos incentivos fiscais, concentradamente ligados à compra de produtos de outros estados por empresas já consolidadas, mas também aproveitados por pequenas novas empresas que importam bens de informática. É de se destacar que já há também uma ZPE aprovada em Boa Vista, o que pode incrementar ainda mais o processo de desenvolvimento regional com base em incentivos fiscais.

A variável que explica o melhor desempenho da ALCMS em comparação com a ALCBV reside no grau de aproveitamento das potencialidades do modelo ALC, seja pelo tempo de experiência, seja pela proximidade da concorrência aduaneira/tributária de cidades gêmeas de países vizinhos, seja pelo transbordamento comercial dos produtos.²⁴

Em que pese o êxito, podem, contudo, ser encontrados problemas comuns quanto à operacionalização do regime mesmo em relação às ALC implantadas e em pleno funcionamento, seja em faixa de fronteira (ALCMS e ALCBV), seja em linha de fronteira (ALCGM e ALCT).

Segundo Albuquerque (2011), com base em dados empíricos do empresariado, observa-se que entre os principais entraves existentes nas ALC implantadas e em pleno funcionamento destacam-se o custo de transporte, a escassez de mão de obra especializada, as dificuldades de desembarço aduaneiro e o desconhecimento dos empresários sobre benefícios de desoneração fiscal do regime.

Ademais, recorde-se que a criação de ALC no Brasil não possui, tal como as ZPE e a ZFM, uma legislação única, sendo cada área criada por lei específica, com comandos diferenciados, o que impactou em *hiatos* de funcionamento nos municípios em linha

23 A expectativa de mercado é de que o modelo seja mais aberto e descentralizado que o atualmente utilizado em aeroportos internacionais – *duty frees* aéreos (quase monopolista).

24 O maior tempo de experiência da ALCMS, conjugado com a proximidade de Boa Vista em relação a centros de evasão de renda em Santa Elena (Venezuela) e Lethem (Guiana), ou, ainda, a existência em Roraima de grandes vazios demográficos e problemas de logística; e apenas 14 outros municípios demonstram que a ALCBV tem menor potencial atrativo.

de fronteira (cidades gêmeas) e certamente dificulta a compreensão do regime pelo empresariado em geral.

É inegável, com base nas discussões aqui empreendidas, a relevância das ALC como veículo de promoção do desenvolvimento regional na faixa de fronteira amazônica, não obstante possa o modelo ser aprimorado e combinado com outros nos municípios brasileiros em linha de fronteira e em municípios de médio porte, com potenciais setores econômicos atrativos.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, C. R. C. **Áreas de Livre Comércio: o caso de Boa Vista.** Dissertação de mestrado. Porto Alegre: UFRGS/UFRR, 2011.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. **As regiões ganhadoras: distritos e redes – os novos paradigmas da geografia econômica.** Oeiras: Celta Editora, 1994.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Brasília: MI, 2005.
- DIETZ, C. I. **Cenários contemporâneos da fronteira Brasil-Argentina: as infraestruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração.** Dissertação de mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- EUZÉBIO, E. F. **Fronteira e horizontalidade na Amazônia: as cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia).** Dissertação de mestrado. São Paulo: USP, 2011.
- GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. Integração de fronteiras: a saúde no contexto de uma política nacional de desenvolvimento. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 2, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cadastro dos municípios brasileiros da faixa de fronteira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- LOPES FILHO, Osiris de Azevedo. **Regimes aduaneiros especiais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- MAGALHÃES, M. G. S. D. O Estado de Roraima e as fronteiras com a Venezuela e a Guiana. **Revista Textos & Debate**, n. 12, 2007.
- MARTIN, A. R. **Fronteiras e nações: repensando a geografia.** São Paulo: Contexto, 1992.
- MATTOS, C. M. **Uma geopolítica pan-amazônica.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.
- MEIRA, Liziane Angelotti. **Regimes aduaneiros especiais.** São Paulo: IOB, 2002.
- OLIVEIRA, J. L. C. **Zona Franca de Manaus: um estudo sobre a renúncia dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados.** Dissertação de mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2011.
- PEITER, P. C. **A geografia da saúde na faixa de fronteira continental do Brasil na passagem do milênio.** Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

_____. Condiciones de vida, situación de la salud y disponibilidad de servicios de salud en la frontera de Brasil: un enfoque geográfico. **Caderno de Saúde Pública**, n. 23, suplemento 2, 2007.

PERROUX, F. **Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

_____. **L'Économie du siècle XX**. Paris: Presses Universitaires de France, 1969.

PORTO, J.; COSTA, M. **A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana: questões geoeconômicas**. Macapá: O Dia, 1999.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

RUCKERT, A. A. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil: uma política territorial contemporânea em construção. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, vol. XI, n. 245, 2007.

SOSA, Roosevelt Baldomir. **Comentários à Lei Aduaneira: do art. 249 ao art. 410 do Dec. 91.030/1985**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

SOUZA CRUZ, G. A.; BISPO, R. S.; SILVA, A. Z. B. A criação de Zonas de Processamento de Exportação e de Áreas de Livre Comércio como instrumentos de redução do desequilíbrio intrarregional na Amazônia Ocidental. **Revista Examãpaku**, v. 1, n. 1, 2008.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF). **Demonstrativo dos gastos tributários – 2011**. Brasília: SRF, 2010.

_____. **Demonstrativo dos gastos tributários. Est. 2008**. Brasília: SRF, 2011.

_____. **Demonstrativo dos gastos tributários – 2012**. Brasília: SRF, 2012a.

_____. **Demonstrativo dos gastos tributários: estimativas bases efetivas – 2009 – Série 2007 a 2011**. Brasília: SRF, 2012b.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (Suframa). **Cartilha de incentivos fiscais**. Manaus: Suframa, 2011.

_____. Ganhos tributário e social da ZFM superam renúncia fiscal. **Suframa Hoje**, ano X, n. 45, ago. 2009.

TREVISAN, Rosaldo. **Atuação estatal no comércio exterior em seus aspectos tributário e aduaneiro**. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2008.

