

Nº 8

**Zonas de
Processamento
de Exportações:
algumas
considerações
preliminares**

Lia Valls Pereira

Outubro de 1987

Texto para Discussão Interna

Nº 8.

ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÕES:
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Lia Valls Pereira

Outubro de 1987

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. O DEBATE SOBRE AS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO NO BRASIL	01
II. PRINCIPAIS ASPECTOS RELACIONADOS À IMPLANTAÇÃO DAS ZPEs DO PONTO DE VISTA DO CAPITAL ESTRANGEIRO	03
II.1. O Conceito de ZPE	03
II.2. A Estratégia de Concorrência das Empresas Multinacionais	07
III. PRINCIPAIS ASPECTOS RELACIONADOS À IMPLANTAÇÃO DAS ZPEs DO PONTO DE VISTA DO PAÍS HÓSPEDE - <u>HOST COUNTRY</u>	14
III.1. Fatores que Levam à Implantação de uma ZPE	14
III.2. Breve Relato da Experiência das ZPEs Existentes ..	15
VI. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CASO BRASILEIRO	22
BIBLIOGRAFIA	26

TABELAS

	<u>Página</u>
TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS ATIVIDADES MANUFATUREIRAS NAS ZPES - 1975	09
TABELA 2 - PARCELA DESTINADA DAS EXPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS DESTINADAS A OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA	12
TABELA 3 - EVOLUÇÃO DA BALANÇA COMERCIAL EM ALGUNS PAÍSES QUE POSSUEM ZPES	19
TABELA 4 - SALDO DA BALANÇA COMERCIAL 1985	20

ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÕES: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES
PRELIMINARES *

I.O DEBATE SOBRE AS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÕES NO BRASIL

A possibilidade de implantação das zonas de processamento de exportação (ZPE) no Brasil tem sido alvo de intenso debate entre os principais formuladores da política econômica (Ministério da Fazenda e Ministério da Indústria e Comércio) e representantes dos setores industriais.

Os que defendem a instalação da ZPE no Nordeste alegam as seguintes razões:

a) A economia brasileira está impregnada de regulações que tendem a inibir o investimento direto estrangeiro e a coloca em pior posição de competitividade em relação aos novos países industrializados. Dada as dificuldades inerentes de se transpor estes obstáculos no curto prazo, devido ao conflito de interesses existentes, a ZPE seria uma boa solução. Atrairia o capital estrangeiro e permitiria o crescimento das exportações brasileiras.

b) A restrição de divisas que inibe o crescimento econômico atrasa o desenvolvimento tecnológico e a expansão da capacidade produtiva. A vantagem da ZPE é que a responsabilidade pelas importações de insumos e bens de capital passa inteiramente para as empresas operando nestas zonas. Adicionalmente, como o destino final da produção é o mercado externo, a ZPE contribuirá positivamente para o saldo do balanço de pagamentos.

c) A ZPE permite transferência de tecnologia via formação de joint-ventures. Além disso, permite o treinamento da mão-de-obra que poderá ser utilizada futuramente em regiões fora da ZPE.

d) A implantação da ZPE permite efeitos multiplicativos positivos sobre a economia doméstica. Estes se refletem não só no aumento do nível de emprego e renda gerado na região. Mas, no caso da economia brasileira, dada uma base relativamente diversifi

* Agradeço aos comentários de Frederico Carvalho, Guida Piani e Mário Carvalho e a contribuição de Diva Façanha.

cada de insumos produzidos internamente e a existência de amplos re cursos naturais, a ZPE poderá estabelecer efeitos de encadeamento (backward linkages) com o restante da economia nacional.

e) As empresas de capital nacional que vierem a se instalar na região terão oportunidade de se integrarem de forma mais eficiente na concorrência internacional.

f) Finalmente, o relativo fracasso das políticas an teriores de fomento à industrialização no Nordeste, apontam alguns obstáculos à integração da região no restante do mercado doméstico. O desenvolvimento das atividades manufatureiras voltadas para o mercado externo num primeiro momento podem ser uma melhor opção, na medida em que evitam questões como o alto custo de transporte entre a região Nordeste e o Sul e independem do tamanho do mercado na região ⁽¹⁾.

Os que condenam a implantação da ZPE advogam diferentes razões:

g) A implantação das ZPEs no Nordeste atraem a necessidade de altos gastos públicos para a criação de uma infraestrutura adequada: sistema de portos, energia elétrica, comunicações e outros serviços. Adicionalmente, envolve concessão de benefícios fiscais. Aumento de dispêndios e/ou isenções fiscais contrariam a necessidade de conscientização de redução do déficit público na economia brasileira.

h) A questão central para o aumento da competitividade dos produtos brasileiros é a desregulação da economia. As ZPEs, embora representem enclaves desregulados, pressupõem um maior grau de ingerência do Estado na alocação dos recursos produtivos ao criar dois sistemas distintos na economia.

i) Outro problema crucial é a definição de uma política industrial. O que importa é o estabelecimento de políticas

(1) O custo do transporte na ZPE também pode tornar proibitivo a produção. No entanto, dado as isenções tributárias existentes e garantida uma boa infraestrutura de comunicações, a questão do custo de transporte passa a depender da estratégia de distribuição das empresas multinacionais ao nível mun dial.

que estimulem o crescimento da capacidade produtiva independente do seu destino. O crescimento das exportações será decorrência de uma maior competitividade dos produtos brasileiros e de um ambiente estável em relação às regras do comércio exterior.

j) As empresas que se instalarem nas ZPEs irão concorrer com as empresas brasileiras no mercado externo. Adicionalmente, a tendência protecionista dos países desenvolvidos levando a proliferação de imposição de cotas de exportação, irá reduzir o espaço das empresas brasileiras de exportação vis a vis às estrangeiras instaladas nas ZPEs.

l) Finalmente, as ZPEs constituem meros enclaves de capital estrangeiro sem benefícios para o restante do país. Não transferem tecnologia, não geram grandes excedentes líquidos exportáveis e não resolverão o problema do desequilíbrio regional brasileiro.

O objetivo deste artigo é o de ordenar o debate sobre as ZPEs no Brasil. Consideramos que a conveniência ou não da implantação das ZPEs no país engloba diferentes aspectos nem sempre bem explicitados no debate atual.

A seção 2 irá discutir as razões que levam, do ponto de vista do capital estrangeiro, a procura pelas ZPEs. A seção 3 irá discutir as razões que levam um país em desenvolvimento a instalarem ZPEs. A seção 4 irá discutir as questões colocadas pelos opositores e defensores da ZPE no Brasil, levando em consideração a análise anteriormente realizada.

II. PRINCIPAIS ASPECTOS RELACIONADOS À IMPLANTAÇÃO DAS ZPEs DO PONTO DE VISTA DO CAPITAL ESTRANGEIRO

II.1. O Conceito de ZPE

O estabelecimento de zonas livre de comércio, ou seja áreas localizadas dentro de uma economia nacional, porém não submetidas ao mesmo tratamento alfandegário, não é um fenômeno recente. Delos, no período helenístico, foi designado como porto li

vre pelos romanos, com o objetivo de incrementar o fluxo de comércio desta região.

De forma abrangente, zonas livre de comércio podem se resumir a "duty-free shops" até áreas designadas para o processamento de atividades manufatureiras. Qual é o motivo para a implementação destas zonas?

Teoricamente, num mundo de livre-comércio onde não houvessem restrições de natureza tarifária ou não-tarifária, a alocação de recursos na economia conduziria ao padrão mais eficiente de produção. O princípio das vantagens comparativas determinaria a estrutura de produção em cada economia doméstica e as trocas de mercadorias entre os países permitiria a todos alcançar o ponto máximo de bem estar social.

No entanto, são várias as razões que tornam difícil a implementação do regime de livre-comércio. Os países perseguem objetivos nacionais que nem sempre se coadunam com os princípios das vantagens comparativas. Na década de cinquenta, a deterioração da relação de trocas entre produtos manufaturados e produtos primários, levou a que vários países do Terceiro Mundo optassem por processos de substituição de importações como meio de alcançar e/ou intensificar a industrialização a fim de obterem maior autonomia e aumento do nível de renda. Os países desenvolvidos atualmente praticam medidas protecionistas em defesa de suas indústrias intensivas em mão-de-obra como siderurgia e têxtil.

Em suma, o Estado quer seja como promotor de políticas que respondam aos interesses de grupos particulares, quer seja como promotor de políticas que visam corrigir possíveis distorções advindos de uma estrutura de mercado onde nem todos os agentes possuem iguais poder de competitividade, interfere no fluxo de capital, mercadorias e serviços no mercado mundial.

As zonas livres de comércio constituem em essência um nicho num mundo de regulações. A hipótese que norteia sua criação é a possibilidade de se oferecer para um grupo quaisquer de atividades condições as mais próximas possíveis do regime de livre-comércio. Nestas zonas se concentrariam os benefícios advindos do livre fluxo de mercadorias e capitais.

A pergunta natural que se coloca é porque não estender a concepção do livre-comércio para o âmbito geral das economias domésticas? Não pretendendo exaurir esta questão, algumas razões podem ser sugeridas.

A primeira é que o jogo do livre-comércio só beneficia a todos, se todos os países o perseguirem igualmente. Ora, os países ainda estruturam seus objetivos políticos em função das suas sociedades civis nacionais e não em função dos objetivos mundiais. Neste sentido, torna-se difícil a implementação desta regra. Adicionalmente, se um país a quebra num mundo de livre-comércio, poderá ter ganhos adicionais, caso não haja regras punitivas⁽²⁾.

A segunda é que dada a diferente dotação de recursos entre os países, o poder desigual de poder político, a estrutura oligopolizada em vários setores, nada garante que o regime de livre-comércio irá produzir a melhor posição de bem-estar social do ponto de vista individual de cada país.

A terceira do ponto de vista dos países em desenvolvimento é que a implantação de um regime de livre-comércio poderá certamente implicar, dada a defasagem tecnológica em relação aos países centrais, a renúncia ao controle de novos processos produtivos.

As razões acima descritas não implicam, por conseguinte, a defesa de regimes protecionistas. Apenas que no mundo atual e ao longo da história do comércio internacional, existem várias dificuldades para a implantação do regime de livre-comércio.

Neste sentido, é que se criam as zonas de livre-comércio. Um compromisso entre regimes que guardam práticas protecionistas em relação ao comércio mundial e simultaneamente desejam se beneficiar dos possíveis ganhos do livre-comércio.

Nossa análise irá se deter nas zonas de processamento de exportações (ZPEs). Especificamente se caracterizam por áreas geográficas delimitadas dentro de uma economia doméstica onde é permitido o livre fluxo de mercadorias para fins de importa-

(2) A experiência do GATT mostra o quão é difícil estabelecer regras punitivas advindas de um organismo internacional sobre economias nacionais.

ção e exportação. O objetivo é estabelecer indústrias voltadas exclusivamente para as atividades de exportação. As características principais das ZPEs são:

a) Estabelecimento de atividades industriais que podem usar insumos importados ou domésticos, livres de quaisquer tributos, assim como bens de capital;

b) A produção deverá ser toda destinada à exportação, que será também isenta de tributos. Quando for permitida a venda para o mercado doméstico, todos os tributos referentes aos insumos e ao produto final serão recolhidos.

As ZPEs passaram a crescer na década de sessenta, principalmente nos países asiáticos com o objetivo de atrair o investimento direto estrangeiro e dentro de uma estratégia de export-led growth. Neste sentido, adicionam-se aos dois ingredientes acima vários incentivos: isenção do imposto de renda, livre câmbio, oferta da infra-estrutura básica a preços subsidiados, taxas preferenciais de juros para créditos fornecidos pelo país hospede - host country -, entre outras.

Claramente deve ser entendido que as ZPE não constituem uma estratégia de desenvolvimento industrial. O sucesso dos países asiáticos, como Coréia do Sul, Hong Kong, Taiwan, Cingapura em relação ao processo de industrialização impulsionado pelas exportações está muito mais relacionado com as estratégias globais traçadas por estes países.

Neste sentido, o que interessa indagar é quais são os possíveis benefícios que a implantação das ZPE podem trazer ao Brasil? Benefícios em termos de impulsos positivos sobre o restante da economia doméstica, em termos de fenômeno catalizador para uma estratégia de crescimento via exportações, além dos benefícios sobre a região que será implantada a ZPE.

Consideramos, no entanto, que antes de respondermos esta questão, a proliferação das ZPEs só pode ser entendida a partir da estratégia global de concorrência internacional das firmas sediadas nos países centrais. Não interessa o quanto interessante seja o pacote de incentivos associado a uma ZPE, se esta não é uma

questão que influencie os cálculos de rentabilidade das empresas estrangeiras e/ou domésticas. Por exemplo, desde 1934 a legislação americana permite o estabelecimento de zonas livres de comércio - Foreign Trade Zones Act. No entanto, só na década de setenta e oitenta é que as firmas estrangeiras e americanas resolveram se utilizar mais intensamente desta vantagem⁽³⁾.

II.2. A Estratégia de Concorrência das Empresas Multinacionais

Entre os vários fatores que influenciam a competitividade das empresas transacionais estão os custos de produção. E para alguns setores de atividade intensivos em mão-de-obra, o custo unitário do trabalho é fator fundamental.

Observamos ao longo da década de cinquenta e sessenta, como consequência em parte das políticas de pleno-emprego praticadas pelos países desenvolvidos, dois fenômenos. A primeira é a elevação do custo unitário de mão-de-obra que passa a comprometer a rentabilidade de setores intensivos nesse fator de produção. A segunda é que ao lado do aumento do poder sindical e maior grau de qualificação de mão-de-obra, encontram-se maiores dificuldades em submeter a mão-de-obra em tarefas consideradas "monótonas" nas linhas de produção. (Anciães 1980).

Concomitantemente, a expansão dos meios de comunicação e a maior eficiência do sistema de transporte mundial, permite que a procura por novas localizações onde se encontrem menores custos de mão-de-obra e uma força de trabalho disciplinada passem a atrair as empresas multinacionais.

Paralelamente, a UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) criada em 1967 com o objetivo de promover a industrialização nos países em desenvolvimento, passa a ter como orientação a procura por formas de incrementar o fluxo de capital estrangeiro para países interessados em perseguir uma estratégia de export-led growth industrialization (Tsuchiya 1987). A

(3) O Foreign Trade Act Zone permite que se designe partes de fábricas ou entrepostos como zonas de livre-comércio, podendo se processar qualquer atividade nos bens importados sem pagamento das tarifas alfandegárias.

UNIDO privilegia a criação das ZPEs prestando assistência para os países interessados como parte desta estratégia global.

Que tipos de atividades se orientam para as ZPEs? Estas podem ser divididas em dois grupos, sendo que em ambas a redução dos custos unitários de mão-de-obra é fator decisivo na competitividade.

O primeiro grupo se refere a setores industriais intensivos em mão-de-obra como têxteis e vestuário. Neste caso, a variedade de padronagens e as frequentes mudanças impostas pela moda tornam difícil a padronização da produção.

O segundo grupo se refere às indústrias eletro-eletrônicas de bens de consumo final e intermediários. (semi-condutores, por exemplo). Neste caso, o processo de produção pode ser desmembrado em três fases distintas. A primeira que exige pessoal altamente qualificado e vultuosos investimentos em pesquisa e desenvolvimento se refere a etapa de concepção e desenho do produto. A segunda se reporta à fabricação de partes e componentes, cuja padronização do processo permite o deslocamento desta atividade para regiões distantes das matrizes. A terceira se refere a fase de montagem e testagem que exige mão-de-obra intensiva. Neste caso, as rápidas mudanças tecnológicas tornam pouco econômica a automação desta fase (Ballance 1987). Tanto a fase dois e a fase três podem ser executadas com mão-de-obra semi e não-qualificada.

A Tabela 1 mostra o percentual de cada grupo de mercadorias produzidas nas ZPEs em 1975, confirmando a descrição acima.

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS ATIVIDADES
MANUFATUREIRAS NAS ZPEs - 1975

ATIVIDADE	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL %
Alimentos	5,4
Têxteis	8,1
Vestuário	12,1
Couro	3,3
Calçados	3,3
Produtos de Madeira	2,7
Mobília	2,7
Papel e Gráfica	2,0
Química	0,6
Petróleo	5,4
Borracha	0,6
Têxteis Sintéticos	2,7
Cerâmica	4,7
Vidro	0,6
Produtos de Minerais não-metálicos	0,6
Produtos de Metais	9,4
Máquinas	6,0
Eletrônica	9,4
Material de Transporte	4,7
Instrumentos de Precisão	7,4
Outros	6,0

Fonte: UNIDO (1980) Tabela 1, pg. 9

Ao se discutir a criação das ZPEs, devemos portanto observar as tendências que se verificam nestes setores.

Em relação ao setor têxtil, contínuas inovações em processos poupadores de mão-de-obra permitem que firmas estabelecidas na Alemanha, Itália e Estados Unidos sejam atualmente competitivas em relações a firmas estabelecidas nos países em desenvolvimento. No entanto, a grande defasagem em relação ao custo de mão-de-obra entre os países industrializados e os países em desenvolvi

mento e os altos investimentos requeridos para a automação do processo de fabricação, permite que ambos os processos produtivos tenham competitividade no mercado no momento atual (World Development Report 1987).

Em relação ao setor de vestuário, o mesmo ocorre, dada a possibilidade de ganhos advindos pelo uso de processos microeletrônicos na fase de corte dos tecidos e costura. No entanto, os altos investimentos requeridos exigem uma escala de produção consideravelmente maior do que as firmas usualmente operam.

Em relação ao setor eletro-eletrônico duas tendências são observadas. Na produção de televisões, video-cassetes e bens similares, a fase de montagem ainda é intensiva em mão-de-obra. No entanto, as constantes imposições de cotas pelos Estados Unidos em relação aos produtos japoneses obrigou a uma nova estratégia de competição. As firmas japonesas passaram a estabelecer subsidiárias no solo americano onde operam a fase de montagem, escapando, assim, às cotas impostas pelos Estados Unidos (Ballance 1987). Por outro lado, as firmas americanas continuam a privilegiar a etapa de montagem em países com menores custos de mão-de-obra. O que este fenômeno poderá induzir é a procura mais rápida por métodos poupadores de mão-de-obra no setor.

Na produção de micro-computadores e componentes eletrônicos, observa-se também uma tendência a uma maior automação na fase de montagem e testagem. A maior complexidade do processo produtivo implica que estas fases tendam a ser executadas de forma computadorizada. Adicionalmente, o crescimento da demanda por serviços especiais por parte dos usuários requer uma maior aproximação entre os centros produtores e os centros consumidores. Neste sentido, a competitividade das indústrias operando neste setor tende a estar mais associada a capacidade de realizar investimentos em pesquisa e desenvolvimento e marketing de seus serviços. Fator este que leva às indústrias mais avançadas a preferirem operar todas as etapas do processo produtivo nos países industrializados (Ballance 1987).

Os fatores acima descritos não implicam que o uso das ZPEs, não seja mais considerado pelas indústrias destacadas. A elevação dos salários reais na Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan,

países preferidos multinacionais, leva a procura por novas localizações, sendo a mais recente a China. No entanto, deve ficar claro que as ZPEs constituem uma modalidade específica de integração dos países em desenvolvimento na divisão internacional do trabalho. Integração esta que depende da solução temporária encontrada pelo capital na decisão quanto aos ganhos advindos via novas tecnologias em países com maiores salários reais versus manutenção das tecnologias existentes em países com menores salários reais. Na medida em que se intensifique a adoção de novas tecnologias, as ZPEs só continuarão interessantes se mantido um diferencial de salário entre os países centrais e periféricos que compense o investimento nestas áreas.

Por outro lado, a estratégia das multinacionais em se localizarem nos países menos desenvolvidos não é função somente de menores custos do trabalho. A experiência dos países latino-americanos demonstra uma outra realidade. Neste caso, grande parte das exportações realizadas por estas empresas se destinam a outros países da região. Isto reflete uma estratégia de diversificação de localização dentro da própria região visando obter maiores economias de escala e tendo por objetivo o mercado doméstico latino-americano (Jenkins 1984) ⁽⁴⁾.

A tabela 2 mostra o percentual de exportação de manufaturados que se destinam a outros países da América Latina. A única exceção é o México, onde as "maquiladoras" constituem zonas de processamento de exportação para as empresas americanas ⁽⁵⁾.

(4) Atualmente no caso brasileiro podemos observar que em certos segmentos industriais, como o setor automobilístico, existe uma estratégia de divisão internacional do trabalho a nível de mercado mundial.

(5) Nos anos sessenta os Estados Unidos estabeleceram duas linhas tarifárias de importações - 806.30 e 807.00 - que privilegiam o uso das ZPEs pelas firmas americanas. Sob estas tarifas somente se tributa o valor adicionado no exterior, estando portanto isentos os insumos originários americanos.

TABELA 2
PARCELA DESTINADA DAS EXPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS
DESTINADAS A OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA (%)

PAÍS	ANO	EXPORTAÇÕES PELAS MULTINACIONAIS	EXPORTAÇÕES TOTAIS DE MANUFATURADOS
Argentina	1972	82	39
Brasil	1971	72	31
Colômbia	1973	54	25
México	1974	32	19

Fonte: Jenkins (1984) Tabela 5.4 - pg. 119.

Pode ser argumentado, dada a experiência mexicana, que a implantação de ZPEs na América Latina poderá atrair fluxos de investimentos direto que na ausência destas se destinam a outras localizações. A afirmativa é correta, dado que vários países latino-americanos podem oferecer as condições essenciais de atração para os tipos de atividades encontradas nas ZPEs existentes. As principais seriam:

- a) Eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias em relação ao fluxo de importações e exportações, que consistem a essência das ZPEs.
- b) Oferta de uma infra-estrutura básica de serviços: transportes, energia, telecomunicações e outros serviços que devem ser oferecidos pelo país anfitrião.
- c) Estabilidade das regras políticas em relação ao capital estrangeiro. A criação de uma ZPE num país onde a sociedade civil não consegue delinear o papel que o capital estrangeiro deve preencher no desenvolvimento econômico não elimina o risco político do capital estrangeiro instalado na ZPE⁽⁶⁾.
- d) O custo relativo da mão-de-obra em relação a outras ZPEs existentes.

(6) O exemplo da China é elucidativo. A questão não é se o país considera ou não que o capital estrangeiro deva fazer parte integrante do seu projeto de crescimento. E sim que tenha clareza que papel deva ser atribuído a este capital.

Os outros incentivos como isenções tributárias em relação ao imposto de renda, créditos subsidiados, menores tarifas de serviços públicos devem ser entendidas como possíveis ganhos extras obtidos pelo capital estrangeiro dada a concorrência estabelecida entre os próprios países interessados em implantar ZPEs⁽⁷⁾.

Do ponto de vista das empresas multinacionais, desde que novos países latino-americanos ofereçam as condições necessárias para a internacionalização dos processos produtivos praticados nas ZPEs, não existe razão a priori para que estas ZPEs não atraiam novos fluxos de investimento direto. A constatação de que as empresas multinacionais aqui instaladas se direcionam prioritariamente ao mercado doméstico, não exclue a possibilidade que dadas novas formas de integração estas não serão exploradas.

Do ponto de vista do país hóspede - host country-que concorre com outros países em desenvolvimento em projetos de maior integração na divisão internacional do trabalho, a implantação das ZPEs é uma das facetas desta integração. Não implantar uma ZPE significa não participar desta estratégia de competição estabelecida pelas contradições do processo de acumulação de alguns segmentos industriais nos países centrais, mas que impõe regras de competição entre os países em desenvolvimento.

No entanto, é importante frisar as tendências anteriormente descritas em relação à ZPEs.

Primeiro, as ZPEs responderam a momentos de contradição do processo de acumulação em relação ao aumento da produtividade do trabalho. A conveniência ou não de introduzir novas tecnologias versus o custo de mão-de-obra levaram a opção pela manutenção de produtividade do trabalho via menores salários reais.

Segundo, existem indícios que esta contradição começa também a ser solucionada pela intensificação dos processos de automação e informatização. Isto pode significar num futuro próximo que os investimentos direcionados pelas ZPEs não apresentem grande crescimento, apenas haja deslocamento em direção a novas localizações mais favoráveis.

(7) Naturalmente, que se dois países preenchem os requisitos básicos em relação ao investimento estrangeiro nas ZPEs, o capital não se esquivará de obter ganhos adicionais oriundos dos subsídios oferecidos.

III. PRINCIPAIS ASPECTOS RELACIONADOS À IMPLANTAÇÃO DAS ZPEs DO PONTO DE VISTA DO PAÍS HÓSPEDE - HOST COUNTRY

III.1. Fatores que levam à implantação de uma ZPE

Não existem dúvidas em relação aos benefícios usufruídos pelas empresas multinacionais nas ZPEs. No entanto, para um país em desenvolvimento, a questão vital é qual o papel que desempenha as ZPEs no seu projeto de crescimento e integração no mercado mundial.

Em geral, as ZPEs são apresentadas como viabilizadas dos seguintes objetivos: (UNIDO 1980)

- a) Impulsionam estratégias industriais lideradas pelas exportações - export-led industrialization.
- b) Atraem investimentos direto estrangeiro, tecnologias avançadas e permitem o treinamento qualificado da mão-de obra.
- c) Aumentam a produção e permitem acesso a métodos de marketing que viabilizam crescimento das exportações.
- d) Promovem novas oportunidades de emprego.
- e) Aumentam a utilização de matérias-primas e bens semi-manufaturados domésticos.

Adicionalmente, a defesa das ZPEs se relaciona com a possibilidade de conciliação com medidas protecionistas em relação à produção doméstica. Mas, evitam simultaneamente o debate em torno da necessidade de medidas desreguladoras que implicariam num maior grau de exposição da economia doméstica ao mercado internacional.

A análise dos objetivos acima só pode ser realizada com base na experiência das ZPEs existentes. No entanto, alguns pontos que nos parecem essenciais devem ser antes observados.

Primeiro, todos os objetivos descritos de a) a e) podem ser alcançados com políticas alternativas à instalação das

ZPEs. Uma análise rigorosa das ZPEs pressupõe a comparação deste instrumento com seus substitutos. Comparação esta que deveria ser realizada, pelo menos de forma exploratória, pelos governos interessados neste instrumento.

Segundo, embora o local da ZPE seja caracterizado pela "desregulação", a sua criação pressupõe uma interferência nas regras de mercado existentes na economia doméstica. Dada as isenções e subsídios oferecidos no local, o investimento será deslocado para esta área. O que não significa, sob o ponto de vista alocativo, ser este o local em que o investimento atinja maior eficiência.

Terceiro, sempre é possível a defesa das ZPEs com base na necessidade do país participar das estratégias de competição no mercado internacional.

Neste caso, é indiferente os possíveis efeitos positivos ou negativos sobre as outras variáveis econômicas e sociais. No entanto, nenhum governo parece ter como objetivo exclusivo ser mais um participante das regras de competição no mercado internacional, sem que esta participação não reverta no preenchimento de alguns dos objetivos inicialmente citados.

III.2. Breve Relato da Experiência das ZPEs Existentes

A literatura sobre a experiência das ZPEs apresenta algumas conclusões semelhantes⁽⁸⁾; as principais são:

a) A implantação de uma ZPE como o primeiro passo para abrir economias voltadas para dentro - inward - looking economics não é suficiente para garantir uma maior expansão industrial liderada pelas exportações.

A experiência dos países asiáticos como a Coreia do Sul, Cingapura, Hong-Kong e Taiwan mostram que o grande efeito propulsor das estratégias lideradas pelas exportações está no desenho geral das políticas industriais e comerciais destes países.

As ZPEs podem funcionar como um foco inicial de

(8) Unido (1980), Rhee (1985) Spinanger (1985).

atração do capital estrangeiro. Porém, se o restante do país não oferecer condições que permitam estabelecer incentivos a uma export-led industrialization, as ZPEs representariam apenas localizações temporárias de estratégia do capital estrangeiro.

Neste sentido, é sugerido que as ZPEs que apresentaram maior sucesso são aquelas implantadas em países para os quais o fluxo de capital estrangeiro teria interesse independente das ZPEs.

a) Quanto aos efeitos de transferência de tecnologia e efeitos multiplicadores sobre a economia doméstica, o resultado parece muito mais depender das políticas educacionais e industriais desenvolvidas fora das ZPEs.

Primeiro, a predominância de operações de montagem, e ausência de processo produtivos complexos nas ZPEs implica que não são transferidas tecnologias avançadas.

Segundo, dado que a fase de concepção e pesquisa dos produtos é mantida nos países centrais, não há aprendizado e domínio das tecnologias usadas.

O exemplo usualmente citado da Coreia e de Taiwan de absorção da tecnologia e reprodução dos processos produtivos - como no caso dos "clones" - (termo utilizado em referências as cópias dos micro-computadores) é função das políticas adotadas nestes países. Políticas que privilegiam internamente pesquisa e desenvolvimento, formação de mão-de-obra especializada e compra de licenças para fabricação de produtos de alta tecnologia. Na ausência destas políticas, o possível treinamento de mão-de-obra nas ZPEs não poderia ser internalizado nas atividades manufatureiras domésticas.

Wan (1984) relata as principais conclusões em relação a zona de Masan na Coreia do Sul. A maioria das empresas operando na zona utilizam métodos de produção intensivos em mão-de-obra, que requerem pouco conhecimento tecnológico. As firmas que utilizam tecnologias mais sofisticadas não demonstram nenhum interesse em transferir seus conhecimentos, dado que perderiam vantagens comparativas em relação aos seus concorrentes operando na zona. A transferência então se realiza ao nível de técnicas de

gerenciamento e controle de qualidade somente.

Terceiro, a integração das ZPEs com as economias domésticas é realizada principalmente na absorção de mão-de-obra e serviços de infra-estrutura. É possível que se estabeleçam maiores relações com outras empresas domésticas, dependendo do grau de desenvolvimento industrial do país e da estratégia das empresas multinacionais.

O estudo da UNIDO (1980) aponta os seguintes resultados. Na zona de Masan, na Coreia do Sul, o coeficiente de importações/exportações caiu de 72% em 1971 para 52% em 1978. Uma análise sobre as ZPEs na Malásia mostrou que a compra de insumos domésticos variava entre 20% a 30%.

No entanto, a própria essência de atração das ZPEs para as multinacionais implica que os efeitos multiplicadores sobre a economia doméstica sejam reduzidos. As empresas multinacionais nestas zonas direcionam sua produção para o mercado externo. Logo, os insumos domésticos deverão ser competitivos em termos de preço e qualidade com o insumo estrangeiro. Adicionalmente, quando se tratar de empresas operando em processos produtivos verticalmente integrados, haverá preferência pela compra de insumo dentro da sua própria rede de distribuição. Em suma, ... "Dado que as empresas transacionais nas ZPEs estão operando de acordo com a sua própria estrutura de internacionalização da produção e rede de distribuição, é pouco plausível esperarmos o desenvolvimento de grandes efeitos de encadeamento (sobre a produção doméstica) na ausência de substanciais incentivos" (UNIDO 1980 pg. 27).

c) Quanto ao impacto sobre o nível de emprego e desenvolvimento nas áreas escolhidas para as ZPEs.

O impacto sobre o nível de emprego varia conforme a estrutura de cada país. Em países com uma base industriais mais desenvolvida, o emprego nas ZPEs irão representar uma pequena fração do total do emprego industrial na economia. Enquanto países mais atrasados onde as ZPEs constituem um dos principais fatores de industrialização, certamente esta proporção será maior.

Obviamente, que a implantação de uma ZPE gera empregos na medida em que são estabelecidas na economia novas ativida-

des. No entanto, não nos parece ser esta uma razão suficiente para a instalação de uma ZPE. Políticas alternativas de geração de emprego podem ser pensadas, se a principal questão for esta.

Adicionalmente, a experiência das ZPEs instaladas mostra que a força de trabalho empregado é majoritariamente composta de mulheres na faixa entre 16 e 25 anos. Na Malásia, 85% dos trabalhadores na zona de Bayan Lepas são mulheres entre 18 e 24 anos. No México, a mesma proporção é encontrada nas maquiladoras. O que indica o uso de uma mão-de-obra pouco qualificada, a rotatividade da força de trabalho e em geral o pagamento de menores salários. Esta estrutura de emprego é decorrência do tipo de atividade exercida nas ZPEs. Naturalmente, que se outras atividades diferentes das usualmente estabelecidas nas ZPEs forem implantadas, podem ser geradas estruturas de emprego diversas.

Quanto ao uso das ZPEs como promotora de desenvolvimento regional, algumas observações devem ser feitas.

Primeiro, uma das condições básicas de atração para o capital estrangeiro é a existência de uma infra-estrutura eficiente. Caso o objetivo seja o desenvolvimento de áreas mais atrasadas em relação ao restante do país, haverá necessidade de grandes dispêndios por parte do país hóspede - host country⁽⁹⁾.

Segundo, dado que as ZPEs isoladamente não tendem a estabelecer fortes vínculos com o restante da economia doméstica, o desenvolvimento a longo prazo da região onde for localizado a ZPE irá depender de políticas paralelas que permitam esta integração.

Em suma, embora as ZPEs possam contribuir para a geração de novos empregos e desenvolvimento de regiões mais atrasadas, estas questões continuam a depender prioritariamente das diretrizes gerais da política industrial e de renda nos países.

d) Possíveis impactos sobre o balanço de pagamentos.

Embora as ZPEs, dada a natureza do destino de sua

(9) Este seria o caso da zona de Bataan nas Filipinas. Embora a zona tenha sido implantada em 1969, dado o volume de gastos necessários em infra-estrutura, a zona só se tornou viável nos meados da década de setenta (Currie 1979).

produção, permita um crescimento das divisas no país, existem alguns fatores que tendem a reduzir este ganho. O principal seria o maior conteúdo de importações que tendem a predominar nas atividades exercidas pelas ZPEs.

A tabela 3 apresenta alguns indicadores referentes a balança comercial de países que utilizam as ZPEs como promotoras do crescimento das exportações. Embora, a tabela se refira aos totais de exportações e importações, o que não permite discriminar a contribuição das ZPEs, a tabela serve como um indicador de comparação com a economia brasileira.

TABELA 3
EVOLUÇÃO DA BALANÇA COMERCIAL EM ALGUNS PAÍSES
QUE POSSUEM ZPEs

PAÍS	EXPORTAÇÃO		TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIA ANUAL 1965/85 %	IMPORTAÇÃO		TAXA DE CRESCIMENTO 1965/85 %	IMPORTAÇÃO 1965	EXPORTAÇÃO 1985
	VALOR US\$ MILHÕES			VALOR US\$ MILHÕES				
	1965	1985		1965	1985			
Coréia do Sul	175	30.283	29,4	463	31.129	23,4	2,64	1,02
Cingapura	981	22.812	17,0	1.244	26.285	16,5	1,26	1,15
Filipinas	698	4.607	9,9	894	5.459	9,5	1,28	1,18
Hong-Kong	1.143	30.184	17,8	1.569	29.705	15,8	1,37	0,98
Malásia	1.236	15.441	13,5	1.096	12.302	12,9	0,88	0,79
Brasil	1.595	25.639	14,9	1.096	14.346	13,7	0,68	0,55

Fonte: IFS (FMI) e CACEX para o Brasil.

Os dados de exportação mostram um crescimento médio anual entre 1975 e 1985, especialmente alto na Coréia do Sul. No entanto, dentre os países apresentados este é onde as ZPEs desempenham papel de menor importância⁽¹⁰⁾. Comparando com a economia brasileira, esta demonstra um resultado extremamente favorável, apesar da ausência de uma estratégia bem definida de export-led industrialization. Em relação ao coeficiente de importações/exportações este apresenta queda em todos os países evidenciado uma ampliação da indústria doméstica. Dada a maior relevância da proteção à indústria doméstica no Brasil, este país é o que apresenta o menor coeficiente.

(10) Na Coréia, as exportações oriundas das ZPEs nunca excederam a 10% do total das exportações no país. Rhee (1985).

Consequentemente, apesar de várias críticas que podem ser feitas em relação ao caráter conjuntural da política de comércio exterior brasileira, o país comparativamente ao grupo apresentado, evidencia um resultado satisfatório em termos de taxa de crescimento das exportações.

Finalmente, a tabela 4 onde são apresentados os resultados para o saldo da balança comercial em 1985 evidencia que estratégias de industrialização impulsionadas pelas exportações em países em desenvolvimento implicam em geral em menores saldos comerciais. Isto porque, estas estratégias pressupõem um maior grau de abertura da economia e conseqüente especialização da produção.

TABELA 4
SALDO DO BALANÇO COMERCIAL 1985
EM US\$ MILHÕES

País	Saldo
Coréia do Sul	-846
Cingapura	-3.473
Filipinas	-852
Hong-Kong	479
Malásia	3.139
Brasil	11.293

Fonte: IFS(FMI) e CACEX para o Brasil

As observações acima visam enfatizar a seguinte questão. As ZPEs devem ser entendidas do ponto de vista do país hóspede - host country - como um dos instrumentos que contribuem para uma estratégia de export-led growth. No entanto, não constituem instrumento suficiente para impulsionar e/ou garantir esta estratégia. O crescimento das exportações e o fluxo contínuo de investimento direto estrangeiro só são garantidos quando as políticas ge

IV. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CASO BRASILEIRO

O objetivo deste artigo foi apenas o de apontar certas questões básicas que permeiam o debate sobre a implantação das ZPEs nos países em desenvolvimento.

No caso da economia brasileira, a polarização prematura do debate em torno de um instrumento de atração do capital estrangeiro, termina por obscurecer algumas questões fundamentais. As principais já foram examinadas ao longo do trabalho e podem ser utilizadas na análise dos argumentos favoráveis e contrários à implantação das ZPEs no Brasil.

No entanto, alguns pontos específicos em relação ao Brasil devem ser considerados.

A sugestão que as exportações das ZPEs irão concorrer com as exportações brasileiras no mercado mundial não é argumento suficiente para a condenação das ZPEs. É claro que irão concorrer, mas como concorrem com produções oriundas de outros países e outras ZPEs. A barreira à entrada de uma ZPE brasileira não irá melhorar ou piorar a competitividade dos produtos brasileiros. O único caso seria o referente às cotas de importação impostas pelos países desenvolvidos, dado que os produtos seriam designados como made in Brazil. Neste caso, o governo pode impor que as firmas alocadas nas ZPEs não tenham direito a parcelas das cotas de importação, como, é a prática da Coreia em relação as suas ZPEs. Ou em último caso poderá inibir a entrada de atividades mais sensíveis como têxteis e vestuário.

A suposição de que os laços entre as firmas estabelecidas nas ZPEs e a economia doméstica seriam maiores no Brasil, dado seu parque industrial mais diversificado e amplos recursos naturais é prematura. Em relação ao uso de insumos domésticos, esta é uma questão que irá depender da estratégia e tipo de atividades exercidas pelas empresas. No entanto, nossas observações anteriores sugerem que dado o objetivo das ZPEs sob o ponto de vista destas empresas o efeito tende a ser reduzido. Quanto a possibilidade de empresas se instalarem para processarem os recursos naturais, se este é o objetivo, a localização destes será função da localização dos recursos. Adicionalmente, já existem diversas firmas es-

trangeiras explorando os recursos minerais brasileiros sem que precisem incentivos adicionais.

Quanto as possibilidades de transferência de tecnologia, geração de empregos, crescimento das exportações já enfatizamos que estes parecem depender muito mais de estratégias globais.

Pode então ser argumentado que devido à dificuldade de se debater e definir estas questões de maior alcance, a ZPE é uma solução de compromisso. Porém, compromisso em relação a que grupo ou interesse? Os que defendem uma intensificação da estratégia de export-led growth no Brasil, devem entender que as ZPEs não são instrumentos suficientes, per si, de imprimirem esta orientação. Ao contrário, a implantação das ZPEs pode funcionar como justificativa para o adiamento de uma maior desregulação do comércio exterior no Brasil. Os que são contrários à idéia de uma maior abertura do comércio exterior no Brasil igualmente não demonstram interesse na implantação de ZPEs que talvez pouco contribuam para uma maior autonomia tecnológica do país.

Compromisso em relação ao capital estrangeiro? Neste caso é correto dizermos que a abertura de mais uma ZPE possa interessar as empresas multinacionais. No entanto, devemos lembrar que existem atualmente cerca de cem zonas de processamento de exportação, algumas ainda em fase de implantação⁽¹¹⁾. Logo, o país deverá oferecer condições competitivas em relação às zonas alternativas, que implica em despesas de infra-estrutura e concessões tarifárias.

No entanto, deve ser lembrado que a maior integração com o capital estrangeiro numa economia que já apresenta infra-estrutura consolidada em várias regiões, pode utilizar instrumentos alternativos menos onerosos. E neste caso, voltamos a questão fundamental que é a definição da política industrial e a forma de participação do capital estrangeiro, nacional e estatal. O fato da questão ser de difícil debate no momento atual da economia brasileira, não implica que devamos automaticamente implementar soluções aparentemente simples, porém que podem exigir altos investimentos e de resultados duvidosos.

(11) Estimativa baseada no relatório da UNIDO (1980) que inclui as zonas em implantação.

radas. A primeira referente ao custo desta implantação. A segunda referente às tendências observadas nas atividades usualmente exercidas nas ZPEs, que podem estar indicando que esta forma de internacionalização da produção não apresente grande crescimento. O que se observaria então, são deslocamentos do capital à procura de novas localizações com baixos custos de mão-de-obra, que permitem ao capital o aproveitamento máximo de processos produtivos em fim de linha.

BIBLIOGRAFIA

- ANCIÃES, A.W.F; Kolenkine, G; Cassialato, J.E.; Paulo, M.C.S.; Zam
boni, S.P. (1980). Avaliação da Zona Franca de Manaus. CNPq, Bra
sília.
- BALLANCE, R.H. (1987) International Industry and Business. Structu
ral Change, Industrial Policy and Industry Strategies - Allen &
Unwin, London.
- CURRIE, Jean (1979) Investment: The Growing Role of Export Proces
sing Zones. The Economist Intelligence Unit Ltd., London.
- JENKINS, Rhys (1984). Transnational Corporations and Industrial
Transformation in Latin America. The MacMillan Press Ltd., Lon
don and Basingstoke.
- RHEE, Y.W. (1985) Instruments for Export Policy and Administration:
Lessons from the East Asian Experience. World Bank Staff Working
Papers, nº 725.
- SPINANGER, D. (1985). Free Trade Zones and Free Ports: Overview,
Role and Impact. Kiel Institute of World Economics, Kiel, Abril.
- TSCUHIYA, R. (1987). "Free Trade Zones in Southeast Asia" in
Richard Peet ed. International Capitalism and Reestructuring.
Allen & Unwin, Boston.
- UNIDO (1980). Export Processing Zones in Developing Countries. Uni
do Working Papers on Structural Change, nº 19, August.
- WAN, P.G. (1984). "Korea's Masan Free Export Zone: Benefits and
Costs" in The Developing Economics, v. XXIII, nº 2, June - pp.
169-184.

WORLD DEVELOPMENT REPORT (1987). International Bank for Reconstruct
tion and Development/World Bank - Oxford University Press.