

Zonas de Processamento de Exportação: problemática geral e a experiência de Imbituba (SC)

Export Processing Zones: the general issue and the experience of Imbituba (SC)

Hoyêdo Nunes Lins*

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
hoyedo.lins@ufsc.br

Rosemar Amorim**

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
rosemar.be@gmail.com

Resumo. No final dos anos 1980, as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) adentraram o cenário brasileiro por meio de legislação federal que autorizou a criação de numerosas zonas em diferentes estados e regiões. O Município de Imbituba, no litoral sul de Santa Catarina, teve oficializada a permissão de uma ZPE em 1994, ao que se seguiram as obras e providências locais exigidas para o funcionamento. Todavia, decorridas mais de duas décadas, a ZPE de Imbituba nunca transcendeu a condição de promessa, em que pese o esforço protagonizado localmente e a aprovação de projetos industriais para instalação. O artigo ocupa-se desse assunto, objetivando discernir o contexto que levou à opção por Imbituba, apresentar as ações empreendidas e refletir sobre as razões subjacentes à duradoura e arrastada frustração da iniciativa. O estudo mostra, após informar sobre o funcionamento de ZPEs em escala internacional e sobre as ações para sua criação no Brasil, que a ZPE de Imbituba foi idealizada em resposta, notadamente, às grandes dificuldades ligadas à crise do setor carbonífero em Santa Catarina, com forte impacto nas atividades portuárias daquele município, base do escoamento do minério. Assinala-se que, uma vez autorizada a ZPE, foram tomadas as exigidas providências locais, envolvendo basicamente infraestrutura, acompanhadas de tentativas para atrair empresas. Contudo, as medidas da alçada federal, enfeixadas no alfandegamento da zona, nunca se concretizaram, o que impediu as operações da ZPE e frustrou as expectativas locais sobre empreendimento apto a representar, para vários observadores, novas e importantes possibilidades.

Palavras-chave: Zona de Processamento de Exportação, desenvolvimento regional, Município de Imbituba (SC).

Abstract. At the late 1980s, a strategy to create Export Processing Zones (EPZ) was adopted in Brazil through federal legislation allowing several zones in different states and regions. The Município of Imbituba, at the southern coast of Santa Catarina, obtained in 1994 official permission to create an EPZ, and many of the local measures officially required were undertaken, including construction and infrastructure provision. However, more than twenty years later Imbituba's EPZ still remains as a promise, despite the local efforts and also the approval of projects submitted by firms wishing to work there. This is the subject of this article, which intends to describe the conditions that led to the decision to create an EPZ in Imbituba, to indicate the actions locally undertaken and to discuss the reasons behind the frustration experimented. After providing some insights about EPZs' workings at world level and the initiatives for their creation in Brazil, the article argues that the EPZ of Imbituba was idealized notably in response to the difficulties locally generated by the profound crisis of the coal sector in Santa Catarina, which hit dramatically the port activities of that município, used for ore shipment. It is stressed that as soon as the EPZ was authorized, the necessary local measures were launched, mainly concerning infrastructure, followed by the attraction of candidate firms. However, the federal measures, having to do with the required customs structure, never took place, and this prevented the functioning of the EPZ, frustrating the expectations about an initiative that could represent important new opportunities, according to some observers..

Keywords: Export Processing Zones, regional development, *município* of Imbituba (SC).

* Universidade Federal de Santa Catarina. Campus Reitor João David Ferreira Lima. Rua Engenheiro Agrônomo Andrei Cristian Ferreira, s/n, 88040-900, Florianópolis, SC, Brasil.

** Universidade Federal de Santa Catarina. Campus Reitor João David Ferreira Lima. Rua Engenheiro Agrônomo Andrei Cristian Ferreira, s/n, 88040-900, Florianópolis, SC, Brasil.

Introdução

Promover o desenvolvimento social e econômico é uma função histórica do Estado, quer na escala nacional, quer – com motivação talvez ainda maior – no âmbito das regiões subnacionais e das localidades mais necessitadas. Desde o fim da II Guerra Mundial, o desenvolvimento nesse nível passou a sobressair nas agendas públicas em diversos países, refletindo a percepção de que as desigualdades inter-regionais poderiam ameaçar a coesão social e mesmo a unidade nacional.

O Brasil não ficou à margem dessa tendência, como ilustram as ações ligadas à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959 pelo Governo Federal. Atrair e executar investimentos “industrializantes”, capazes de inocular dinamismo produtivo e propagar os efeitos entre setores e territórios, sempre sobressaíram nas vinculadas ações de política, geralmente marcadas pelo forte envolvimento de empresas estatais.

No final dos anos 1980, um novo ingrediente foi incorporado ao elenco dessas iniciativas: as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs). Em sucessivas medidas do Governo Federal, numerosas ZPEs tiveram a sua criação autorizada, grande parte em macrorregiões tidas como estratégicas, devido às potencialidades ou às necessidades históricas e estruturais, como a Região Centro Oeste e a Região Nordeste.

Mas também a Região Sul foi contemplada, e o Estado de Santa Catarina

teve autorizada a criação de uma ZPE no município de Imbituba, a cerca de 90 km ao sul de Florianópolis. A oficialização ocorreu por decreto do Presidente da República em maio de 1994, gerando expectativas em área que amargava grandes problemas econômicos e sociais. Todavia, não obstante as providências locais para atender as exigências do Governo Federal, a ZPE de Imbituba nunca deixou de ser apenas uma promessa.

Resgatar a trajetória dessa ZPE, objetivando discutir as razões da frustração da iniciativa, é o principal objetivo deste artigo, que tem contornos de pesquisa em história regional com foco em importante tema do debate sobre o desenvolvimento regional em Santa Catarina. Sua base é pesquisa bibliográfica e documental, assim como entrevista com interlocutor que acompanhou de perto o processo estudado.

Inicia-se falando sobre ZPEs, em termos gerais, para identificar o campo temático do estudo, e sobre a sua introdução no Brasil. Depois se aborda a iniciativa de criação de uma zona desse tipo em Imbituba. Nessa parte discute-se a trajetória percorrida e ressaltam-se os principais aspectos ligados à frustração do empreendimento, além de comentar a situação econômica local no período recente.

ZPEs no mundo e no Brasil

Em documento do início dos anos 2000, a Organização Internacional do Trabalho refere-se às ZPEs como “[...] zonas industriais com incentivos especiais criadas para atrair investidores estrangeiros, onde materiais importados passam por algum grau de processamento antes de serem (re)exportados [...]” (Ilo, 2003, p. 1). Ao final daquela década, estudo elaborado no âmbito da mesma instituição assinalava que ZPEs são “[...] espaços regulatórios [regulatory spaces] em um país destinados a atrair companhias exportadoras mediante a oferta, a estas, de concessões especiais em impostos, tarifas e regulamentos” (MILBERG; AMENGUAL, 2008, p. 1).

Esse avanço na especificação do sentido espelha o próprio percurso dessas zonas em diferentes países, desde o modelo tradicional associado à precursora iniciativa irlandesa de 1958, em Shannon (cf. por exemplo Gibbon *et al.*, 2008). De todo modo, ZPEs representam uma particularização do que se designa como Zonas Econômicas Especiais em trabalho elaborado pelo Banco Mundial (Special..., 2008).

Como assinala Jayanthakumaran (2003), as ZPEs exibem semelhança conceitual com outros tipos de Zonas Econômicas Especiais. Isso não deixa de gerar problemas, pois uma mesma expressão pode ser usada para referir a experiências diferentes (Virgill, 2009). Porém, em todas as modalidades destaca-se um voluntarismo, de cunho geralmente estatal, voltado à promoção do desenvolvimento em países ou regiões carentes de dinamismo ou que pretendem modificar a sua participação no comércio internacional.

Em quaisquer circunstâncias, por ZPE se entende um instrumento de promoção do desenvolvimento escorado na atração de investimentos estrangeiros diretos (IED), visando o crescimento industrial e, como corolário, o aumento e a diversificação das exportações. Como indicado no próprio

nome, a estratégia da sua criação mira basicamente o mercado externo, buscando-se sempre promover a produção e a geração de empregos em atividades industriais exportadoras. O resultado esperado combina maior entrada de divisas estrangeiras e melhores resultados na balança comercial, repercutindo em geração de empregos e adensamento dos vínculos produtivos e institucionais locais, com “irradiação” setorial e territorial do dinamismo tecnológico e econômico.

Proliferação internacional de ZPEs: termos do debate

O processo de multiplicação das Zonas Econômicas Especiais, que abrangem as ZPEs, permite observar concentrações no tempo e no espaço (Special..., 2008):

- antes da década de 1970, os países industrializados da Europa Ocidental e os Estados Unidos registraram a maioria das criações; fora desse grupo, houve alguns casos na América Latina/Caribe e na Ásia/Pacífico.
- nos anos 1970, América Latina e Caribe apresentaram a maior quantidade de criações, acompanhadas por Ásia/Pacífico e Oriente Médio/África do Norte; na África Subsaariana, duas zonas foram instaladas.
- nos 1980, as iniciativas foram mais distribuídas, envolvendo países da Europa Ocidental, Central e do Leste, da América Latina/Caribe, da Ásia/Pacífico, do Oriente Médio/África do Norte, da Ásia Central e da África Subsaariana.
- na década de 1990 prevaleceu a heterogeneidade, com destaque para instalações em 18 países da Europa Central e do Leste e da Ásia Central, e em 16 países da África Subsaariana, em surtos de adesão em territórios até então externos à produção industrial mais relevante e ao respectivo comércio internacional; mas surgiram zonas também em países industrializados e na

Ásia/Pacífico e, em maior número, na América Latina/Caribe e no Oriente Médio/África do Norte.

– durante quase toda a década de 2000, poucas zonas foram criadas, o maior número na África Saariana; há registros também em países da Europa Central e do Leste, da Ásia Central e do Oriente Médio/África do Norte, além do Japão.

Nessas ondas de criação, teve destaque a modalidade ZPE. Cresceu o seu número, o seu tamanho médio e o leque de atividades realizadas, e aumentou a quantidade de países que apostaram na industrialização para exportação como estratégia de desenvolvimento. Em muitos destes, sobretudo nos que aderiram fortemente ao “modelo ZPE” na década de 1990, o ingresso de IED para impulsionar a produção e as exportações nesse tipo de zona permaneceu como estratégia básica de melhoria nas relações com a economia mundial.

Nos anos 2000, o emprego em ZPEs cresceu em todas as regiões mundiais, conforme a Tabela 1, que informa sobre o período 2002-2006. Deve-se assinalar que seu número dobrou em várias regiões, como na África Subsaariana, no Oriente Médio, na Ásia (sem a China), no Caribe, na Europa do Leste e Central e na área do Pacífico (nas duas últimas, muito mais que dobrou).

Também merece realce que China e Ásia concentraram, juntas, 84% do total desses empregos nos dois anos, a China sozinha respondendo por 67% em 2002 e por 61% em 2006. Observe-se, todavia, que esses números não têm grande participação no emprego total dos países ou regiões.

A importância das ZPEs para as relações comerciais dos países que as adotaram é sugerida na Tabela 2, que cobre vinte experiências nacionais de América Latina, Ásia, África e área do Pacífico. A participação das exportações oriundas de ZPEs nos totais exportados desses países é muito grande, seja em 2002 ou em 2006.

Tabela 1. Empregos em ZPEs por regiões mundiais, 2002-2006.

Table 1. Employment in EPZs by World regions, 2002-2006.

Região/País	2002	2006
África do Norte	440.515	643.152
África Subsaariana	421.585	860.474
Oceano Índico	170.507	182.712
Oriente Médio	328.932	1.043.597
Ásia	7.710.543	14.741.147
China	30.000.000	40.000.000
América Central	4.490.757	5.252.216
América do Sul	299.355	459.825
Caribe	215.833	546.513
Europa do Leste e Central	543.269	1.400.379
Pacífico	13.590	145.930
Total	44.634.886	65.275.945

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Milberg e Amengual (2008, p. 5).

Tabela 2. Participação das ZPEs nas exportações de países selecionados, 2002-2006 (%).

Table 2. Share of EPZs in exports of selected countries, 2002-2006 (%).

País	2002	2006
Filipinas	87,0	60,0
Malásia	83,0	83,0
México	83,0	47,0
Gabão	80,0	80,0
Macau (China)	80,0	80,0
Zimbábue	80,0	80,0
Vietnam	80,0	80,0
Rep. Dominicana	80,0	80,0
Tunísia	80,0	52,0
Quênia	80,0	86,9
Senegal	80,0	n.a.
Ilhas Maurício	77,0	42,0
Marrocos	61,0	61,0
Bangladesh	60,0	75,6
Costa Rica	50,0	52,0
Haiti	50,0	50,0
Madagascar	38,0	80,0
Sri Lanka	33,0	38,0
Camarões	32,0	33,0
Maldivas	13,2	47,7

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Milberg e Amengual (2008, p. 8-9).

O papel das ZPEs na promoção do desenvolvimento tem sido objeto de intenso debate internacional, tendo como base a observação dos resultados em diferentes países. Um aspecto sempre ressaltado é a heterogeneidade das

experiências, apesar das dificuldades de avaliação devidas à falta de dados e à própria confiabilidade das informações disponíveis (Ilo, 2003; Virgill, 2009). Vários estudos indicam que ZPEs asiáticas (Coréia do Sul, Malásia, Sri Lanka, China) exibem eficiência e retornos superiores aos custos de oportunidade nas respectivas economias (Jayanthakumaran, 2003), gerando empregos em quantidade expressiva e promovendo os negócios. O mesmo cabe dizer de algumas situações latinoamericanas, como no México, onde as ZPEs associam-se a mudanças qualitativas na pauta exportadora (Ilo, 2003).

Mas, mesmo com problemas de limitação de dados e informações, observações pontuais indicam não ser possível generalizar os resultados. Em experiências na África Subsaariana (Special..., 2008), o que se logrou alcançar é muito restrito, autorizando apreciações críticas sobre a referida estratégia. Olhando para além dos reflexos somente quantitativos (em IED, empregos e exportações), essas análises destacam problemas de cunho trabalhista e nas interações econômicas nos locais envolvidos.

Sobre questões trabalhistas, Perman *et al.* (2004) assinalam, sobre nove países asiáticos e latinoamericanos, que “[...] custos baixos do trabalho e flexibilidade [no uso] dos trabalhadores são razões centrais para firmas estrangeiras investirem em ZPEs” (p. 7). A situação em muitas delas é de luta constante dos trabalhadores para, contra a hostilidade de empregadores e governos, criar sindicatos que possam canalizar e amparar demandas de salários e melhorar o quadro de problemas envolvendo discriminação de gênero, excesso de horas trabalhadas e desatenção às questões de saúde e segurança (Ilo, 2003). A discriminação salarial de gênero é problema especialmente agudo: sobretudo em ZPEs asiáticas, a proporção de mulheres nos contingentes engajados é muito superior à observada em atividades

industriais fora dessas zonas e na economia local como um todo (Kusago e Tzannatos, 1998).

A problemática das interações econômicas também é central. “A experiência sugere que a maximização dos benefícios das zonas depende do grau de sua integração com suas economias anfitriãs [...]” (Special..., 2008, p. 1), autorizando concluir que “A efetiva utilização de ZPEs como instrumentos de industrialização requer a disponibilidade de encadeamentos com o resto da economia” (Jayanthakumaran, 2003, p. 63). Avançar nesse aspecto significa transcender os efeitos estáticos, com mudanças em IED, exportações e empregos, e repercutir dinamicamente, com difusão – para toda a estrutura produtiva e institucional – de tecnologia, know-how e expertise desde os fabricantes e exportadores bem-sucedidos, afetando a qualidade do emprego (Gibbon *et al.*, 2008). Tais vínculos permitem imaginar as ZPEs como fontes de “efeito catalisador” (*catalyst effect*), na expressão de Johansson e Nilsson (1997) em estudo sobre o quanto as empresas locais são estimuladas a “[...] entrar no mercado de exportação pelo aprendizado obtido da experiência das filiais estrangeiras” (p. 2.155). Entretanto, a observação de numerosas ocorrências impõe concluir que

[...] as ZPEs não trouxeram os esperados resultados em termos de transferência tecnológica ou *spillovers* tecnológicos. Na maioria dos casos, as exportações cresceram, mas isso não foi suficiente para trazer efeitos positivos ao nível da economia nacional, pois os *spillovers* desde as ZPEs para outras regiões do país têm sido, em geral, negligenciáveis (Belloc e Di Maio, 2011, p. 37).

Assim, pouco se notou em termos de fortalecimento da capacidade empresarial nos países em desenvolvimento em decorrência das ZPEs, pois as externalidades criadas mostraram-se escassas e os vínculos estabelecidos a montante na economia revelaram-se pobres (Kusago e Tzannatos, 1998). Tais vínculos

dependem da demanda, no resto da economia, pelas atividades das empresas nas ZPEs. Somado aos *spillovers* tecnológicos que surgem com a difusão, na estrutura produtiva, do nível de qualificação atingido na ZPE, esse tipo de resultado pode significar “espessamento” do tecido econômico e avanço estrutural. Contudo, apesar de uma longa presença, “[...] por mais de 30 anos em algumas experiências –, há muitos poucos casos em que as ZPEs desempenharam um papel importante no alcance desses objetivos de desenvolvimento [...]” (Milberg e Amengual, 2008, p. 3). De um modo geral, “[...] *spillovers* para a atividade econômica localizada fora das ZPEs têm sido mais exceção do que regra” (Milberg e Amengual, 2008, p. 61).

A questão das ZPEs no Brasil

O debate sobre as ZPEs não passou ao largo do Brasil, onde essas zonas passaram a marcar presença desde o final dos anos 1980. Sua “entrada” foi o Decreto-Lei (DL) nº 2.452, de 29/07/1988, alterado pela Lei nº 8.396, de 02/01/1992. Em ambos, ZPEs são consideradas “[...] áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados exclusivamente no exterior [...]” (DL nº 2.452, art. 1º, § único), cuja criação tem a “[...] finalidade de reduzir desequilíbrios regionais, bem como fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do País” (op cit., art. 1º, *caput*).

Esse texto legal determinou as condições e os procedimentos necessários à instalação de ZPEs e criou o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), cuja composição e cujas funções foram objeto do Decreto nº 96.759, de 22/09/1988, tendo o primeiro artigo recebido nova redação no Decreto nº 779, de 19/03/1993. Sobre o funcionamento dessas zonas, aquela lei estabelece:

- ser necessário o prévio alfandegamento da área da ZPE pela Receita Federal, nos termos posteriormente definidos pela Instrução Normativa nº 26, de 25/02/1993, da Secretaria da Receita Federal (SRF);
- serem proibidas implantações de empresas que representem simples transferência de unidades já em operação no Brasil;
- que as empresas instaladas terão isenções fiscais nas operações de importação e exportação e, quanto ao Imposto sobre a Renda, nas remessas e nos pagamentos ao exterior;
- que nas operações de importação e exportação as empresas serão dispensadas de licença ou autorização de órgãos federais, excetuando-se os controles ligados à ordem sanitária, à segurança nacional e à proteção ambiental;
- que a movimentação de moeda estrangeira para dentro e para fora do País, nas importações e exportações, e nas operações entre empresas instaladas em ZPEs não precisará de visto ou permissão administrativa.

O Decreto nº 846, de 25/06/1993, que regulamentou o DL nº 2.452, acrescentou no seu art. 1º, § 1º, que a “[...] área da ZPE será delimitada e fechada de forma a garantir o seu isolamento e assegurar o controle fiscal das operações ali realizadas”. Tal condição exigiria acatar determinações do CZPE e instruções da SRF quanto ao fechamento, ao sistema de vigilância e de segurança adotado, às instalações e aos equipamentos para controle, vigilância e gestão aduaneira, às vias de acesso e aos fluxos de mercadorias e pessoas.

A iniciativa governamental provocou reações. No começo de 1988, Serra (1988a) e Leme (1988) publicaram artigos com duras críticas à intenção de criar ZPEs no Brasil. O primeiro chamava a atenção para o fato de que, mesmo perante uma generalizada opinião contrária, o governo persistia no projeto; também advertia sobre a

possibilidade de impactos negativos no Balanço de Pagamentos e de fortes frustrações quanto à esperada difusão tecnológica, à criação de empregos e à redução das desigualdades regionais. O segundo artigo situava o movimento em onda neoliberal convidativa a experiências do tipo “plataformas de exportação”, sentido efetivo das ZPEs para o autor, que ainda antevia problemas para o Balanço de Pagamentos e para as finanças públicas. No último trimestre de 1988, Serra (1988b) voltou ao assunto, aprofundando a abordagem e problematizando diversos aspectos das ZPEs considerados pelo Governo Federal como benefícios esperados. Parte substancial dessas críticas estava em linha com o debate internacional sobre os efeitos da ZPEs, nos termos destacados anteriormente.

Várias ZPEs foram autorizadas em diferentes estados do País, recomendadas pelo CZPE. Como indicado no quadro 1, sobre o período 1988-1994, doze dessas zonas diziam respeito às regiões nordeste e centro-oeste. Posteriormente, também as regiões sudeste e sul foram contempladas, em grupo que incluiu a ZPE de Imbituba, foco deste artigo.

Mas essas ZPEs, alvos de decretos emitidos de 1988 a 1994, nunca tiveram, de fato, as suas atividades iniciadas. Em algumas foi implantada infraestrutura incluindo cerca, instalações da Receita Federal, sistema de vigilância e acessos – casos, por exemplo, de Araguaína (TO), Teófilo Otoni (MG), Rio Grande (RS) e Imbituba (SC) –, sem que quaisquer atividades se instalassem desde então. A rigor, por muito tempo o assunto ZPE permaneceu fora, praticamente, da agenda do Governo Federal. Não surpreendeu que, em 2010, a mídia de circulação nacional estampasse manchete como esta: “Zonas de processamento de exportação podem caducar” (Fernandes, 2010, p. B3).

Entretanto, ao final da primeira gestão do Governo Lula, o Projeto de Lei nº 196/1996, discutido durante anos no

Congresso Nacional, deu origem à Lei nº 11.508, de 20/07/2007 – alterada pela Lei nº 11.732, de 30/06/2008 –, que normatiza a constituição de ZPEs no País, definindo suas regras tributárias, cambiais e administrativas. Uma mudança fundamental trazida por essa legislação, comparativamente ao DL nº 2.452, refere-se à possibilidade de empresas instaladas nessas zonas realizarem até 20% de suas vendas no mercado interno.

Quadro 1. ZPEs autorizadas no Brasil até final de 2011.

Chart 1. EPZs allowed in Brazil until the end of 2011.

ZPEs autorizadas até 1994	
Nome	Município/UF
ZPE de Araguaína	Araguaína/TO
ZPE de Barcarena	Barcarena/PA
ZPE de Cáceres	Cáceres/MT
ZPE de Corumbá	Corumbá/MS
ZPE de Ilhéus	Ilhéus/BA
ZPE de Imbituba	Imbituba/SC
ZPE de Itaguaí	Itaguaí/RJ
ZPE de João Pessoa	João Pessoa/PB
ZPE de Rio Grande	Rio Grande/RS
ZPE de São Luís	São Luís/MA
ZPE de Teófilo Otoni	Teóf. Otoni/MG
ZPE de Vila Velha	Vila Velha/ES
ZPEs autorizadas no âmbito da Lei nº 11.508/2007	
Nome	Município/UF
ZPE do Acre	Senador Guiomard/AC
ZPE de Aracruz	Aracruz/ES
ZPE de Bataguassú	Bataguassú/MS
ZPE de Barra dos Coq.	Bar. dos Coqueiros/SE
ZPE de Boa Vista	Boa Vista/RR
ZPE de Fernandópolis	Fernandópolis/SP
ZPE de Macaíba	Macaíba/RN
ZPE de Parnaíba	Parnaíba/PI
ZPE de Pecém	São G. do Amarante/CE
ZPE do Sertão	Assú/RN
ZPE de Suape	Jaboá. dos Guarapes/PE

Fonte: Elaborado pelos autores com base em ZPE (2011, p. 9).

Essa “abertura doméstica” encontra-se no *caput* do art. 18: “Somente poderá instalar-se em ZPE a pessoa jurídica que assumo o compromisso de auferir e manter, por ano-calendário, receita bruta decorrente de exportação para o exterior de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua receita bruta total de venda de bens e serviços”. Sobre essa nova base legal – que

inclui ainda os decretos nº 6.634, de 05/11/2008, nº 6.759, de 05/02/2009, e nº 6.814, de 06/04/2009, além das correspondentes resoluções do CZPE, da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil/Ministério da Fazenda nº 952/2009 e da Portaria da Receita Federal do Brasil/Ministério da Fazenda nº 2.438/2010, base legal disponível em ZPE (2011) –, onze ZPEs foram autorizadas (até agosto de 2011), nas regiões sudeste, nordeste, norte e centro-oeste (quadro 1).

Essas novas autorizações, concentradas no último ano do Governo Lula, injetaram algum otimismo entre os que veem nas ZPEs possibilidades de desenvolvimento econômico: “ZPEs – será que agora vai?” (Antunes, 2011) era o título de reportagem em mídia de alcance nacional no início do primeiro Governo Dilma Rousseff.

Talvez essa e outras manifestações tenham se inspirado no que disse a então candidata à Presidência da República, no início de 2010, em artigo publicado no *Jornal do Commercio*, de Recife – por ocasião da ida do presidente Lula a Pernambuco para assinar o decreto de criação da ZPE de Jaboatão dos Guararapes –, depois reproduzido em outros canais (cf. p. ex. ROUSSEFF, 2010). Referindo-se aos atributos de Pernambuco e, especialmente, à área do Porto de Suape, a candidata proclamou: “A ZPE vai reunir esse potencial num projeto de desenvolvimento realista, para atrair novos e importantes investimentos” (Rousseff, 2010, s.p.). Como arremate, indicou: “Com a ZPE de Suape, vamos aumentar as exportações brasileiras e a oferta de empregos nessa região de gente trabalhadora. E vamos ajudar a corrigir um desequilíbrio injusto e injustificável” (Rousseff, 2010, s.p.).

Assinale-se que, segundo o mais recente relatório disponível do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CNZPE), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ao final de 2014 a única ZPE com projetos industriais aprovados e plantas em

construção – sendo, portanto, considerada no documento como “em operação” – era a de Pecém, no Ceará (ZPE, 2014). Essa ZPE integrava o conjunto criado em 2007, durante o Governo Lula.

ZPE de Imbituba: da expectativa à frustração

Autorizada pelo Governo Federal no lote referente ao período 1988-1994, a ZPE de Imbituba configurou, no plano estadual, uma resposta ao quadro socioeconômico amargado pelo município e, em boa medida, pela sua região, desde meados dos anos 1980. Retratar essa conjuntura é o passo inicial nesta seção.

Imbituba, integrante do complexo carbonífero catarinense

Após trajetória errática na década de 1920, quando ganhou e perdeu a condição de município, Imbituba readquiriu esse status só ao final dos anos 1950, pelo desmembramento, de Laguna, da antiga filial (instalada em 1796) da armação de baleias denominada Armação de São Joaquim da Garopaba (criada em 1793). O nome era Município Henrique Lage, substituído logo depois pela identificação atual (Lei nº 348, de 21/06/1958, art. 1º, item VIII). Vicentistas, lagunenses e açorianos, além de nativos, foram os povoadores iniciais, anteriormente à função de capturar baleias (Cabral, 1968).

Agricultura de subsistência e pesca, atividades históricas no litoral catarinense (cf., p.ex., Ilha, 1979), assim como a captura de baleias entre 1796 e 1829, representavam o essencial da base econômica. Excetuando essa última atividade, há muito desaparecida, tal panorama mudou pouco até o começo do século XX. Com a I Grande Guerra, o carvão mineral, recurso que desde as últimas décadas do século XIX outorgava destaque ao sul de Santa Catarina, conquistou importância

correspondente ao seu caráter estratégico e à escassez na oferta internacional por conta do conflito. A garantia de escoamento desse minério, para abastecer fábricas de gás e o transporte marítimo e ferroviário na Região Sudeste, atraiu a atenção de várias empresas e levou à abertura de minas e à instalação de lavadores de carvão na área (Santos, 1997).

Essa conjuntura resultou igualmente em investimentos no Porto de Imbituba, integrante do circuito de transporte marítimo entre o Rio de Janeiro e Porto Alegre. Em 1919 surgiu a Indústria Cerâmica Imbituba (ICISA), primeiramente suprindo os navios com louças sanitárias e outras peças, depois fabricando azulejos. Com a extensão até Criciúma, naquele ano, de um ramal da Estrada de Ferro Dona Tereza Cristina, a condição portuária ensejou investimentos na melhoria da estrutura para embarque de carvão. Assinale-se que essa ferrovia, cuja construção começou em 1880 para ligar Imbituba ao atual Município de Lauro Müller – onde começou a mineração (Nascimento, 2004) –, teve um papel central na trajetória do porto (Neu, 2003).

Nos anos 1930, importantes medidas governamentais beneficiaram o setor carbonífero. O mesmo cabe dizer sobre ações legislativas que, nos anos 1940, resultaram em reserva de mercado para esse recurso catarinense. No final da II Grande Guerra, o favorecimento representado pela retração da oferta internacional foi amplificado pela criação, em 1945, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda. Como o sul catarinense é a única região brasileira com carvão apto à produção siderúrgica, a CSN tornou-se um escoadouro essencial para esse minério estadual.

Surgiu um verdadeiro e especialmente amplo complexo carbonífero, com Criciúma e Tubarão como pilares urbanos principais, em contraponto a áreas interioranas, em vários municípios, onde as atividades primárias prevaleciam. Vinculados ao

carvão surgiram, por exemplo, a Carbonífera Próspera (subsidiária da CSN desde que esta lhe comprou as ações, em 1953), a Sociedade Termelétrica do Capivari (SOTELCA) e o Lavador de Capivari, em 1957, este voltado ao beneficiamento do carvão bruto pela separação das frações vapor e metalúrgico; a segunda era enviada, pela Estrada de Ferro Dona Tereza Cristina, para o Porto de Imbituba, e daí seguia para a CSN.

Durante décadas, esse entrelaçamento marcou o sul catarinense, com Imbituba desempenhando um papel crucial devido ao porto. Teve reflexos no município o começo das atividades, em 1979, da Indústria Carboquímica Catarinense S.A. (ICC), para produzir ácido sulfúrico e ácido fosfórico com base no rejeito do carvão, para o que se investiu no porto e em infraestrutura (Moraes, 2004). A crise do petróleo dos anos 1970 representou importante estímulo, pois aprofundou o interesse nacional pela opção que o carvão representava, resultando em investimentos, em escala de complexo, que aumentaram a capacidade de extração mineral e fortaleceram a estrutura instalada.

Não há, portanto, equívoco em dizer que o binômio porto-carvão foi o alicerce da economia em Imbituba, ditando o ritmo e definindo as possibilidades. Mas esse vínculo cobrou um preço alto desde meados dos anos 1980. A mudança no marco regulatório do setor carbonífero, desencadeada no começo daquela década, resultou em retirada dos subsídios ao setor, em supressão das quotas de produção e na progressiva redução do auxílio ao transporte desse mineral, refletindo a quadro recessivo vivenciado pelo Brasil e a reorientação mais geral nas relações do Estado com a economia. A situação se agravou com a Portaria 801, de 17/09/1990, que completou a desregulamentação do setor: a importação foi liberada e a CSN retirou-se das atividades carboníferas, passando a trazer do exterior o carvão consumido. Daí em diante, o uso

termelétrico tornou-se o principal escoadouro do minério catarinense.

O efeito no complexo carbonífero de Santa Catarina foi devastador. A figura 1 sintetiza alguns dos principais aspectos: corte de mais de 2/3 na produção de carvão entre meados dos anos 1980 e dos anos 1990, a quebra mais dramática ocorrendo na virada da década, com as medidas do Governo Collor; desaparecimento de quase dois terços dos empregos no setor, num curto intervalo de tempo; redução drástica tanto do carvão transportado pela Estrada de Ferro Dona Tereza Cristina como do embarque no Porto de Imbituba, a segunda atividade sofrendo interrupção em 1994.

No porto, o número de funcionários efetivos caiu de 597 para 218 entre 1985 e

1991, atingindo em 1998 o mais baixo patamar da década (132 assalariados) (Herzmann, 2005). Movimento igual ocorreu com a mão de obra terceirizada, segundo Moraes (2004). Como se não bastasse, a ICC, um dos três maiores empregadores de Imbituba (ao lado do porto e da ICISA), foi desativada em 1993, suprimindo muitos empregos diretos e terceirizados (Moraes, 2004). Uma espiral descendente instalou-se na área, deteriorando progressivamente as condições locais. Anteriores acenos de possível robustecimento econômico, como o arrastado processo de criação da Siderúrgica Sul Catarinense (SIDERSUL), haviam se frustrado já nos anos 1980.

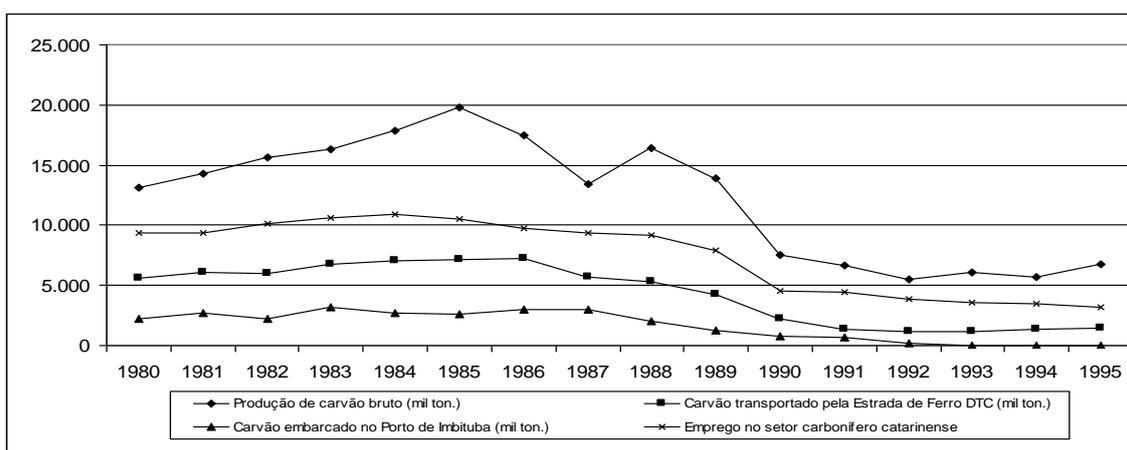


Figura 1. A débâcle do carvão catarinense nos anos 1980 e meados dos 1990.

Figure 1. The sharp decline of the coal sector in Santa Catarina in the 1980s and early 1990s.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Goularti F^o (2002, p. 436) para a produção; Goularti F^o (2002, p. 487) para o transporte ferroviário; Goularti F^o (2002, p. 344) para o embarque portuário; Goularti F^o (2002, p. 248) para o emprego.

É sugestivo que, na década de 1990, como mostra a Tabela 3, Imbituba tenha sido um dos dois municípios da Microrregião de Tubarão em que cresceu a intensidade da pobreza, na maneira como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) considera esse indicador. O outro município foi Capivari de Baixo, local do Lavador de Capivari, também amplamente envolvido no redemoinho que trouxe o setor carbonífero.

Esse cenário afetou o processo em que se decidiu criar uma ZPE em Imbituba, entendido como iniciativa apta a contribuir para equacionar a crise regional. As

condições locais mostravam-se tão difíceis que uma dinâmica de emigração chegou a se desenhar, principalmente rumo aos Estados Unidos, conforme Silva (1999).

Tabela 3. Indicadores de desenvolvimento: Santa Catarina e municípios da Microrregião de Tubarão, 1991 e 2000.

Table 3. Development indicators: Santa Catarina and municípios of the Microrregião of Tubarão, 1991 and 2000.

Santa Catarina e municípios da Microrregião de Tubarão	População total (mil)		Intensidade da pobreza		Índice de Gini	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Santa Catarina	4.542,0	5.356,4	42,12	40,74	0,55	0,56
Armazém	6,5	6,9	41,48	37,65	0,55	0,51
Braço do Norte	17,5	24,8	34,02	28,64	0,46	0,65
Capivari de Baixo	16,2	18,6	41,20	43,27	0,48	0,43
Garopaba	10,8	13,2	43,53	40,61	0,49	0,50
Gravatal	6,5	10,8	45,51	38,46	0,55	0,46
Grão Pará	5,4	5,8	44,18	29,48	0,61	0,56
Imaruí	15,2	13,4	49,06	45,44	0,63	0,58
Imbituba	31,4	35,7	43,06	46,87	0,56	0,48
Jaguaruna	12,3	14,6	34,09	32,31	0,49	0,52
Laguna	43,8	47,6	40,64	40,97	0,49	0,53
Orleans	18,5	20,0	37,44	35,48	0,49	0,49
Pedras Grandes	5,7	4,9	42,46	35,19	0,47	0,48
Rio Fortuna	4,1	4,3	45,84	32,14	0,50	0,47
Sangão	5,2	8,1	36,84	32,52	0,47	0,56
Santa Rosa de Lima	2,5	2,0	41,38	40,68	0,46	0,49
São Ludgero	5,5	8,6	36,46	32,50	0,50	0,53
São Martinho	3,3	3,3	41,14	35,40	0,45	0,62
Treze de Maio	6,6	6,7	39,27	28,85	0,46	0,51
Tubarão	80,8	88,5	36,26	35,83	0,51	0,51

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Atlas (2003).

A ZPE de Imbituba: crônica de uma frustração (quase) anunciada

A ZPE de Imbituba foi criada em 28 de abril de 1994, pelo Decreto nº 1.122 do Presidente da República: “Art. 1º. Fica criada a Zona de Processamento de Exportação (ZPE) localizada no Município de Imbituba, no Estado de Santa Catarina, com área total de 200,57 hectares [...]”. Condição incontornável para o início das atividades encontra-se referida no artigo seguinte: “Art. 2º. A ZPE de Imbituba entrará em funcionamento após o alfandegamento da respectiva área pela Secretaria da Receita Federal [...] pelo Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE).”

Em nível estadual, providência necessária foi a Lei nº 9.654, de 19/07/1994,

onde se lê: “Art. 1º. Fica o Estado de Santa Catarina, por intermédio da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – CODESC, autorizado a participar do capital social da empresa a ser constituída para administrar a Zona de Processamento de Exportação – ZPE [...]”. A Lei nº 9.710, de 30/09/1994, fez importante alteração nesse artigo: a CODESC ficava autorizada a participar “da constituição, com a iniciativa privada, da empresa administradora da [...] ZPE [...]”.

Surgiu, assim, a Imbituba Administradora da Zona de Processamento de Exportação (IAZPE), em 27/07/1994, uma Sociedade Anônima de capital fechado com mais de 99% de suas ações nas mãos da CODESC. Seus objetivos eram implantar a exigida infraestrutura, definir normas e critérios para instalação de empresas e

administrar a ZPE. Sobre o primeiro objetivo, as realizações, já nos primeiros anos, incluíram: terraplenagem em superfície de 135 mil m²; construção de cerca com 3 mil metros lineares; edificação de instalações provisórias para escritório (com 86 m²); construção do prédio da Receita Federal do Brasil (com quase 819 m²), da plataforma de fiscalização (mais de 492 m²) e da guarita na entrada (mais de 21 m²); e implantação de sistema de vigilância eletrônica. Quanto ao segundo objetivo, as medidas conduziram à aprovação, em 1997, pelo Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), de três projetos industriais candidatos à instalação e operação na zona: o da Tectores'd Electronic Security Systems Ltda., no setor eletrônico para segurança, o da Legrand Brasil Ltda., no setor moveleiro, e o da Evershoe Ltda., no setor calçadista. O investimento conjunto então previsto superava US\$ 15 milhões (CODESC, 2010).

Ao final dos anos 1990, a mídia estadual saudava os avanços e expressava otimismo. Em artigo no jornal *Gazeta Mercantil* – Santa Catarina, intitulado “ZPE conclui infra-estrutura para instalar as empresas”, Wilke (1999) assinalou que “As vagas geradas pelas empresas instaladas na Zona de Processamento de Exportação devem resolver o problema do desemprego e da migração de Imbituba [...]” (p. 5). E os veículos locais de divulgação registraram a inauguração da ZPE, em maio de 1995, em solenidade tão concorrida que um jornal de Imbituba (*O Povo*) assinalou em manchete impregnada de ironia: “ZPE – começou como cabide político?” (ZPE..., 1995, p. 9).

Todavia, ano após ano a ZPE de Imbituba aguardou em vão a providência da esfera federal relativa ao alfandegamento. Prevista em lei, e espécie de contrapartida nacional obrigatória aos esforços locais, tal iniciativa jamais se concretizou. O quanto isso frustrou os agentes catarinenses implicados no processo, provocando até revolta, foi sugerido em entrevista realizada durante a

pesquisa de campo que subsidiou a elaboração deste artigo, com profissional que por duas vezes, de 1995 a 1998 e de 2003 a 2010, presidiu a IAZPE:

Santa Catarina cumpriu rigorosamente todos os procedimentos legais em tempo recorde. Para citar dois diferenciais, é a única ZPE do país com parecer favorável da Receita Federal para o alfandegamento e a única a ter projetos industriais para instalação de empresas aprovados pelo Conselho Nacional de ZPEs [...]. [O] problema sempre esteve na decisão de alavancar o processo [na esfera nacional]. (Entrevista com ex-presidente da IAZPE, realizada em novembro de 2011).

Assim, o entusiasmo inicial deu lugar à decepção, e não só entre os condutores do processo nos planos governamental e administrativo local/estadual. A população de Imbituba depositara esperanças, como não permite duvidar a seguinte informação do ex-presidente entrevistado: “nos arquivos da IAZPE podemos encontrar cerca de 3.000 fichas cadastrais de busca de um emprego; fora isto, [há] em torno de vinte cartas de intenção de empresas interessadas em se instalar, três delas já autorizadas”.

Daí que, quanto ao outro objetivo básico da IAZPE – administrar a ZPE, ao lado da implantação da infraestrutura requerida e da definição de normas e critérios para instalação de empresas – , as atividades tiveram que se limitar à manutenção e conservação do terreno e dos equipamentos instalados. Também houve iniciativas de divulgação, através de folhetos e outros materiais, das possibilidades representadas pela ZPE às empresas. Mais do que isso não poderia ser feito durante a espera do cumprimento das obrigações sob responsabilidade federal.

É esse aguardo nunca atendido que autoriza usar a expressão “crônica de uma frustração” para esta narrativa. Sobre o caráter de “frustração (quase) anunciada”, indicada no título desta subseção, algo mais precisa ser dito.

O início dos anos 1990 foi bastante tumultuado no Brasil, em termos econômicos e políticos. O Governo Collor tomou medidas duras de combate à inflação e de desregulamentação, instalando atmosfera pouco propícia ao funcionamento de ZPEs devido às incertezas. A agenda era outra, e o *impeachment* presidencial corou percurso adverso à estabilidade que os protagonistas de investimentos e negócios costumam preferir. No governo seguinte, destacou-se, entre as ações, o instrumento de combate à dinâmica hiperinflacionária representado pelo Plano Real. Todavia, a chamada âncora cambial, apreciando a moeda brasileira, marcou presença durante quase toda a segunda metade dos anos 1990, dificultando a situação dos segmentos exportadores. Ora, quem diz ZPE diz, no essencial, produzir para exportar. O contexto, portanto, era desfavorável para iniciativas cujo leitmotiv era o desempenho comercial externo.

De outro lado, não se pode dizer que era grande a simpatia do Governo Federal pelas ZPEs. A mesma voz que proclamou, em 1988, que no Brasil as ZPEs representavam ideia “fora de tempo e lugar” (Serra, 1988b), passou a ser ouvida nas entranhas do Governo, em plena Esplanada dos Ministérios: José Serra atuou como Ministro do Planejamento e Orçamento no biênio 1995-1996 e como Ministro da Saúde entre 1998 e 2002. Vale conjecturar que o pouco apreço pelas ZPEs de um ministro com tamanha influência no Governo contribuiu, de algum modo, para “congelar” a ação do Poder Executivo sobre a respectiva política. A Administração Federal não só deixou de agir, exibindo desinteresse, como parece ter dificultado deliberadamente o processo: quatro ZPEs concluíram as obras e intervenções que delas se esperavam, pelas exigências definidas na escala federal, mas em nenhum caso o alfandegamento – que exige ação decisiva nessa esfera – se materializou, sugerindo bloqueio à iniciativa.

Ambos os aspectos – a conjuntura adversa e a pouca disposição do Governo Federal em relação a esse tipo de estratégia – autorizam referência a uma frustração praticamente anunciada. Assim, um clima pouco promissor já vigorava ou estava prestes a prevalecer quando da autorização da ZPE de Imbituba.

No Governo Lula, a agenda federal foi preenchida com políticas sociais focadas, entre outras coisas, no combate à fome. Depois, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) ganhou absoluto destaque, em trajetória governamental que amargou importantes percalços políticos e administrativos, como na primeira gestão. Tudo isso significou, em boa parte dos anos 2000, uma diluição do assunto ZPE em ação estatal cujo norte era outro, ainda mais que o desempenho exportador parecia garantido por conta do boom das commodities. Assim, foi só com a já mencionada Lei nº 11.508, de 20/07/2007, alterada pela Lei nº 11.732, de 30/06/2008, que a temática das ZPEs foi recolocada, de alguma forma, no seio da máquina pública federal.

Duas décadas depois dos primeiros passos, Imbituba segue sem a ZPE, numa marcha que, no âmbito da economia, registra, talvez com maior destaque, a revitalização do seu porto. De fato, o crescimento da movimentação de cargas, destacando-se os graneis sólidos e os contêineres, a manutenção de um importante fluxo de navios e a realização de obras para modernização e ampliação, estariam a compor um novo cenário, segundo o administrador do porto: “Foram duas décadas antagônicas: uma impulsionada pelo carvão, a de 1980, e outra mergulhada em passivos e dúvidas, a de 1990. Quem conheceu o Porto de Imbituba nessas épocas, [atualmente] não reconhecerá mais”. (CIA..., 2010, p. 2).

Também o setor de turismo acena positivamente, apesar da imagem que prevaleceu por quase quinze anos, durante o funcionamento da extinta ICC, com

produção de ácido sulfúrico e ácido fosfórico. Imbituba integra circuito turístico do litoral sul catarinense em que sobressaem Laguna e Garopaba. Seus atributos incluem não só as praias (bases de um turismo notadamente sazonal), mas igualmente a presença de baleias francas, um aspecto que há anos estimula um “turismo de observação de baleias”, ativo fora da alta temporada turística (Viana, 2001).

A Tabela 4, que apresenta o comportamento do emprego formal no município entre 1995 e 2010, capta esse movimento geral. Enquanto a indústria de

transformação regride – com encolhimento de 15% em todo o período e queda de ¼ entre 2005 e 2010 –, o setor da construção “explode”, certamente refletindo também o fortalecimento do turismo, sobre cuja dinâmica os números para o setor de alojamento e alimentação são sugestivos: expansão de seis vezes ao longo do período. Ao mesmo tempo, contudo, o agrupamento “transporte, armazenagem e comunicações”, que engloba as atividades ligadas à condição portuária, exhibe estabilidade, com pouca flutuação.

Tabela 4. Município de Imbituba: empregos formais, 1995-2010.

Table 4. Município of Imbituba: formal jobs, 1995-2010.

Atividades/Anos	1995	2000	2005	2010
Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	24	17	37	38
Pesca	0	0	1	3
Indústrias extrativas	12	32	79	143
Indústrias de transformação	668	588	767	570
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	35	28	31	34
Construção	15	30	104	452
Comércio, repar. veículos automot., objetos pessoais e domésticos	664	1.130	1.523	2.032
Alojamento e alimentação	99	290	503	617
Transporte, armazenagem e comunicações	486	620	422	595
Intermed. financ., seguros, previdência complem. e serv. relativos	67	60	58	96
Atividades imobiliárias, alugueis e serviços prestados às empresas	260	125	633	573
Administração pública e defesa e seguridade social	466	738	879	1.155
Educação	17	40	78	130
Saúde e serviços sociais	111	106	127	146
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	772	444	146	225
Serviços domésticos	0	0	5	0
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	0	0	0	0
Não classificados	36	0	0	0
Total	3.732	4.248	5.393	6.809

Fonte: Elaborado pelos autores com base em RAIS/MTE – Classificação CNAE 95 Seção.

Maiores detalhes são oferecidos na Tabela 5, que relaciona atividades específicas, selecionadas com base nas características da socioeconomia municipal.

Observa-se que na regressão da indústria de transformação tem destaque a fabricação de produtos cerâmicos não refratários, espelhando o destino da ICISA, que encerrou as atividades em meados dos anos 2000, no ápice de um processo de crise.

Nota-se também a relativa vitalidade da hotelaria, sintoma e vetor do avanço do setor turístico.

Quanto à função portuária, os números indicam peculiaridades entre as atividades implicadas: em carga e descarga, expansão dos postos de trabalho entre 1995 e 2000 e encolhimento drástico até o final da última década, o que pode refletir crescimento da mecanização; em armazenamento,

tendência de forte crescimento; as atividades ligadas à gestão de portos e terminais e ao agenciamento marítimo oscilaram pouco, contrastando com “atividades auxiliares dos transportes aquaviários não especificados anteriormente”.

Tabela 5. Município de Imbituba: empregos formais em atividades selecionadas, 1995-2010.

Table 5. Município of Imbituba: formal jobs in selected activities, 1995-2010.

Atividades/Anos	1995		2000		2005		2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total de empregos do município	3.732		4.248		5.393		6.809	
Fabric. de produtos cerâmicos não refratários	488	13,1	444	10,4	314	5,8	58	0,8
Hotéis e similares	49	1,3	59	1,4	178	3,3	229	3,4
Carga e descarga	179	4,8	356	8,4	61	1,1	82	1,2
Armazenamento	25	0,7	90	2,1	62	1,1	116	1,7
Gestão de portos e terminais	91	2,4	15	0,3	44	0,8	84	1,2
Atividades de agenciamento marítimo	8	0,2	1	0,02	7	0,1	7	0,1
Ativ. aux. de transp. aquaviário não especif.	0	0	0	0	0	0	11	0,02

Fonte: elaborado pelos autores com base em RAIS/MTE CNAE 95 Classe: 1995-2005 e em RAIS/MTE CNAE 2.0 Classe: 2010 (com compatibilização).

Assim, é verdade que Imbituba apresentou, em grande parte dos anos 2000, números negativos no saldo migratório e na taxa líquida de migração, como detectou Miotto (2008) para o período 2000-2007. Mas o município atingiu o final da última

década exibindo o segundo maior valor do produto interno bruto (PIB) na Microrregião de Tubarão, atrás somente do município que dá nome a essa microrregião (Tabela 6).

Tabela 6. Produto interno bruto a preços correntes (mil reais), 2009.**Table 6.** Gross domestic product in current prices (thousand reais), 2009.

Estado, Mesorregião, Microrregião e Municípios da Microrregião de Tubarão		VAB	Estado, Mesorregião, Microrregião e Municípios da Microrregião de Tubarão		VAB
Estado de Santa Catarina		113.332.404	Sul Catarinense	Total	13.365.657
Oeste Catarinense	Total	22.952.264		Tubarão	4.983.814
	São Miguel do Oeste	2.865.895		Armazém	84.987
	Chapecó	7.808.087		Braço do Norte	459.796
	Xanxerê	2.705.856		Capiv. de Baixo	239.872
	Joaçaba	6.589.333		Garopaba	180.909
	Concórdia	2.983.094		Grão Pará	110.204
Norte Catarinense	Total	25.755.216		Gravatal	115.321
	Canoinhas	3.528.125		Imaruí	126.024
	São Bento do Sul	1.985.271		Imbituba	593.101
	Joinville	20.241.820		Jaguaruna	188.976
Serrana	Total	5.709.233		Laguna	418.438
	Curitibanos	1.849.018		Orleans	398.482
	Campos de Lages	3.860.215		Pedras Grandes	63.984
Vale do Itajaí	Total	29.996.701		Rio Fortuna	75.244
	Rio do Sul	3.262.342		Sangão	118.846
	Blumenau	13.593.045		S. Rosa de Lima	30.738
	Itajaí	12.234.983		São Ludgero	213.350
	Ituporanga	906.331		São Martinho	47.691
Grande Florianópolis	Total	15.553.333		Treze de Maio	83.067
	Tijucas	1.215.788		Tubarão	1.434.787
	Florianópolis	14.016.441		Criciúma	6.036.746
	Tabuleiro	321.104		Araranguá	2.345.098

Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (s.d).

Considerações finais

Como em muitos países, também no Brasil se apostou em ZPEs para induzir o desenvolvimento econômico. Todavia, duas décadas transcorreram, desde as primeiras autorizações para criação dessas zonas, sem que resultados dignos de nota tenham sido registrados. Determinantes na escala federal, nos casos em que as exigidas providências locais foram cumpridas, subjazem ao malogro e desapontamento. Imbituba é um caso típico, tendo o entusiasmo de meados dos anos 1990 – compreensível haja vista o difícil quadro socioeconômico vivenciado – se convertido em inconformada frustração.

Analiticamente falando, deve-se sublinhar que não há, propriamente, uma problemática específica na experiência de Imbituba. Há, sim, um problema geral, referente ao descaso e à demora na órbita do Governo Federal com respeito ao equacionamento do assunto ZPE em nível

de Brasil. Com efeito, o estudo indica que, em vez de indagações sobre o que ocorreu em Imbituba para obstaculizar a implantação da respectiva ZPE, deve-se perguntar, muito mais, sobre o que explica o fracasso, até aqui, da estratégia brasileira relativamente a essas zonas. Não há qualquer questão local, no sentido de própria aos territórios envolvidos, com respeito ao tema. Assim, o assunto se justifica para quem se interessa pelas interações entre a esfera nacional e a territorial (regiões, estados, municípios) com respeito à promoção do desenvolvimento, independentemente de qualquer julgamento qualitativo sobre a pertinência da instalação de ZPEs (uma apreciação importante em si, haja vista os problemas sociais e trabalhistas repertoriados em experiências mundo afora).

Referências

- ANTUNES, L. 2011. ZPEs – será que agora vai? *Revista Exame*, 14 jan. Disponível em:
<http://exame.abril.com.br/blogs/aqui-no-brasil/2011/01/14/zpes-%E2%80%93-sera-que-agora-vai/> Acesso em: 5 jan. 2012.
- ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2003. Brasília, PNUD. Disponível em : www.pnud.org.br/atlas Acesso em: 5 dez. 2011.
- BELLOC, M.; DI MAIO, M. 2011. *Survey of the literature on successful strategies and practices for export promotion by developing countries*. London, International Growth Centre. (Working Paper 11/0248)
- CABRAL, O. R. 1968. *História de Santa Catarina*. Florianópolis: Imprensa da UFSC.
- CIA Docas de Imbituba comemora 88 anos de fundação. 2010. *Jornal Popular Catarinense*, p. 2, 5 nov. (Caderno Especial).
- CODESC. 2010. *Licitação – Concorrência nº 006/2010*. Anexo III – Termo de Referência. Florianópolis, CODESC. Disponível em: www.codesc.sc.gov.br Acesso em: 10 nov. 2010.
- CONCEIÇÃO, J. J.; PELATIER, P. T.; AUGUSTO JR., F. 2008. Comentários Sobre a lei que institui as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, 36(3):1-12.
- FERNANDES, S. 2012. Zonas de processamento de exportação podem caducar. *Folha de S. Paulo*, p. B3, 19 jul.
- GIBBON, P.; JONES, S.; THOMSEN, L. 2008. *An assessment of the impact of Export Processing Zones and an identification of appropriate measures to support their development*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- GOULARTI Fº, A. 2002. *Formação econômica de Santa Catarina*. Florianópolis: Cidade Futura.
- HERZMANN, G. 2005. *As transformações no Porto de Imbituba e seus reflexos urbano-regionais*. Florianópolis. Monografia de graduação. Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.
- IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios. s.d. Disponível em: www.sidra.ibge.gov.br/bda/Tabela/protabl.asp?c=21&z=p&o=29&i=P Acesso em: 25 jun. 2012.
- ILHA de Santa Catarina: relatos de viajantes estrangeiros nos séculos XVIII e XIX. 1979. Florianópolis, Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. (Compilado por Paulo Berger).
- ILO. 2003. *Employment and social policy in respect of Export Processing Zones (EPZs)*. Geneva, International Labour Office – Governing Body/Committee on Employment and Social Policy, Mar. (GB. 286/ESP/3)
- JAYANTHAKUMARAN, K. 2003. Benefit-cost appraisals of Export Processing Zones: a survey of the literature. *Development Policy Review*, 21(1):51-65. <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00198>
- JOHANSSON, H.; NILSSON, L. 1997. Export Processing Zones as catalysts. *World Development*, 25(12):2.115-2.128.
- KUSAGO, T.; TZANNATOS, Z. 1998. *Export Processing Zones: a review in need of update*. Washington, D.C., The World Bank/Social Protection Group/Human Development Network.
- LEME, M. C. S. 1988. Plataformas de que? Uma análise das Zonas de Processamento de Exportações. *Novos Estudos CEBRAP*, 20:65-73.
- MILBERG, W.; AMENGUAL, M. 2008. *Economic development and working conditions in Export Processing Zones: a survey of trends*. Geneva: International Labour Office.
- MIOTO, B. T. 2008. *Movimentos migratórios em Santa Catarina no limiar do século XXI*. Florianópolis. Monografia de graduação. Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

- MORAES, F. F. de. 2004. A indústria carboquímica catarinense (ICC): uma solução ou um problema? In: A. GOULARTI FILHO (org.). *Memória e cultura do carvão em Santa Catarina*. Florianópolis: Cidade Futura. p. 247-291.
- NASCIMENTO, D. do. 2004. Ferrovia e carvão: a Ferrovia Teresa Cristina no sul do Estado de Santa Catarina. In: A. GOULARTI FILHO (org.). *Memória e cultura do carvão em Santa Catarina*. Florianópolis: Cidade Futura. p. 355-364.
- NEU, M. F. R. 2003. Porto de Imbituba: de armação baleeira a porto carbonífero. Tubarão, Editora da Unisul.
- PERMAN, S.; DUVILLIER, L.; DAVID, N.; EDEN, J; GRUMIAU, S. 2004. *Behind the branded names: working conditions and labour rights in Export Processing Zones*. Brussels: International Confederation of Free Trade Unions.
- ROUSSEFF, D. 2010. Desenvolvimento para todos. *PE Desenvolvimento*, 4 fev. Disponível em: <http://pedesenvolvimento.com/2010/02/04/desenvolvimento-para-todos/> Acesso em: 5 fev. 2012.
- SANTOS, M. A. 1997. Crescimento e crise na região sul de Santa Catarina. Florianópolis: Editora da UDESC.
- SERRA, J. 1988a. O equívoco das Zonas de Processamento de Exportações. *Novos Estudos CEBRAP*, 20:54-64.
- SERRA, J. 1988b. ZPEs no Brasil: fora de tempo e lugar. *Revista de Economia Política*, 8(4):88-102.
- SILVA, S. E. de S. 1999. *Desenvolvimento, crise reconstrução da economia de Imbituba – SC*. Florianópolis. Monografia de graduação. Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.
- SPECIAL Economic Zones: performance, lessons learned, and implications for zone development. 2008. Washington, D.C., The World Bank Group/FIAS.
- VIANA, N. 2001. Baleia franca chega ao litoral e ativa turismo ecológico. *Gazeta Mercantil Santa Catarina*, p. 5, 27 jul.
- VIRGILL, N. A. V. 2009. *Export Processing Zones: tools of development or reform delay?*. Fairfax, VA. Tese de doutorado. George Mason University, School of Public Policy.
- WILKE, J. 1999. ZPE conclui infra-estrutura para instalar as empresas. *Gazeta Mercantil – Santa Catarina*, p. 5, 9 jun.
- ZPE – começou como cabide político? 1995. *O Povo*, p. 9, 25 maio.
- ZPE: informações básicas e legislação. 2011. Brasília, MDIC/SECZPE. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1318344303.pdf Acesso em: 18 jan. 2012.
- ZPE: situação atual. 2014. Brasília, MDIC/SECZPE. Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1412792231.pdf Acesso em: 23 abr. 2016.
- ZONAS de Processamento de Exportação: legislação. 1994. Brasília, CZPE.

Submetido: 30/04/2016

Aceito: 23/08/2016