

O EQUÍVOCO DAS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÕES

José Serra

O elevadíssimo (e raro) grau de consenso nacional contrário à criação das chamadas Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) não parece ter sido suficiente para dissuadir os principais proponentes ostensivos da idéia, vinculados ao Ministério da Indústria e Comércio (MIC). Continua a existir uma grande possibilidade de que as ZPEs sejam criadas, mediante decreto-lei presidencial, durante o atual governo.

Se isto vier a ocorrer, o governo terá cometido um dos maiores equívocos de política econômica das últimas décadas, que poderá contribuir a médio e longo prazo para:

1. Piora líquida do balanço de pagamentos, devido às perdas (e não ganhos) de divisas de exportações;
2. Aumento do déficit público, devido a queda de receita tributária e a aumento de despesas públicas;
3. Fratura grave na já enfraquecida estrutura da indústria brasileira, ferindo a tendência à verticalização e integração que permitiu ao país, com tanto sacrifício, construir o maior parque industrial do Terceiro Mundo;
4. Generalização das práticas de contrabando, de tráfico ilegal de divisas e corrupção, num estilo, digamos, paraguaio;
5. Acirramento dos conflitos regionais no Brasil, hoje já bastante sérios, sem, o que é pior, atenuar os desequilíbrios existentes, que também são sérios;
6. Perda de auto-respeito nacional, algo difícil de medir, quase impossível de recuperar em tempo hábil e de custos imensos para o desenvolvimento do país e a afirmação do processo democrático;

7. Agravamento dos conflitos com o Congresso, pelo uso da figura do decreto-lei num caso não previsto na atual Constituição e referente a um projeto de imensas e discutíveis repercussões para o desenvolvimento do país e que, inclusive, envolve questões de extraterritorialidade, sujeitas a controvérsias de natureza constitucional. Além disso, não haveria nenhuma justificativa de urgência para tanto, como ocorreria, por exemplo, no caso de medidas tributárias que devessem respeitar o princípio da anualidade nas alterações de impostos ¹.

O figurino do MIC

De acordo com o figurino do MIC, esboçado numa exposição de motivos e numa minuta de decreto-lei (datados de fins de outubro), as ZPEs seriam verdadeiros enclaves implantados no Norte-Nordeste do país. Nesses enclaves, as importações não teriam cobertura cambial e seriam livres de quaisquer impostos, tarifas ou controles não tarifários (como exames de similaridade e barreiras administrativas). As exportações também seriam isentas de quaisquer impostos e as remessas de divisas absolutamente livres, exceto um percentual fixado (caso a caso) pelo governo, a ser obrigatoriamente convertido em cruzados, no câmbio oficial, para compras no mercado interno, de mão-de-obra, serviços e insumos. As empresas das ZPEs poderiam realizar vendas e compras do resto do Brasil, como se importações ou exportações nacionais fossem.

Segundo a exposição de motivos do MIC, as ZPEs trariam grandes benefícios ao país no que se refere ao balanço de pagamentos, ao progresso tecnológico e ao maior equilíbrio entre regiões². Será?

Efeitos no balanço de pagamentos

Quanto ao balanço de pagamentos, convém esclarecer que o benefício seria dado pela parcela de gastos em moeda nacional das empresas localizadas nas ZPEs. Tal parcela, contudo, seria bastante limitada pelo obviamente elevado componente importado das atividades nelas instaladas. Além disso, seria preciso levar em conta que:

1. Haveria forte propensão e, dada a inexistência de controles, maior facilidade para as práticas de *underpricing* nas exportações e *overpricing* nas importações (sub e sobrefaturamento), o que, evidentemente, diminuiria a base em relação à qual se deveria calcular o percentual de gastos no mercado interno. Isto sem mencionar a possibilidade e a tentação de converter dólares no mercado negro para realizar certos gastos locais.

(1) O Artigo 55 da atual Constituição autoriza decretos-leis apenas para matérias de segurança nacional, finanças públicas, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. É óbvio que a criação de uma ZPE, com sua extraterritorialidade aduaneira, vai muito além da matéria de finanças públicas (o Artigo 13 da minuta de decreto-lei fala até em norma penal). Por outro lado, o parágrafo único do Artigo 52, que trata de leis delegadas, estabelece que não será objeto de delegação a legislação sobre sistema monetário, sugerindo que esta matéria é tipicamente de legislação normal. E a criação de uma ZPE envolve necessariamente a quebra de um sistema monetário único para todo o território. Do mesmo modo, envolve barreiras à livre circulação de mercadorias e pessoas. Como legislar sobre isso tudo num decreto-lei?

(2) A exposição de motivos do MIC diz que existem 485 áreas de livre comércio em 85 países, das quais 150 estão nos Estados Unidos, e arrola um modesto número de empregos diretos criados nessas áreas. Mesmo assim, na prática, induz à confusão entre Zonas de Livre Comércio e Zonas de Processamento de Exportações. As primeiras incluem zonas francas de importação, tipo Manaus, e até *duty-free* de aeroportos, onde se compram uísque, perfume e chocolate. O número de ZPEs é bem menor, devendo situar-se em torno de uma centena.

2. Do mesmo modo, tenderiam a ocorrer inevitáveis deslocamentos de indústrias exportadoras já existentes (totais ou parciais, em fases mais próximas à montagem) para as ZPEs. Os exportadores industriais brasileiros têm sido absolutamente contrários às ZPEs mas admitem que seriam compelidos ao deslocamento. Isto, afora envolver custos enormes para o país, provocaria perdas de divisas de exportações e aumentaria, como é óbvio, o coeficiente de importações das atividades exportadoras, em flagrante detrimento da demanda para a indústria doméstica. Assim, por exemplo, se uma empresa exportadora X se desloca para a ZPE, por que deveria continuar adquirindo equipamentos produzidos no Brasil (por empresas de capital nacional ou estrangeiro, não importa) se puder comprá-lo no exterior sem qualquer tarifa, imposto ou barreira e, provavelmente, com melhores condições de financiamento? Acrescente-se, ainda, que se o deslocamento *integral* da capacidade produtiva de indústrias exportadoras já existentes para as ZPEs é relativamente difícil, o mesmo não aconteceria com os incrementos de capacidade produtiva preexistente, os chamados investimentos novos, que ocorreriam mesmo na ausência das ZPEs e que para elas se transfeririam.

3- Como lembrou o professor Mário H. Simonsen, um dos críticos da idéia das ZPEs no Brasil, a criação destas zonas constituiria um forte estímulo para brasileiros, pessoas jurídicas e físicas, adquirirem dólares no câmbio negro, que seriam enviados ao exterior para serem investidos nas ZPEs, como se fossem capital estrangeiro. Nesse processo de fuga de capitais, o seu agente teria a dupla vantagem de converter ativos em cruzados para ativos em dólares e deter estes ativos localizados em território brasileiro, o que reduziria o custo e facilitaria a sua administração (declarações não textuais registradas pela *Folha de S. Paulo*, 11/10/87). Ao mesmo tempo, os brasileiros que operassem nas ZPEs, também pessoas jurídicas e físicas, tenderiam a introduzir no Brasil, de forma oculta, dólares para serem convertidos em cruzados no mercado negro, fechando então o círculo formado pela evasão de divisas, fomento do paralelo e do contrabando e prejuízo ao balanço de pagamentos.

4. É inegável que existiria um certo grau de concorrência entre as exportações industriais realizadas pelo país e as que saíam das ZPEs, especialmente em face das tendências ao contingenciamento e estabelecimento de cotas nos mercados externos. Apenas para exemplificar: se, em média, as indústrias exportadoras das ZPEs empregassem 30% de suas receitas em dólares em gastos no mercado interno, bastaria que suas exportações deslocassem 30% das exportações que o país já faz sem ZPEs para que sua contribuição para o balanço de pagamentos fosse nula. Isto sem levar em conta as perdas por sub e superfaturamento, pela transferência para as ZPEs de atividades exportadoras preexistentes etc., que tornariam essa contribuição negativa.

Paradoxalmente, uma eventual proibição de que as ZPEs exportassem para países que estabelecem cotas equivaleria a criá-las e dar-lhes, em

seguida, um tiro no pé. A menos que ingressassem nas ZPEs indústrias para vender principalmente ao Brasil. Por outro lado, suponhamos que tal proibição fosse feita e que as ZPEs exportassem apenas para mercados (ou produtos) que não fixassem cotas. O que ocorreria se tais mercados mudassem as regras do jogo e passassem a fazer contingenciamentos? O que fazer com a produção até então exportada pelas ZPEs?

5. Haveria também uma certa substituição entre investimentos externos nas ZPEs e investimentos externos fora das ZPEs, os quais contribuem bem mais positivamente na conta de capital do balanço de pagamentos. Dir-se-á que, hoje, os investimentos externos tradicionais estão tão retraídos que esse efeito seria mínimo. É possível. Mas não há por que imaginar que esta situação conjuntural se prolongue indefinidamente, enquanto uma ZPE, a partir do instante que fosse implementada, dificilmente seria desfeita num futuro próximo, em face de pressões políticas, interesses criados, custos de alterações nas regras do jogo etc. Por outro lado, há certos casos, por exemplo o aproveitamento da produção de Carajás, em que dificilmente deixaria de haver investimento externo, mesmo sem ZPE. E, finalmente, não é demais lembrar que há outras formas de atrair investimento externo para determinadas regiões e para exportações (via conversão da dívida, por exemplo) que prescindem do enxerto de uma ZPE.

6. As facilidades e a tentação do contrabando associadas às ZPEs seriam bem mais amplas do que as existentes no caso da Zona Franca de Manaus (onde já não são pequenas, diga-se de passagem), seja pelas "vantagens" de localização e de transporte das possíveis ZPEs em relação aos principais centros do mercado interno, seja pelas maiores oportunidades propiciadas pelo *modus operandi* das ZPEs.

Como também lembrou Simonsen, teria que ser enorme a expansão da burocracia necessária para evitar que as ZPEs fossem utilizadas para o contrabando e a fuga de capitais. Segundo um documento da Receita Federal³, "A instituição das ZPEs criará pesados encargos à organização fiscal aduaneira. Há duas maneiras de controlar tais locais: ou se estabelecem esquemas de conferência física e documental e severas auditorias de estoques, ou se constroem barreiras físicas — muros, cercas e postos de vigilância — de modo a que se isolem hermeticamente as ZPEs... Parece que o mais adequado é a combinação dos dois métodos" (pp. 3-4). Segundo esse estudo, uma ZPE de 10 quilômetros quadrados exigiria de 150 a 200 funcionários, só para o trabalho de vigilância e fiscalização.

(3) Parecer da Coordenação do Controle Aduaneiro, 9/11/87.

Tecnologia, emprego e regiões

Há que atentar, ainda, para o fato de que os presumidos aportes tecnológicos das ZPEs, segunda virtude apontada pelo MIC, tendem a ser *escassos*. Primeiro, não deixariam de vir para as ZPEs equipamentos usados,

com tecnologia já superada nos centros desenvolvidos. Segundo, como sustenta um dos estudiosos da hipótese de criação de ZPEs no Brasil, Carlos A. Braga: "o acesso às novas tecnologias é... discutível, já que a experiência mundial com ZPEs sugere que as empresas típicas em tais zonas são produtoras de tecidos e roupas, produtos eletrônicos, sapatos, produtos de couro, brinquedos e produtos de plástico... A lei de informática... limita a atratividade das ZPEs para firmas do setor eletrônico. Nos demais segmentos a expectativa é de que somente viriam para o Brasil aquelas atividades intensivas em mão-de-obra e de baixo conteúdo tecnológico" (*Folha de S. Paulo*, 31/10/87).

Um estudo preparado por Peter Warr⁴ para o Banco Mundial (instituição que preconiza, reiteradamente, maior abertura da economia brasileira), resumindo a experiência internacional das ZPEs, assegura que: 'As ZPEs são em geral isoladas da economia doméstica. Os substanciais ganhos de transferência de tecnologia que se buscavam inicialmente não parecem ter ocorrido' (p. 41). Além disso, de acordo com o estudo, "O uso de matérias-primas domésticas por ZPEs foi menos significativo do que se esperava e aqueles encadeamentos (*linkages*) geralmente se deram em áreas onde a transferência de tecnologia não é particularmente provável" (p. 41).

(4) "Export Processing Zones: the Economics of Offshore Manufacturing", Australian National University, agosto de 1987.

Além disso, como observou um empresário exportador: "A absorção de tecnologia através de ZPEs é questionável, pois não acredito que isso seja transferido para as outras regiões do país não favorecidas por esse mecanismo, uma vez que os investidores e os detentores de tecnologia não teriam necessariamente a obrigação de fazer essa transferência. Eles simplesmente utilizariam os seus *designs*, as suas 'caixas pretas', na montagem dos equipamentos, dos produtos eletrônicos, mesmo dos manufaturados de consumo que lá forem produzidos" (Roberto Fonseca, *Folha de S. Paulo*, 31/10/87).

Poder-se-ia acrescentar, ainda, a possibilidade de a ZPE *importar* parte de sua mão-de-obra.

Por motivos semelhantes, o impacto favorável das ZPEs sobre o emprego no Norte-Nordeste seria limitado. Os "efeitos multiplicadores para diante" (*forward linkages*) da produção, que seria exportada, seriam pequenos ou nulos e os efeitos "para trás" (*backward linkages*) seriam também restritos, pela concorrência das importações do exterior (livres) e do resto do país, dada a oferta de insumos já existente no Sul-Sudeste. E, de todo modo, seria sempre necessário avaliar o custo de oportunidade de cada emprego criado, que seria provavelmente alto no contexto da estratégia de ZPEs. Cabe lembrar, a respeito, que na Zona Franca de Manaus cada emprego direto "custa" pelo menos 20 mil dólares anuais de incentivos legalmente concedidos, cerca de nove vezes o salário médio da região. Certamente as ZPEs não representariam a forma mais econômica e adequada de gerar empregos no Norte-Nordeste, em confronto com políticas menos custosas (por unidades de emprego), mais descentralizadas, mais am-

plas do ponto de vista setorial e mais dinâmicas quanto aos efeitos "para trás" e "para diante", no contexto da economia regional.

É interessante ainda sublinhar que o estudo feito para o Banco Mundial registra fracassos das ZPEs na atenuação de desequilíbrios regionais e o professor C.A. Braga ressalta que "(...) no que tange aos desequilíbrios regionais... os maiores fracassos de implantação de ZPEs ocorreram nos países que colocaram este objetivo como alvo fundamental (Índia e Filipinas)" (*Folha de S. Paulo*, 31/10/87).

Idéia fora de lugar

O estudo de Peter Warr assinala, com razão, que as ZPEs representam uma contribuição positiva, embora limitada, a países em estágios iniciais de industrialização, ou de economias pequenas e abertas. *Ambos os casos não se aplicam evidentemente ao Brasil*. Neste ponto, há um contra-argumento lembrando que os Estados Unidos criaram várias dezenas de ZPEs, mas esquecendo que neste país não há controle cambial, e a indústria pode transferir (livre e legalmente) divisas para o exterior.

Poder-se-ia lembrar também que foram criadas ZPEs na China, cuja economia é centralmente planificada e até o final da década passada estava praticamente isolada do resto do mundo. Neste caso a diferença de condições em relação ao Brasil é tão grande e óbvia que permite dispensar comentários.

Infelizmente, a avaliação crítica das ZPEs não se esgota nos parágrafos anteriores. É preciso, ainda, considerar que:

1. Além do risco de o país contar com *menos* divisas, teria que arcar com significativos gastos de infra-estrutura para as ZPEs, gastos muitas vezes pesadíssimos, e, ao mesmo tempo, com perdas substanciais de recursos tributários, dado o forte incentivo à sonegação que a existência de tais zonas traria. Apenas como exemplo, cabe lembrar que uma pesquisa feita no primeiro trimestre de 1985⁵ mostrou que cerca de 50% dos caminhões e utilitários formalmente vendidos à Zona Franca de Manaus, livres de impostos (ICM e IPI), lá não chegavam, num processo que constitui um verdadeiro pesadelo para as autoridades fazendárias estaduais e federais. Ou seja, metade dos veículos eram, de fato, vendidos para serem consumidos *fora* da Zona Franca de Manaus, sem pagar nenhum imposto. Imagine-se o efeito-sonegação da multiplicação de zonas isentas de impostos para compras de produtos nacionais, que, ademais, por sua maior complexidade, permitiriam um verdadeiro florescimento da criatividade sonegadora, inclusive mediante a multiplicação e sofisticação dos "passeios de mercadorias", que aumentam custos mas garantem maior sonegação de impostos, configurando grandes perdas fiscais e de eficiência na economia.

(5) Esse estudo foi realizado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

2. O projeto do MIC prevê vendas das ZPEs ao mercado interno, que seriam tratadas como se fossem importações do exterior (com controles, tarifas etc.). Ora, além de que tal esquema facilitaria o contrabando, o que ocorreria quando a conjuntura do mercado externo fosse ruim? Pode-se imaginar governadores, parlamentares e jornais das regiões das ZPEs clamando, legitimamente, pelo afrouxamento das restrições para vendas no mercado interno, como forma de combater o desemprego... Não é demais lembrar que a Zona Franca de Manaus hoje exporta diretamente apenas um décimo do que importa e que, com boa probabilidade de sucesso, os parlamentares do Amazonas reivindicam (do seu ponto de vista, é compreensível que o tivessem feito) sua perenização, sob todas suas formas atuais, em detalhe, no futuro texto constitucional...

A respeito deste tópico, e dos problemas que as ZPEs trariam para a indústria doméstica, vale a pena citar o professor Luiz Paulo Rosemberg, ex-assessor de Delfim Netto no Ministério do Planejamento e do presidente José Sarney: "De repente, o governo acena com a ameaça de que aventureiros poderão instalar-se no Brasil importando o que bem entenderem e, obviamente, aniquilando a competitividade internacional do nosso exausto empresário. Mais ainda: só ingênuos não percebem que será questão de tempo para as empresas das ZPEs penetrarem no mercado doméstico, pondo a perder anos de sacrifício na criação do parque industrial brasileiro" (*Exame*, 28/10/87).

É interessante ainda registrar a opinião do ex-diretor da Cacex e atual presidente da Fundação do Comércio Exterior (Funcex), Benedito Moreira, que também se opõe fortemente às ZPEs: "Grande parte da produção das ZPEs, se realizada, vai acabar sendo colocada no mercado interno por pressão política. E não há quem segure uma pressão política neste país" (*O Estado de S. Paulo*, 25/10/87).

Influiria nessa direção também o já mencionado contingenciamento dos mercados externos, com fixação de cotas de exportação para o Brasil, e a conseqüente concorrência das exportações já feitas com as que sairiam das ZPEs; tal circunstância poderia, segundo Moreira, "(...) acabar liquidando a indústria brasileira. Os produtos que têm cota no exterior vão ser vendidos internamente para fugir à restrição dessa cota. Os países para os quais nos interessa exportar estabelecem cotas, como os Estados Unidos e a Europa. E a gama de produtos sujeitos hoje a cotas é enorme" (idem).

A motivação Nordeste

A idéia de que as ZPEs poderiam desenvolver o Nordeste e corrigir substancialmente os desequilíbrios regionais é, como sugerimos, falaciosa, mas, não obstante, tem sido utilizada como principal *alavanca política*

para o projeto, seja para reunir adesões, seja para desqualificar os críticos. Por esta razão é essencial retomar esse aspecto mais em detalhe:

1. Além do estudo do Banco Mundial e do artigo do economista C.A. Braga, vale a pena citar um diálogo entre o doutor Benedito Moreira, o economista Helson Braga, principal figura do MIC na elaboração e defesa das ZPEs, e o presidente da Associação Brasileira de Exportadores (que reúne 80% das exportações brasileiras) e também opositor da idéia, Ingo Zadrosny:

B. Moreira — Ouvi que era preocupação do presidente José Sarney, legítima, urgente, emergencial: é preciso fazer alguma coisa para tirar o Nordeste de suas dificuldades, do marasmo. Me foi dito então que sugeriram ao presidente as ZPEs... O que queremos então? Queremos que o Nordeste dê condições dignas de vida a 30 ou 40 milhões de pessoas e, eventualmente, isso produza efeitos para o Norte.

H. Braga — Essa é justamente uma das visões que não correspondem mais ao ponto em que o projeto chegou hoje.

I. Zadrosny — Essa visão de ajudar substancialmente o Nordeste não existe mais?.

H. Braga — É como a idéia foi inicialmente vendida. Terá esse efeito, mas não é, como eu disse ontem, a política de recuperação da região.

B. Moreira — Se não for um projeto de grande impacto para o Nordeste, poderemos criar mais um problema sério para o país. Você não vai ficar com uma ZPE. Cada governador do Nordeste quer uma, o Espírito Santo, a Zona Franca de Manaus quer crescer... (*O Estado de S. Paulo*, 25/10/87).

2. A última frase do presidente da Funcex chama a atenção para um outro fenômeno, cuja existência se constata com grande facilidade e cujas conseqüências podem ser extremamente perversas. Afora focos isolados, em parte resultantes de informação inadequada, a grande maioria dos que poderiam influir na decisão sobre a criação das ZPEs é contrária à idéia, mas não expressa sua oposição de forma veemente, seja por não medir bem suas conseqüências, seja em virtude de um certo conformismo em face do raciocínio de que se as ZPEs forem de todo modo criadas, e o desenvolvimento do país como um todo sofrer prejuízos, o melhor para seu Estado será ter a *sua* ZPE. Isto aparentemente (e só aparentemente⁶) permitiria que seu Estado perdesse *menos*, ou ainda ganhasse algo em termos líquidos, isoladamente, com a medida.

É óbvio, então, que a criação de *uma* ZPE gerará — mesmo da parte de muitos que seriam, em tese, críticos dessa alternativa — demandas para que sejam criadas outras, isto com o propósito, tão banal na vida política, de "não ficar para trás". Teríamos, assim, um *efeito-cascata*, viabilizado por pressões políticas, eficazes junto a um Executivo a elas especialmente suscetível. Não há dúvida de que, um dia, até os Estados do Sul-Sudeste (e Centro-Oeste) acabariam arrancando, por que não, suas ZPEs, dadas suas óbvias vantagens locais.

(6) Apenas para exemplificar, a evasão tributária castigaria fortemente o Norte-Nordeste, seja diretamente, via seus ICM estaduais, seja indiretamente, via Fundos de Participação, dos quais, no caso dos Estados, 70% vão para essa região. Hoje, tais fundos reúnem um terço do IPI e do IR. Com a nova Constituição essa proporção subirá a 46%.

Tais considerações são essenciais para captar a dimensão da inconveniência da criação de ZPEs no Brasil, um país de extensão e economia continentais, federativo, abrigando fortes conflitos regionais explícitos e latentes, com instituições políticas frágeis e, ao mesmo tempo, com um imenso setor industrial, castigado pela semi-estagnação dos anos 80, pelas vicissitudes das políticas de estabilização de preços do período recente e pela ausência de uma política setorial que lhe abrisse perspectivas de retomar o dinamismo do passado.

3. Convém insistir num aspecto essencial para a rejeição das ZPEs que é a existência no país de uma base de incentivos bastante bem sucedida para estimular a competitividade e a promoção das exportações industriais, especialmente no caso do Befiex, que poderia ser consideravelmente aperfeiçoado para a formação de uma plataforma de exportações no Nordeste e que nada tem a ver com o escancaramento cambial encravado das ZPEs no Brasil. Tal aperfeiçoamento poderia, inclusive, ser complementado com a utilização de esquemas preferenciais de conversão da dívida externa para exportações e para o Norte-Nordeste (que eu mesmo propus, bem antes do debate sobre as ZPEs) e mediante a análise e adoção, como alternativas às ZPEs, de algumas das medidas propostas ao governo pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (entidade que rejeita as ZPEs). Um estudo bem feito de dois técnicos do Ministério da Fazenda⁷, também objetando as ZPEs, aponta algumas hipóteses e caminhos para o aperfeiçoamento acima citado.

(7) Heloisa C. Moreira e Antonio J.C. Antunes: "Zonas de Processamento de Exportação: Alternativas para o Desenvolvimento Industrial do Norte/Nordeste?", Brasília, 1987.

4. Por último, vale sublinhar que vários capítulos da nova Constituição, especialmente o tributário, encaminham-se para dar uma enorme prioridade ao Norte-Nordeste (cuja bancada, acrescida da do Centro-Oeste, é majoritária na Constituinte) — seus Estados terão ganhos reais de receita tributária entre duas e quatro vezes os do Sul-Sudeste. Por outro lado, também cabe lembrar que no dia 26 de junho de 1986 o presidente José Sarney sancionou uma lei de diretrizes e prioridades do Primeiro Plano de Desenvolvimento do Nordeste, aprovada pelo Congresso Nacional. Trata-se de uma lei extensa, coerente, sistemática e apropriada para a região, que ainda aguarda implementação e cuja orientação contraria a que está implícita na idéia das ZPEs.

Falta de objetivos

Na verdade, um dos aspectos mais notáveis da proposta das ZPEs feita pelo MIC é a ausência de objetivos claros. A sensação que acaba ficando é a de que seus proponentes não sabem bem (ou não conseguem explicitar) *por que* desejam instalar ZPEs no Brasil.

Algumas vezes, o objetivo apresentado é o do fortalecimento do balanço de pagamentos. Quando são apresentadas dúvidas de peso nesse as-

pecto, salta-se para a meta da tecnologia ou do emprego. Ressaltada a pobreza desses possíveis resultados, pula-se para a correção de desequilíbrios regionais. Demonstrada a fragilidade do que poderia ser obtido nesse aspecto, procura-se desqualificar os críticos, como contaminados pelo elitismo ou imperialismo do Sul-Sudeste (embora a Confederação Nacional da Indústria, com grande peso de empresários do Nordeste, também se oponha às ZPEs).

Ou, então, argumenta-se que não é possível aguardar a definição de uma política industrial para o país (inclusive de comércio exterior) para, em seguida, definir algo referente aos enclaves exportadores. Isto, em circunstâncias de que a principal responsabilidade institucional pela definição de uma política industrial que oferecesse um horizonte para os empresários e ao próprio capital estrangeiro e perspectivas para nosso desenvolvimento é do próprio MIC. Aliás, o celebrado desenvolvimento econômico do Sudeste asiático (incluindo o Japão) nunca deixou de ter por trás de si uma clara, coerente e inteligente política industrial, a partir dos problemas globais de suas economias, evitando medidas isoladas e precipitadas, carentes de um mínimo de análise, reflexão e debate.

Por vezes, sou levado a crer que um importante fator para estimular o projeto das ZPEs é a idéia de contornar restrições do tipo da Lei de Informática. Se essa hipótese for verdadeira, se estaria pondo fogo na casa para assar o leitão. Não seria mais fácil (e creio que recomendável) rever sem paixões a referida lei, procurando adequá-la melhor aos interesses nacionais, inclusive com base na experiência que vem desde sua promulgação, durante o regime autoritário?

Esclareço que considero fundamental ampliar as exportações do país, melhorar a eficiência do setor industrial mediante modernização tecnológica seletiva e maior abertura à concorrência externa, também seletiva e ordenada no tempo etc. Não se questionam esses pontos. A meu ver, a discussão em torno das ZPEs não envolve dilemas em torno a tais propósitos. A questão é outra. Não se pode, com base em equívocos elementares e motivações desligadas do interesse público, tentar corrigir problemas de desenvolvimento brasileiro na base de "jogar fora a criança (o desenvolvimento) junto com a água do banho" ou, como diria Keynes, curar a doença matando o doente...

São críticos das ZPEs todos os técnicos governamentais e os economistas de peso do país cuja opinião pude ouvir ou ler (de M. H. Simonsen a Ignácio Rangel e Celso Furtado), os empresários exportadores da AEB, industriais da CNI (inclusive do Nordeste) e da FIESP, os constituintes ligados a questões econômicas a quem indaguei e grandes órgãos de comunicação que já externaram seus pontos de vista. Alguns, mais comedidos na crítica, recomendam ou reclamam *pelo menos* mais discussão e aprofundamento em torno do assunto. Não é por menos. Afinal, quem deseja se comprometer com uma medida que contribuiria para diminuir as receitas fiscais (da União, dos Estados e dos Municípios), quebrar a política cam-

bial unitária que o país sempre teve; fomentar o contrabando e o mercado negro e ferir a verticalização da indústria doméstica, característica e condição fundamental do sucesso da industrialização brasileira até os anos 80? E, por cima, sem entender qual é o objetivo da medida e constatar que ela não atingiria nenhum dos sucessivos propósitos enfatizados?

Tudo o que foi dito e tem sido escrito deveria ser suficiente, quando menos, para justificar a objeção a que as ZPEs fossem criadas por decreto-lei. O mínimo que se poderia reivindicar, caso o governo se decidisse, seria o envio de um projeto de lei para que o Congresso examinasse, debatesse e pudesse, democraticamente, decidir se compartilharia ou impediria o que poderia representar, como já disse, um dos maiores equívocos individuais de política econômica de que se tem memória em nosso país. Um passo a mais na opção preferencial pelo atraso que tem caracterizado o Brasil nos anos 80.

José Serra é professor do
Instituto de Economia da
Unicamp.

Novos Estudos
CEBRAP
Nº 20, março de 1988
pp. 54-64
