



POLÍTICA TERRITORIAL PARA A FAIXA DE FRONTEIRA: AS ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

Luís Alberto Miranda Goveia¹

RESUMO

Na faixa de fronteira da Amazônia Ocidental foram criadas as Áreas de Livre Comércio. A criação dessas áreas reflete a política territorial do Estado brasileiro para a região amazônica e fronteira, caracterizando-se como estratégia de interiorização do desenvolvimento verificado na Zona Franca de Manaus. Para compreensão dessa dinâmica, adotou-se os conceitos de política territorial, fronteira e zonas econômicas especiais como referencial teórico. Adotando-se a revisão bibliográfica e pesquisa documental como procedimentos metodológicos, o presente trabalho visa identificar os objetivos e as dimensões geográficas que fundamentaram a política de criação das Áreas de Livre Comércio da Amazônia Ocidental e reconhecer os principais benefícios fiscais existentes nesses espaços, identificando suas especificidades. Verificou-se que através do oferecimento de determinadas isenções fiscais, as Áreas de Livre Comércio foram criadas para promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças dos estados onde estão instaladas e fortalecer o comércio bilateral com os países vizinhos objetivando a integração regional.

Palavras-chave: Fronteiras; Áreas de Livre Comércio; Política Territorial.

RESUMEN

Se crearon zonas de libre comercio a lo largo de las tierras fronterizas de la Amazonia Occidental. La creación de estas áreas refleja la política territorial del Estado brasileño para las regiones amazónicas y fronterizas, y se caracteriza por ser una estrategia de internalización del desarrollo verificado en la Zona Franca de Manaus. Para comprender esta dinámica, se adoptaron como referencia teórica los conceptos de política territorial, frontera y zonas económicas especiales. Adoptando la revisión bibliográfica y la investigación documental como procedimientos metodológicos, este trabajo pretende identificar los objetivos y las dimensiones geográficas que sustentaron la política de creación de las Zonas Francas de la Amazonía Occidental y reconocer los principales beneficios fiscales existentes en estos espacios, identificando sus especificidades. Se comprobó que, al ofrecer ciertas exenciones fiscales, las zonas de libre comercio se crearon para promover el desarrollo de las regiones fronterizas de los estados donde se instalan y fortalecer el comercio bilateral con los países vecinos con el objetivo de la integración regional.

Palabras clave: Fronteras; Zonas de Libre Comercio; Política Territorial.

INTRODUÇÃO

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Docente EBTT do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas campus Tabatinga, luis.miranda@ifam.edu.br.



A intensificação da globalização relacionada à maior articulação das redes de mercadorias e possibilitada pela modernização dos sistemas de transporte e de comunicação, desigualmente distribuídos no espaço, permitiu a intensificação dos fluxos de bens materiais em escala global. Ainda que se pesem as desigualdades, tal fenômeno já atingiu diversos países e territórios, independente das localizações geográficas, situações jurídicas ou sistemas políticos.

Nesse contexto, diversos países criaram estratégias, através de políticas econômicas e territoriais, com o objetivo de promover maior inserção no comércio internacional sob um discurso de desenvolvimento e crescimento econômico. Essa dinâmica contribuiu para a formação de novas configurações territoriais e econômicas de diferentes espaços.

Ao longo da história, as fronteiras foram definidas como espaços estratégicos para os Estados nacionais. Por muito tempo, as ações estatais foram direcionadas à práticas que objetivavam garantir a segurança nacional e a soberania dos países, ao mesmo tempo que diferenciava as nações em seus respectivos territórios. No Brasil, o processo histórico de ocupação do território privilegiou as áreas litorâneas, em detrimento do interior. Com a intensificação da globalização e dos projetos de integração regional, as fronteiras se tornaram também regiões alvo de políticas que visam a integração e cooperação entre os países.

Apesar dos projetos e das políticas de interiorização do território nacional, promovidas desde meados do século XX, a faixa de fronteira brasileira ainda sofre com diversos problemas, dentre eles a falta de dinamismo econômico, além da carência de infraestruturas técnicas que garantam a mobilidade de pessoas e mercadorias e a distância dos centros de decisão do país.

Tendo em vista a realidade apresentada acima, o governo federal vêm criando, desde o final da década de 1980, as Áreas de Livre Comércio (ALC's) na fronteira internacional da Amazônia Ocidental, como estratégia de promoção do desenvolvimento dessas regiões, integrando-as ao restante do território nacional e aos circuitos espaciais mundiais, através da livre exportação e importação de mercadorias e da concessão de benefícios fiscais, nos mesmos moldes da Zona Franca de Manaus.

Até o momento, poucos trabalhos de cunho geográfico vêm tratando sobre as Áreas de Livre Comércio, mesmo estas sendo formadas pelas características geográficas das faixas de fronteira. Acreditamos que esta pesquisa poderá contribuir para o conhecimento sobre as características das ALC's a partir de uma perspectiva de estudos da Geografia Econômica, relacionando esta política territorial de alcance econômico ao comércio fronteiriço internacional e o desenvolvimento dessas regiões.



Dessa forma, o presente trabalho baseia-se na revisão bibliográfica e pesquisa documental para identificar os objetivos e as dimensões geográficas que fundamentaram a política de criação das Áreas de Livre Comércio da Amazônia. Objetiva-se também, reconhecer os principais benefícios fiscais existentes nesses espaços, identificando suas especificidades.

METODOLOGIA

Do ponto de vista de seus objetivos, este artigo é fruto de pesquisas exploratórias, pois se “encontra na fase preliminar, [tendo] como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p.51). Também pode ser classificada como descritiva, por buscar caracterizar as áreas de livre comércio.

Dentre os procedimentos metodológicos, foi realizada revisão bibliográfica, baseada em livros e artigos científicos que tratam, principalmente, sobre temas como fronteiras e políticas públicas territoriais e Áreas de Livre Comércio. A pesquisa documental foi desenvolvida a partir do levantamento, análise e comparação das legislações do Governo Federal de criação e implementação de cada Área de Livre Comércio da Amazônia Ocidental (ALC) e das legislações e documentos que tratam sobre a faixa de fronteira brasileira. Para complementar as informações sobre as ALC's, foram consultados documentos da SUFRAMA, como a Cartilha de Incentivos Fiscais (2016) e a Nota Técnica da Coordenação-Geral de Estudos Econômicos e Empresariais (2014), além do próprio portal eletrônico do órgão.

REFERENCIAL TEÓRICO

As Áreas de Livre Comércio, objeto de estudo deste trabalho, podem ser compreendidas enquanto política pública territorial. Esse tipo de política visa contribuir para o planejamento e desenvolvimento dos territórios, seja na escala local, regional ou nacional. Segundo Sanchez (1992, p. 72):

a política territorial é configurada pelo conjunto de abordagens estratégicas, a médio e longo prazo, bem como pelas formulações de ações correspondentes que visam intervir no território, de modo a assumir as formas adequadas a todos os interesses que controlam o poder político.

A partir da definição apontada acima, percebe-se que as políticas territoriais expressam os interesses do poder político com o objetivo de intervir no território. Portanto, a organização do território está diretamente relacionada às ações políticas. As Áreas de Livre Comércio



refletem uma política territorial de abrangência econômica, a partir da regulamentação de medidas fiscais que visam estimular o comércio. As contribuições de Wanderley Messias da Costa sobre a temática também são importantes nessa perspectiva. Segundo este geógrafo, a política territorial “abrange toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço estatal, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial” (COSTA, 2000, p. 13 apud SOUZA, 2008, p. 127).

O conceito de fronteira, e os fenômenos que nela ocorrem, serão utilizadas como parte da nossa fundamentação teórica. Para Machado (2002) a fronteira é o lugar de comunicação e troca, sendo apropriada a associação com termos como “zona” ou “região”, diferenciando-a da linha limite do território, ao mesmo tempo em que exprime a territorialidade de grupos humanos. “A noção de fronteira como lugar de interação, de comunicação, de encontro, de conflito” (MACHADO, 2002, p.8) que encontra-se diante de territórios diferentes, distinguindo-se também de espaços já consolidados na hinterlândia.

Machado et al. (2005) apresentam o conceito de zona de fronteira como fruto dos processos e interações, políticas, culturais e econômicas, tanto as que surgem espontaneamente, quanto aquelas promovidas por políticas públicas de integração e cooperação. As zonas de fronteira são compostas pelas diferenças provocadas pela presença do limite internacional, por fluxos e interações transfronteiriças e transações do local e do internacional.

As Áreas de Livre Comércio, assim como outras áreas fruto de políticas territoriais de abrangência econômica, podem ser incluídas na dinâmica das Zonas Econômicas Especiais (ZEE). As ZEE são:

áreas geográficas delimitadas dentro das fronteiras nacionais de um país onde as regras de negócios são diferentes daquelas que prevalecem no território nacional. Estas regras diferenciais tratam principalmente das condições de investimento, comércio internacional e alfândegas, fiscalização e ambiente regulamentar; sendo dada à zona um ambiente empresarial que se pretende mais liberal do ponto de vista político e mais eficaz do ponto de vista administrativo²” (FAROLE, 2011, p. 23) (traduzido pelo autor).

Pela definição acima, percebe-se que as ZEE possuem uma delimitação territorial com dinâmica econômica própria e que se diferencia do restante do território nacional, por meio da política de incentivos fiscais “com os objetivos de atrair investimentos, criar empregos e

² Versão original: demarcated geographic areas contained within a country's national boundaries where the rules of business are different from those that prevail in the national territory. These differential rules principally deal with investment conditions, international trade and customs, taxation, and the regulatory environment; whereby the zone is given a business environment that is intended to be more liberal from a policy perspective and more effective from an administrative perspective than that of the national territory.



facilitar a manifestação de efeitos positivos dinâmicos, superando, assim, os obstáculos ao crescimento da economia como um todo” (LANNES JUNIOR, 2015, p. 12).

Considerando a análise de Osmar Perazzo Lannes Junior (2015), a ZEE é uma categoria geral que abrange modalidades específicas de enclaves de livre comércio. O autor aponta que no Brasil há três modalidades de ZEE: as Áreas de Livre Comércio, as Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) e a Zona Franca de Manaus. Segundo Lannes Junior, no Brasil, os termos áreas de livre comércio e zonas francas são categorias de zonas francas, zonas de livre comércio ou zonas econômicas especiais em outros lugares do mundo.

O mesmo autor apresenta a definição geral de Zonas de Livre Comércio, como “enclaves livres de tributação (duty-free) de pequena extensão territorial, localizadas na maioria dos pontos de entrada em todo o mundo, oferecendo instalações para estocagem, armazenamento e distribuição para servir a operações de comércio, transbordo e reexportação” (LANNES JUNIOR, 2015, p. 14). Especificamente para as Áreas de Livre Comércio da Amazônia Ocidental, o autor destaca que o principal objetivo dessa modalidade de ZEE no Brasil é incentivar o comércio local.

Já as ZPEs, segundo Lannes Junior (2015), são áreas em que os incentivos tributários visam a industrialização com produção voltada para o mercado externo, enquanto a Zona Franca de Manaus (ZFM) é um modelo de zona de livre comércio que “não se restringe ao estímulo à exportação, estendendo benefícios também ao comércio com o mercado doméstico” (LANNES JUNIOR, 2015, p. 3). Neste último exemplo, acrescentamos que a ZFM se consolidou no cenário nacional, como um território relevante no processo de industrialização de diferentes produtos e posterior comercialização no mercado interno.

Para este artigo, nossa análise se concentrará nas Áreas de Livre Comércio da Amazônia Ocidental, considerando que estes territórios estão inseridos na política territorial do Estado brasileiro destinada à promoção do desenvolvimento das fronteiras dos estados em que elas se localizam, incentivando o comércio bilateral, e dessa forma, promovendo a integração regional.

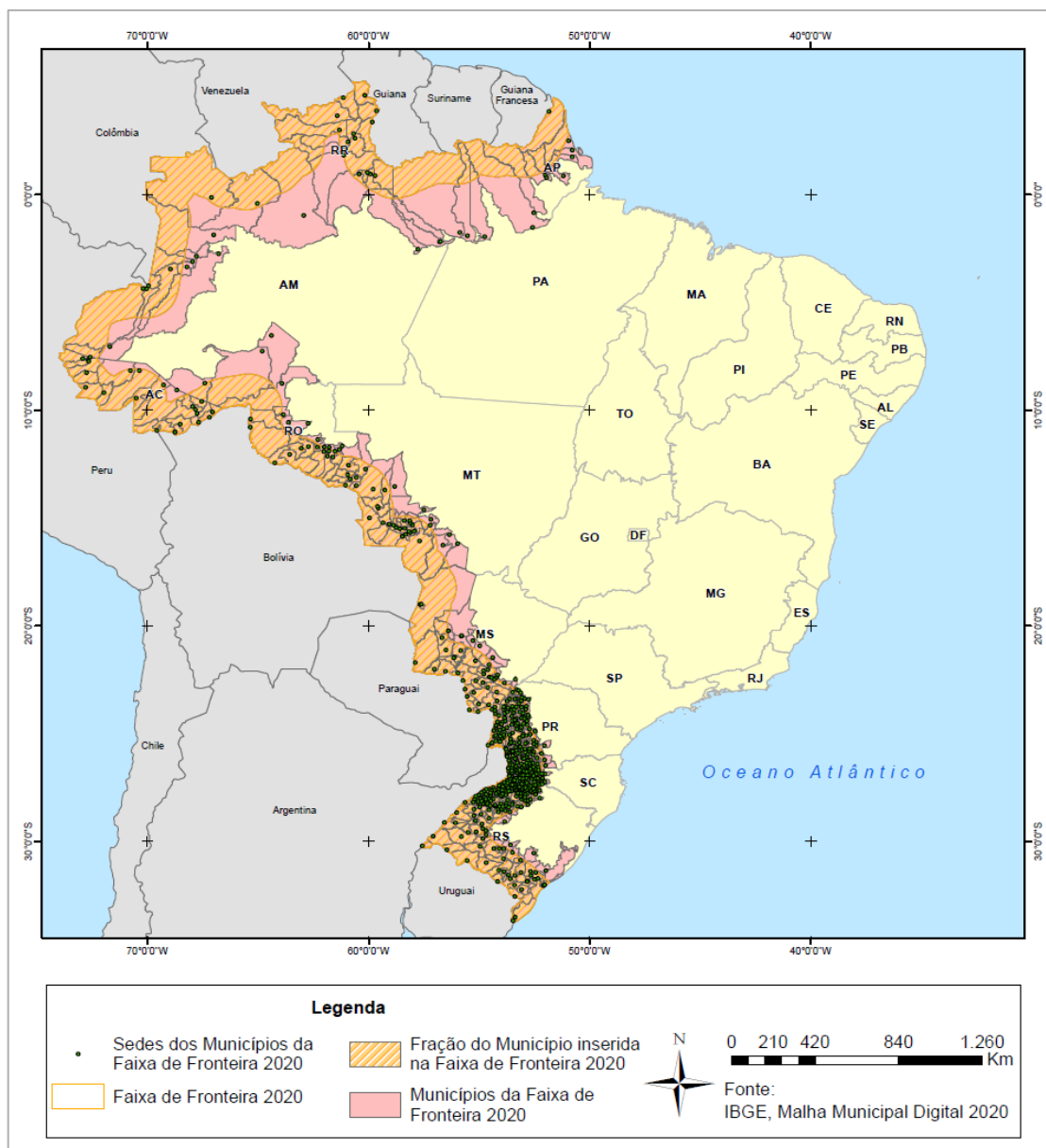
RESULTADOS E DISCUSSÃO

A faixa de fronteira brasileira

Segundo a lei 6.634/79, posteriormente reiterada pela Constituição Federal (1988), a Faixa de Fronteira brasileira (Figura 1) é a faixa interna que ocupa 150 km de largura paralela ao limite internacional, ao longo dos 15.719 km de fronteira terrestre do território nacional (BRASIL, 1979). Esta região engloba 588 municípios em 11 estados diferentes, ocupando

16,6% da área territorial do Brasil (IBGE, 2019). Do total de municípios da faixa de fronteira, 432 estão inteiramente na faixa, enquanto 156 estão apenas parcialmente.

Figura 1. Faixa de Fronteira do Brasil



Fonte: IBGE, 2021

Como forma de ampliar o dinamismo econômico e propor ações para a integração fronteiriça, o Estado brasileiro, por meio do seu Ministério da Integração, elaborou em 2009 o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (BRASIL, 2009). Segundo a cartilha que apresenta este programa, o objetivo desta política é “promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul”



(BRASIL, 2009). O PDFF revela a iniciativa do Estado brasileiro para a faixa de fronteira, com foco em aspectos econômicos e sociais e não apenas de defesa, como no passado.

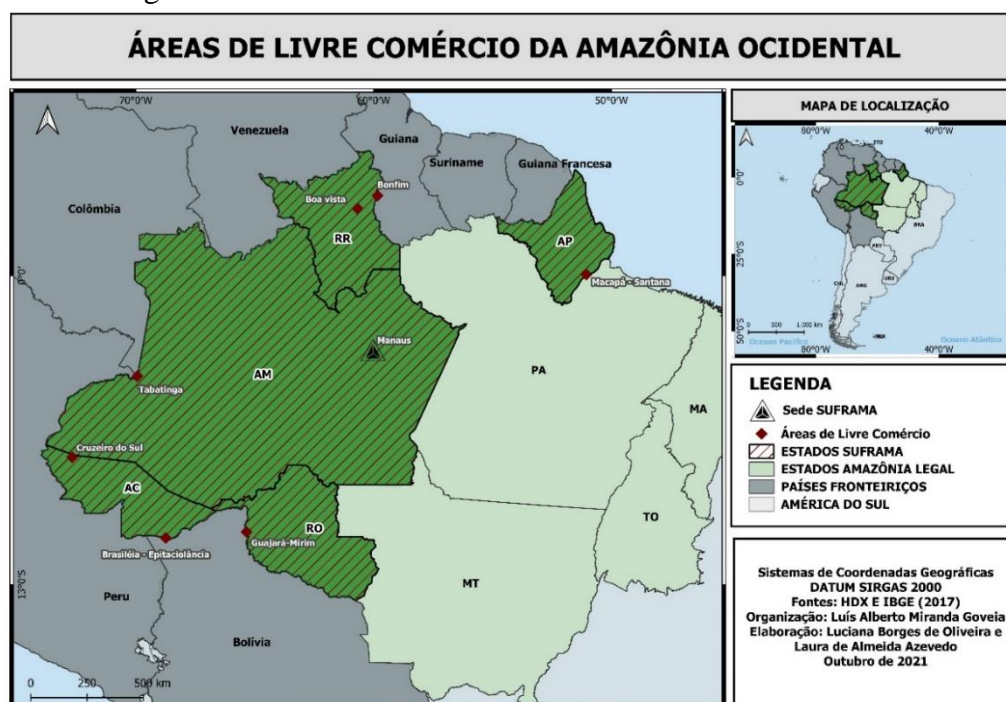
A partir da observação da Figura 1, pode-se destacar que a maioria dos municípios da faixa de fronteira estão localizados na região Sul do país. Este cenário contribui para maior dinamismo econômico e integração fronteiriça nesta região. Por outro lado, os problemas sociais e econômicos da região Norte, parecem ainda mais evidentes na faixa de fronteira, reflexo, dentre outros fatores, da distância dos centros de econômicos e político do país e em alguns casos até da própria capital estadual.

As Áreas de Livre Comércio da Amazônia Ocidental

É importante destacar que antes mesmo do PDFF, o Estado brasileiro já planejava políticas territoriais de abordagem econômica para a região fronteiriça, visando a integração regional. Um exemplo é que na faixa de fronteira que abrange a região amazônica foram criadas as Áreas de Livre Comércio da Amazônia Ocidental (ALC's). Essas ZEE surgiram no Brasil como uma política territorial, implementada pelo Estado nacional desde o final da década de 1980, cujo o foco é a promoção do desenvolvimento a partir de ações econômico-comerciais.

Segundo informações do portal eletrônico da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), atualmente, as ALCs da Amazônia Ocidental são: Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima; Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia; Brasiléia, com extensão a Eitaciolândia, e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre; Tabatinga, no Estado do Amazonas; e Macapá-Santana, no Estado do Amapá que formam uma única área (Figura 2). Todas as ALCs são administradas pela Suframa, ligada ao Ministério da Economia.

Figura 2. Áreas de Livre Comércio da Amazônia Ocidental



Fonte: Elaborado por Borges e Azevedo, 2021. Organizado pelo autor.

A característica geográfica é um fator importante para a compreensão do processo de criação das ALCs. Apesar da ausência de uma legislação comum à todas estas áreas, e da sua implantação ter ocorrido em diferentes períodos, percebe-se que elas estão localizadas na faixa de fronteira, com exceção da ALC Macapá-Santana. Além disso, esta é a única localizada fora da região definida como Amazônia Ocidental. É importante destacar também que das sete Áreas de Livre Comércio, quatro estão posicionadas no limite internacional próximas à cidades de países vizinhos, constituindo as cidades-gêmeas.

O reconhecimento da fronteira como espaço de interações, que independe dos limites internacionais dos Estados, despertou no Estado brasileiro a formulação dessa política territorial que pudesse contribuir para a intensificação das trocas comerciais na região fronteiriça. Dessa forma, as fronteiras deixam de ser espaços exclusivos de programas de securitização e passam a integrar uma política de cooperação e integração em diversas modalidades, inclusive econômica.

Sobre a criação das Áreas de Livre Comércio na Amazônia Ocidental, Botelho (2006) afirma que esta política surgiu devido à necessidade de interiorizar, nesta região, os benefícios associados ao crescimento econômico que se verificou com a instalação da Zona Franca de Manaus.



Diversos autores concordam com os resultados positivos advindos da criação da Zona Franca de Manaus (BECKER, 1974; NASCIMENTO; LIMA, 2005; NOGUEIRA; NETO, 2015), apontando que desde a criação dessa ZEE, ampliou-se a atração de indústrias nacionais e estrangeiras, a dinamização do comércio, a geração de empregos diretos e indiretos, a integração do parque industrial à economia nacional e o crescimento do PIB. Contudo, tal dinâmica concentrou-se, quase que exclusivamente, em Manaus e arredores, não contribuindo de fato para o desenvolvimento da região da Amazônia Ocidental. Dessa forma, a criação das Áreas de Livre Comércio em todos os estados da Amazônia Ocidental e Amapá serviria para minimizar as assimetrias intrarregionais, estendendo, a estes municípios, alguns dos benefícios fiscais que existiam na ZFM.

O quadro 1 apresenta todas as Áreas de Livre Comércio da Amazônia Ocidental, em ordem cronológica, identificando as legislações de criação e regulamentação e os países com os quais fazem fronteira.

Quadro 1. Áreas de Livre Comércio da Amazônia Ocidental

Município	UF	Fronteira internacional	Cidade Gêmea	Legislação de criação e regulamentação	Ano de implantação	Área da ALC KM ²
Tabatinga	AM	Colômbia	SIM	Lei nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989	1990	20
Guajará-Mirim	RO	Bolívia	SIM	Lei nº 8.210, de 19 de julho de 1991 e Decreto n.º 843, de 23 de junho de 1993	1991	83
Macapá Santana	AP	Guiana Francesa	NÃO	Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991 e Decreto n.º 517, de 8 de maio de 1992	1993	6.562 1.599
Cruzeiro do Sul	AC	Peru	NÃO	Lei nº 8.857, de 8 de março de 1994 e Decreto n.º 1.357, de 30 de dezembro de 1994	1994	20
Brasiléia-Epitaciolândia	AC	Bolívia	SIM	Lei nº 8.857, de 8 de março de 1994 e Decreto n.º 1.357, de 30 de dezembro de 1994	1994	20 20
Bonfim	RR	Guiana	SIM	Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991 e Decreto n.º 6.614, de 23 de outubro de 2008	1994	6.391
Boa Vista	RR	Guiana/Venezuela	NÃO	Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991 e Decreto n.º 6.614, de 23 de outubro de 2008	2008	4.269

Fonte: Elaborado pelo autor.



Através da observação do quadro 1 percebe-se que a primeira ALC foi implantada no ano de 1990 em Tabatinga, localizada no estado do Amazonas, na fronteira com a Colômbia. Nos anos seguintes, até 1994, foram implantadas mais seis ALCs. Contudo, em 2008 o Decreto nº 6.614 alterou a Lei nº 8.256, transferindo a ALC de Pacaraima para Boa Vista no mesmo estado (Roraima), tornando esta a ALC mais recente.

Em relação às dimensões fronteiriças, observa-se que o conjunto de ALC's faz fronteira com cinco países sul-americanos e mais um território ultramarino (Guiana Francesa). A localização das ALC's na região de fronteira no Norte do país apresenta considerável potencial para a integração pan-amazônica. Ainda sobre o aspecto das fronteiras, vale destacar que Tabatinga, Guajará-Mirim, Brasileia/Epitaciolândia e Bonfim constituem cidades-gêmeas, com seus pares do outro lado do limite internacional. Este cenário aproveita-se das relações espontâneas nas fronteiras (MACHADO et. al. 2005), ao mesmo tempo que alavanca o potencial das trocas comerciais fronteiriças.

No âmbito geográfico, além da dimensão amazônica e fronteiriça, as legislações de criação das ALCs apresentam a delimitação dessas áreas, identificando-as conforme o perímetro urbano que varia de acordo com cada município, conforme o Quadro 1. Dessa forma, para se beneficiarem dos incentivos fiscais oferecidos, as empresas necessitam estar localizadas nesses territórios. Em Nota Técnica, a Coordenação-Geral de Estudos Econômicos e Empresariais da Suframa (2014) ressalta a necessidade de adequação das ALC's à área geográfica dos municípios, pois se o objetivo da formação dessas áreas é o desenvolvimento dos municípios e regiões fronteiriças, tal política não pode restringir-se às áreas urbanas, conforme trecho a seguir:

Ora, se a lógica das ALCs é o fomento ao desenvolvimento dos municípios, não há sentido em ter regimes especiais apenas para a área urbana dos municípios, o que por sua vez torna-se incongruente, inclusive com a construção de instrumentos que venham a dinamizar o setor secundário, ou seja, captar a instalação de indústrias para esses municípios a partir do uso das matérias-primas regionais (*PPB regionais*) (SUFRAMA, 2014, p. 28).

Acrescenta-se ainda que para a valorização e beneficiamento dos produtos regionais e posterior cadastro das empresas produtoras na Suframa, que podem estar localizadas em áreas não-urbanas, a delimitação das ALC's precisam ser revistas em alguns destes municípios.

Além das particularidades quanto às delimitações territoriais de cada ALC, e de outras diferenças pontuais, de forma geral, as legislações que tratam sobre a criação das Áreas de Livre Comércio mencionam em seus objetivos, a promoção do desenvolvimento das regiões



fronteiriças dos respectivos estados onde estas se localizam, e também o incremento das relações bilaterais com os países vizinhos, conforme a política de integração latino-americana (Quadro 2).

Considerando que a legislação das ALC's prevê regime fiscal diferenciado em relação à compra de produtos importados, compreende-se que o incremento das relações bilaterais com os países vizinhos se realizará através do comércio, o que poderá intensificar a cooperação transfronteiriça em outras áreas, consolidando a política de integração regional.

Quadro 2. Objetivo das Áreas de Livre Comércio

ALC	Objetivos
Tabatinga	Promover o desenvolvimento da região de fronteira
Guajará-Mirim	Promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo noroeste daquele Estado, bem como incrementar as relações bilaterais com o país vizinho, segundo a política de integração latino-americana.
Brasileia-Epitaciolândia	Promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças dos extremos norte e leste daquele Estado e com o objeto de incrementar as relações com países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana,
Cruzeiro do Sul	Promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças dos extremos norte e leste daquele Estado e com o objeto de incrementar as relações com países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana,
Bonfim	Promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte daquele Estado e com o objetivo de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.
Boa Vista	Promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças dos extremos norte e leste daquele Estado e com o objeto de incrementar as relações com países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana,
Macapá-Santana	Promover o desenvolvimento daquele Estado e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.

Fonte: (BRASIL, 1989; 1990; 1991; 1992; 1993; 1994; 2008).

A observação do quadro acima, revela, em certa medida, uma evolução dos objetivos das ALC's. Quando compara-se a primeira ALC criada (Tabatinga), com as posteriores, percebe-se que naquela o objetivo era “promover o desenvolvimento da região de fronteira”, enquanto nas seguintes, os legisladores incluíram “incrementar as relações com o (s) país (es) vizinho (s), segundo a política de integração latino-americana”. Contudo, ao tratar de desenvolvimento da região de fronteira de Tabatinga, a criação desta ALC não exclui o incremento das relações bilaterais com o país vizinho, pelo contrário, entendemos que esta política territorial para o desenvolvimento almejado nas zonas de fronteira, necessita de mecanismos que viabilizem a integração regional. Em 2009, o Decreto Nº 6.759, confirmou um mesmo objetivo para as ALC's, ao dispor que elas foram estabelecidas com “finalidade de promover o desenvolvimento



de áreas fronteiriças específicas da Região Norte do País e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana” (BRASIL, 2009).

A Suframa ainda acrescenta que a melhoria na fiscalização de entrada e saída de mercadorias, o fortalecimento do setor comercial, a abertura de novas empresas e a geração de empregos são as principais finalidades dessas áreas (SUFRAMA, 2017). Outros objetivos associados aos anteriormente identificados, são elencados pela Nota Técnica da SUFRAMA, “Áreas de Livre Comércio – ALCs: Diagnóstico socioeconômico e propostas para o desenvolvimento” de 2014, que faz referência ao relatório “Zona Franca e Áreas de Livre Comércio na Amazônia – histórico, objetivos, políticas, incentivos e perspectivas atuais” de 1993:

a) impulsionar o processo de desenvolvimento na cidade e regiões limítrofes; b) atrair investimentos públicos e privados a partir da criação de facilidades de infraestrutura, serviços e a extensão do regime especial de incentivos da Zona Franca de Manaus; c) funcionar como posto de distribuição regional de produtos industriais produzidos na própria Zona Franca de Manaus; d) intensificar as transações comerciais com áreas limítrofes de influência da Amazônia; e) suprir deficiências do sistema de abastecimento das sub-regiões; f) induzir o processo de acumulação de capital nas sub-regiões onde estão localizadas; g) gerar empregos para a população da área, visando o incremento da renda; h) criar facilidades e comercialização das matérias-primas regionais, inclusive pescado; i) dotar as sub-regiões de infraestrutura para o aproveitamento de suas potencialidades turísticas (BRASIL, 1993 apud SUFRAMA, 2014, p. 6-7)

Em síntese, a análise dos objetivos das ALCs permite a identificação de alguns princípios gerais dessas áreas: promoção do desenvolvimento endógeno local e fronteiriço e incentivo à geração de empregos à partir das relações comerciais beneficiadas pelos incentivos fiscais.

Para o alcance dos objetivos mencionados, as legislações de criação e regulamentação das ALC's especificam diversos benefícios fiscais que passariam a vigorar nestas cidades. Os benefícios mencionados abrangem aspectos relacionados à importação do exterior, a compra de mercadorias de outras áreas do território nacional, a venda para o exterior e também para o território brasileiro.

As desonerações fiscais, das ALC's, incluem a suspensão e posterior isenção do Imposto de Importação, de acordo com regras pré-estabelecidas; a suspensão e posterior isenção do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) tanto de mercadorias importadas quanto provenientes de outras áreas do território nacional; redução das alíquotas de PIS/Pasep e Confins; isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e isenção do Imposto de Exportação. Tanto o II, quanto o IPI são os principais tributos tratados nas legislações de criação e regulamentação das ALC's e apresentam algumas variações nas



mercadorias beneficiadas, conforme cada ALC. É importante destacar que todos os benefícios fiscais são direcionados apenas para as empresas que possuem cadastro na SUFRAMA.

Em relação ao Imposto de Importação (II) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) vinculado à importação, a lei prevê que a suspensão dos impostos transforma-se em isenção quando destinada à venda e consumo internos às ALC's. A referida isenção, no caso do II, é orientada ao beneficiamento de pescado, recursos minerais e matérias-primas agrícolas ou florestais, agricultura, agropecuária e piscicultura, ao turismo, à estocagem para exportação, para construção e reparos navais e para internação com bagagem acompanhada. A análise das referidas legislações nos permite apontar algumas particularidades. Enquanto a isenção do II à construção e reparos navais não inclui as ALC's de Bonfim, Boa Vista e Macapá-Santana, os incentivos à agricultura são restritos à ALC de Guajará-Mirim.

Em relação à isenção de IPI na entrada de produtos estrangeiros, a legislação expressava, inicialmente, que ela se realizaria quando os produtos tivessem o mesmo destino daqueles apontados acima referente ao II, acrescidos da: estocagem para reexportação, no caso da ALC de Tabatinga; industrialização de produtos em seus territórios, restrita às ALC's de Tabatinga, Cruzeiro do Sul e Brasileia e beneficiamento da pecuária, exclusiva das áreas de Boa Vista, Bonfim, Macapá, Santana, Brasileia e Cruzeiro do Sul.

Apesar dos dispositivos legais específicos à cada ALC tratar sobre o IPI, o governo federal sancionou em 2010 o Decreto nº 7.212 (BRASIL, 2010), que regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, apresentando uma seção sobre as Áreas de Livre Comércio. O referido decreto expressa que os produtos industrializados nas ALC's ficam isentos do IPI quer se destinem ao consumo interno ou a comercialização em qualquer ponto do território nacional, desde que haja preponderância de matérias-primas de origem regional, provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral e que tenham sido elaborados por estabelecimentos industriais cujos projetos tenham sido aprovados pela Suframa.

As legislações supracitadas também definem as mercadorias que estão excluídas dos benefícios fiscais de II e IPI nas ALC's: armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, perfumes e bens finais de informática. No caso desse último item, a exceção em relação à isenção do IPI aplica-se somente às ALC's de Tabatinga e Guajará-Mirim.

Além dos benefícios fiscais tratados acima, as ALC's preveem, nas compras nacionais, a isenção do PIS/PASEP, COFINS e ICMS e a redução da alíquota do PIS/PASEP e COFINS

nas vendas nacionais. O ICMS no momento da venda depende da definição estabelecida por cada estado (Figura 3).

Nota-se que as principais diferenças entre as ALC relacionam-se às dimensões da área, conforme definidas pelas legislações de criação e regulamentação. Além disso, as diferenças quanto a determinados setores econômicos, beneficiados ou não pelas isenções fiscais, pode estar relacionada às bases econômicas dos municípios onde estão instaladas as ALC's.

A partir dos objetivos de criação das Áreas de Livre Comércio e a definição dessas áreas, expressos anteriormente, compreende-se que as referidas isenções fiscais poderão contribuir para o aumento da produção e consumo, intensificação das trocas comerciais, atração e surgimento de novas empresas e geração de empregos.

Figura 3. Resumo dos Incentivos Fiscais das ALCs no momentos de compra e venda



Fonte: Gouveia, 2021

As legislações de criação de grande parte das ALC's da Amazônia Ocidental definem o prazo de 25 anos para a execução do regime aduaneiro dessas áreas, o que vigoraria até o período 2014-2017. Contudo, em 2014, o Congresso Nacional aprovou projeto de lei ampliando a validade até o ano de 2050, confirmando a pertinência dessa política para a região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política territorial para a faixa de fronteira, especificamente, para a região da Amazônia Ocidental, tem buscado desenvolver essa região, promovendo maior dinamismo econômico através dos incentivos fiscais que visam incentivar o comércio local e



transfronteiriço. Simultaneamente, tal estratégia confirma a ação do Estado sobre esse território buscando dinamizá-lo conforme seus interesses.

Percebe-se que mesmo considerando o baixo dinamismo econômico e o fraco desenvolvimento dessa região, a criação das ALC's reconheceu a realidade cotidiana fronteiriça, de mobilidade de pessoas e trocas comerciais, para a promoção do desenvolvimento regional e do comércio local, a partir da renúncia fiscal. Tal situação confirma a concepção de fronteira proposta por Machado (2002) de região de contato, interação e trocas.

A análise dos objetivos, presente nos dispositivos legais que criaram e regulamentaram as ALC's, reflete duas dimensões, que no caso das regiões de fronteira, podem estar diretamente relacionadas. Em primeiro lugar, ao objetivar o desenvolvimento das regiões de fronteira dos estados onde estão instaladas as ALC's, a política de criação dessas áreas visava uma determinada concepção de desenvolvimento regional. O segundo objetivo destina-se à incrementar o comércio bilateral com os países vizinhos, segundo a perspectiva da integração latino-americana.

As dimensões geográficas, na criação das Áreas de Livre Comércio, indicam a valorização da faixa de fronteira. Ao selecionar e beneficiar municípios que estão localizados nesta região, incluindo aqueles que formam cidades-gêmeas, representantes de uma maior escala de integração com os países vizinhos, ampliando-se as potencialidades para a realização das trocas comerciais, aproveitando-se dos benefícios fiscais. Acrescenta-se a Amazônia Ocidental e o Amapá, como áreas de interesse do Estado brasileiro para a expansão dessas Zonas Econômicas Especiais, iniciadas com a Zona Franca de Manaus e dessa forma interiorizar o crescimento e desenvolvimento econômico e diminuir as assimetrias dentro da região. A questão da conformação da delimitação das ALC's às áreas urbanas dos municípios onde estão instaladas também merece destaque, dentro da abordagem geográfica. A necessária adequação dos referidos limites poderá contribuir para uma maior quantidade de empresas beneficiadas, ampliando os territórios que poderão aproveitar-se do desenvolvimento, conforme os objetivos constantes na legislação e divulgados pela SUFRAMA.

Quanto aos benefícios fiscais, percebe-se uma grande variedade de tributos com isenções ou reduções nas ALC's. De forma geral, os incentivos são os mesmos para este grupo de municípios, com pequenas variações quanto às mercadorias beneficiadas, geralmente valorizando aspectos econômicos locais e regionais.

Baseados nos apontamentos feitos ao longo deste texto, conforme verificado nas legislações, documentos e pesquisa bibliográfica, surgem algumas reflexões. As empresas localizadas nestes municípios têm conhecimento dos benefícios fiscais oferecidos pelo governo



federal? Considerando que faz mais de 25 anos da criação da maioria das ALC's, de que forma essa política territorial contribuiu para o desenvolvimento dessas regiões fronteiriças? Considerando a sua caracterização como ZEE, as ALC's têm apresentado destaque comercial na escala estadual ou nacional? Os dados de comércio exterior apresentam o incremento das relações com os países vizinhos, confirmando um processo de integração regional? O aprofundamento dessas questões em pesquisas futuras poderá indicar a efetivação da política de criação das ALC's e o papel dessas áreas para o desenvolvimento da faixa de fronteira na região Norte do país.

REFERÊNCIAS

BECKER, B. K. A Amazônia na Estrutura Espacial do Brasil. **Revista Brasileira De Geografia**, Rio de Janeiro, v. 36, n.2, p. 3-33, 1974.

BOTELHO, Antônio José. **Redesenhando o projeto ZFM – um estado de alerta (uma década depois)**. Manaus: Editora Valer, 2006.

BRASIL. Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979. **Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm. Acesso em: 19 maio de 2021.

BRASIL. Decreto n.º 6.614, de 23 de outubro de 2008. **Regulamenta a Lei no 8.256, de 25 de novembro de 1991, que cria áreas de livre comércio nos Municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima, e dá outras providências**, Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 24 out. 2008.

BRASIL. Lei n. 7965, de 22 de dezembro de 1989. **Cria Área de Livre Comércio no Município de Tabatinga, no Estado do Amazonas, e dá Outras Providências**. Brasília: Presidência da República. [1989]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7965.htm. Acesso em: 8 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.210, de 19 de julho de 1991. **Cria a Área de livre Comércio de Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia, e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República. [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/18210.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDF. Secretaria de Programas Regionais. Brasília, fev. 2009. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/documents/10157/3807562/cartilha+faixa+de+fronteira.pdf/e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632>. Acessado em 20 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto n.º 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. **Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior**. Brasília. Presidência da República. [2009]. Disponível em:



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em 10 de setembro de 2021.

BRASIL. Decreto Nº 7.212, de 15 de junho de 2010. **Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI**. Brasília: Presidência da República. [2010]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7212.htm. Acesso em 10 de setembro de 2021.

FAROLE, Thomas. **Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences**. Washington, DC: World Bank. 2011. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2268/600590PUB0ID1810nomic09780821386385.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 jun. 2021.

GOUVEIA, Rafael. **Incentivos Fiscais da SUFRAMA**. 2021. 57 slides. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/seminarios-apresentacoes/>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

LANNES JUNIOR, Osmar Perazzo. **Zonas de livre comércio no mundo**. Brasília: Câmara dos Deputados. Estudo. 2015. Disponível em:

<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/26780>. Acesso em 10 de jun. 2021.

MACHADO, L. O. **Sistemas, fronteiras e território**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

MACHADO, Lia Osório; HAESBAERT, Rogério; RIBEIRO, Leticia; STEIMAN, Rebeca. PEITER, Paulo; NOVAES, André. O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: OLIVEIRA, T. C. M. de (Org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: UFMS. 2005 p.87-112.

NASCIMENTO, L.R.; LIMA, J.P. Incentivos fiscais (SUDAM e SUFRAMA) e a dinâmica industrial e agropecuária da Região Norte. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 23, n. 43, 2005.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista; NETO, Thiago Oliveira. Zona Franca de Manaus: entre a geopolítica e a geoeconomia. **Anais do XI Encontro Nacional da ANPEGE: a diversidade da Geografia brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação**. 2015. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/25/691.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS; Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANCHEZ, Joan-Eugeni. **Geografia Política**. Madrid: Editorial Síntesis, SA, 1992.

SOUZA. Edson Belo Clemente. Políticas territoriais de desenvolvimento regional: o planejamento em foco nas margens do Lago de Itaipu. **Revista Paranaense de desenvolvimento**. Curitiba, n.115, p.125-147, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4813463>. Acesso em 10 de jun. 2021.

SUFRAMA. **Áreas de Livre Comércio – ALCs – Diagnóstico socioeconômico e propostas para o desenvolvimento/Coordenação-Geral de Estudos**



XIV ENCONTRO NACIONAL DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM

GEOGRAFIA

5ª EDIÇÃO ONLINE

10 À 15 DE OUTUBRO DE 2021

ISSN: 2175-8875

Econômicos e Empresariais: SUFRAMA. Org., 1ª ed, v. 1 – Manaus, 2014.

SUFRAMA. **Cartilha de Incentivos Fiscais** - Uma guia para quem deseja investir na Amazônia Ocidental. 2016. Disponível em:

http://www.suframa.gov.br/noticias/arquivos/cartilha_incentivos_fiscais_port_vf_04_10_2014.pdf. Acesso em 11 jun. de 2021.

SUFRAMA. **Áreas de Livre Comércio**. 2017. Disponível em:

<https://www.gov.br/suframa/pt-br/assuntos/areas-de-livre-comercio>. Acesso em 11 jun. de 2021.