



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**A INSTALAÇÃO DAS LOJAS FRANCAS E SEUS IMPACTOS EM FOZ DO
IGUAÇU E REGIÃO**

SANDRÉIA FONSECA

DISSERTAÇÃO

Foz do Iguaçu
2020



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

A INSTALAÇÃO DAS LOJAS FRANCAS E SEUS IMPACTOS EM FOZ DO IGUAÇU E REGIÃO

SANDRÉIA FONSECA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira

Foz do Iguaçu
2020

SANDRÉIA FONSECA

**A INSTALAÇÃO DAS LOJAS FRANCAS E SEUS IMPACTOS EM FOZ DO
IGUAÇU E REGIÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira
UNILA

Prof^a. Dr^a. Marcia Aparecida Procópio da Silva Scheer
UNILA

Prof. Dr. Hugo Eduardo Meza Pinto
UP

Foz do Iguaçu, 08 de maio de 2020.

Catálogo elaborado pela Divisão de Apoio ao Usuário da Biblioteca Latino-Americana
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

F676

Fonseca, Sandreia.

A instalação das lojas francas e seus impactos em Foz do Iguaçu e região / Sandreia Fonseca. - Foz do Iguaçu-PR, 2020.

110 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz do Iguaçu-PR, 2020.

Orientador: Gilson Batista de Oliveira.

1. Comércio - Foz do Iguaçu. 2. Lojas Francas - Foz do Iguaçu. 3. Desenvolvimento econômico. I. Oliveira, Gilson Batista de. II. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. III. Título.

CDU 339:336.2(816.6)

Dedico este trabalho à minha família,
em especial aos meus filhos, Kayra e
Gabriel, pois eles são a minha
fortaleza.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao meu orientador, professor doutor Gilson Batista de Oliveira, pela paciência, amizade e pela fluidez que deu à minha pesquisa. Agradeço ao professor doutor Breno Viotto Pedrosa, por acreditar no meu projeto, pelo caminho trilhado ao longo do primeiro ano de mestrado e pelo “norte”, quando eu me sentia perdida.

Aos professores Exzovildres Queiroz Neto e Marcia Aparecida Procópio da Silva Scheer, que fizeram parte da minha banca de qualificação, por todo o carinho despendido durante minha apresentação e pelas excelentes orientações.

Aos professores do programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Unila.

Ao diretor do Codefz, Mario Camargo, pela atenção e dedicação.

A todos que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização da pesquisa

À minha família, que sempre está ao meu lado, mesmo em momentos de exaustão.

Ao Deus da minha vida, que mantêm constantemente meu vigor e inspiração.

*Tenho a impressão de ter sido uma criança
brincando à beira-mar, divertindo-me em descobrir
uma pedrinha mais lisa ou uma concha mais bonita
que as outras, enquanto o imenso oceano da
verdade continua misterioso diante dos meus olhos.
(Isaac Newton).*

RESUMO

Desde 2018, a Receita Federal do Brasil abriu espaço para que as cidades gêmeas de fronteira terrestre formalizassem um novo tipo de comércio: as lojas francas. Esse novo regime tributário permite o comércio de mercadorias com suspensão e isenção de determinados impostos. Em junho de 2019, as primeiras lojas inauguraram no Brasil, no estado do Rio Grande do Sul. Foz do Iguaçu já soma duas lojas do mesmo modelo prontas para inaugurarem. Nesse sentido, as narrativas, presentes desde a publicação da Instrução Normativa nº 1799/2018, trouxeram importantes debates e muitas dúvidas, tanto por parte de empresários locais, quanto dos países vizinhos. Ademais, considerando que esta temática envolve fatores como: 1) relação comercial entre lojas francas e empresas locais; 2) os impactos causados na economia do Paraguai e Argentina; 3) possibilidade de se tornar um estimulador da economia de compras local e 4) fomento a novos investimentos, foi elaborado este estudo. Dessa forma, partiu-se das premissas apresentadas e da relação entre comércio e o território, formando as respostas a esses questionamentos. As bases utilizadas foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, combinadas com a pesquisa de campo, que possibilitou a captação de dados para o resultado da problemática apresentada. A linha temporal foi modificada e determinada em função de um novo fator global: o novo Coronavírus. Esse fator, notadamente, foi o responsável pelo recorte temporal desta pesquisa, considerando-se os impedimentos físicos para sua manutenção. Mas, ao fim, alcançou-se o objetivo de demonstrar como as lojas francas atuam no cenário municipal e regional, até abril de 2020. Resumidamente, a pesquisa que iniciou em meados do ano de 2018, com grande motivação sobre o tema e, determinada a lograr êxito em apresentar esse novo regime de comércio como uma grande oportunidade para a cidade, acabou por consolidar-se como algo que poderá trazer benefícios econômicos sim, mas morosamente e certamente, não com o arroubo esperado.

Palavras-chave: Foz do Iguaçu. Comércio. Lojas Francas. Desenvolvimento.

ABSTRACT

Since 2018, the Federal Revenue of Brazil has opened space for border the twin cities on the land border to formalize a new type of trade: duty-free stores. This new tax regime allows trade in goods with suspension and exemption from certain taxes. In June 2019, the first stores opened in Brazil, in the state of Rio Grande do Sul. Foz do Iguassu already has two stores of the same model ready to open. In this sense, the narratives, present since the publication of Normative Instruction nº 1799/2018, brought important debates and many doubts, both on the part of local businessmen and neighboring countries. Furthermore, considering that this theme involves factors such as: 1) commercial relationship between duty-free stores and local companies; 2) the impacts on the economy of Paraguay and Argentina; 3) the possibility of becoming a stimulator of the local purchasing economy and 4) fostering new investments, this study was prepared. In this way, we started from the premises presented and the relationship between trade and the territory, forming the answers to these questions. The bases used were bibliographic research and documentary research, combined with field research, which enabled the capture of data for the result of the presented problem. The timeline was modified and determined according to a new global factor: the new Coronavirus. This factor, notably, was responsible for the new time frame of this research, considering the physical impediments to its maintenance. But, in the end, the objective was reached to demonstrate how duty-free stores would operate in the municipal and regional scenario, until april 2020. In summary, the research that started in the middle of 2018, with great motivation on the subject and, determined to succeed in presenting this new trade regime as a great opportunity for the city, ended up consolidating itself as something that could bring economic benefits, yes, but slowly and certainly not with the expected outburst.

Keywords: Foz do Iguassu. Trade. Duty Free Shops. Development.

RÉSUMÉ

Depuis 2018, les recettes fédérales du Brésil ont ouvert un espace aux villes jumelles de la frontière terrestre pour officialiser un nouveau type de commerce: boutiques hors taxes. Ce nouveau régime fiscal permet le commerce des marchandises avec suspension et exonération de certaines taxes. En juin 2019, les premiers magasins ont ouvert au Brésil, dans l'État de Rio Grande do Sul. Foz do Iguassu dispose déjà de deux magasins du même modèle prêts à ouvrir. En ce sens, les récits, présents depuis la publication de l'instruction normative n° 1799/2018, ont suscité d'importants débats et nombreux doutes, tant de la part des hommes d'affaires locaux que des pays voisins. En outre, considérant que ce thème implique des facteurs tels que: 1) les relations commerciales entre les boutiques hors taxes et les entreprises locales; 2) les impacts sur l'économie du Paraguay et de l'Argentine; 3) la possibilité de devenir un stimulant de l'économie locale d'achat et 4) la promotion de nouveaux investissements, cette étude a été préparée. Ainsi, nous sommes partis des prémisses présentées et de la relation entre le commerce et le territoire, formant les réponses à ces questions, des données pour le résultat du problème présenté. La chronologie a été modifiée et déterminée selon un nouveau facteur global: le nouveau Coronavirus. Ce facteur, notamment, était responsable du nouveau calendrier de cette recherche, compte, l'objectif a été atteint de démontrer comment les magasins hors taxes fonctionneraient dans le scénario municipal et régional, jusqu'en avril 2020. En résumé, les recherches qui ont commencé mi-2018, avec une grande motivation sur le sujet et, déterminées à réussir à présenter ce nouveau régime commercial comme une belle opportunité pour la ville, ont fini par se consolider comme quelque chose qui pourrait apporter avantages économiques, oui, mais lentement et certainement pas avec l'explosion attendue.

Mots clefs: Foz do Iguassu. Commerce. Boutiques hors taxes. Développement.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Mudanças na Hierarquia Urbana.....	34
Figura 2 Mapa das maiores concentrações urbanas no Brasil.....	35
Figura 3 Rede de Cascavel e Região (1972).....	42
Figura 4 Rede de Cascavel e Região (1993).....	44
Figura 5 Tipologia das Interações Fronteiriças – Arco Sul.....	52
Figura 6 Folder do I Seminário sobre a Instalação das Lojas Francas.....	80
Figura 7 Capa da Revista ACIFI de junho de 2018, nº 21.....	81
Figura 8 Capa da Revista ACIFI de agosto de 2018, nº 22.....	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Cidades Gêmeas do Brasil (2019).....	48
Quadro 2 Ordem cronológica da legislação das lojas francas no Brasil.....	59
Quadro 3 Tributos sobre mercadorias	64
Quadro 4 Comparação dos regimes de tributação - ZFM.....	68
Quadro 5 Comparação dos regimes de tributação - ALC.....	69
Quadro 6 Comparação dos regimes de tributação – lojas francas.....	69
Quadro 7 Perfil dos entrevistados.....	74
Quadro 8 Resumo das categorias - sínteses.....	77
Quadro 9 Quadro matricial da C1.....	78
Quadro 10 Quadro matricial da C2.....	83
Quadro 11 Quadro matricial da C3.....	85
Quadro 12 Quadro matricial da C4.....	87
Quadro 13 Quadro matricial da C5.....	90
Quadro 14 Resumo explicativo das normas compiladas e exemplos apresentados por Marcushi.....	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Tributação Produtos Importados: entrada mercadorias - lojas francas.....	65
Tabela 2 Tributação Produtos Importados: entrada mercadorias – Simples Nacional.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIFI	Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu
ALC	Áreas de Livre Comércio
ADE	Ato Declaratório Executivo
CODEFOZ	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu
COVID-19	Novo Coronavírus
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IN	Instrução Normativa
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Polo Industrial de Manaus
PMFI	Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu
REGIC	Regiões de Influências das Cidades
RFB	Receita Federal do Brasil
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SINDILOJAS	Sindicato Patronal do Comercio Varejista
SISCOMEX	Sistema Integrado de Comércio Exterior
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLARIZAÇÃO.....	21
1.1 DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO REGIONAL.....	22
1.2 A TEORIA DA POLARIZAÇÃO E SUA APLICAÇÃO.....	26
2 A HIERARQUIA URBANA DAS CIDADES BRASILEIRAS E O CONCEITO DE CIDADES GÊMEAS.....	32
2.1 HIERARQUIA URBANA – CIDADES BRASILEIRAS.....	32
2.1.1 Foz do Iguaçu e a Hierarquia Urbana.....	38
2.2 CIDADES GÊMEAS.....	46
2.2.1 Aspectos da Fronteira.....	49
2.2.2 A Porosidade da Trílice Fronteira.....	53
3 FORMAÇÃO E NATUREZA DO ARCABOUÇO LEGISLATIVO SOBRE LOJAS FRANCAS.....	58
3.1 REGIME ADUANEIRO ESPECIAL	62
3.1.1 Tratamento Tributário das Lojas Francas.....	63
3.1.2 Regime Tributário da Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio..	66
4 CENÁRIOS E POSSÍVEIS IMPACTOS REGIONAIS.....	71
4.1 A LOJA FRANCA NA DINÂMICA DE FOZ DO IGUAÇU E REGIÃO.....	72
4.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS - METODOLOGIA E CONSIDERAÇÕES.....	73
4.2.1 A Implantação das Lojas Francas.....	77
4.2.2 Instalação Geográfica das Lojas Francas.....	81
4.2.3 Impactos ao Comércio do Paraguai.....	84
4.2.4 Preocupação em Relação ao Empresário Local.....	87
4.2.5. Fomento para Novos Investimentos	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS.....	100
APÊNDICES.....	106
Apêndice A Roteiro1 de Entrevistas Semi-Estruturadas.....	106

Apêndice B Roteiro 2 de Entrevistas Semi-Estruturadas	107
Apêndice C Roteiro 3 de Entrevistas Semi-Estruturadas	108
Apêndice D Quadro 14 - Resumo explicativo das normas compiladas e dos exemplos apresentados por Marcuschi (1986).....	109

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, particularmente em 2018 e 2019, intensificaram-se as especulações e as consultas sobre como investir em lojas francas de fronteira terrestre. Mas esse assunto já vinha sendo debatido desde 2012. Com a intervenção dos políticos do estado do Rio Grande do Sul, liderados pelo Deputado Frederico Antunes, a Lei nº 12.723/2012 foi editada com a inclusão do artigo 15-A, que possibilitou a abertura dessa modalidade de comércio em Cidades Gêmeas.

Após essa edição, em 2018, a Receita Federal do Brasil (RFB) finalmente divulgou sua regulamentação, através da Instrução Normativa nº 1799 de março de 2018, doravante citada apenas como IN.

Essa IN estabelece normas complementares para a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre. Esse segmento de comércio, também conhecido por *free shop* ou *duty free* consiste em lojas autorizadas a vender mercadorias nacionais, importadas ou desnacionalizadas com isenção de impostos¹, à pessoa física, desde que apresentado o Cadastro Nacional de Pessoa Física ou no caso de estrangeiros, documento de identificação, a um limite de U\$300,00 (trezentos dólares americanos) por pessoa, em um espaço de trinta dias.

Para habilitação neste regime especial é necessário possuir um patrimônio líquido igual ou superior à R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais), além disso, a Instrução Normativa estabelece em seu artigo 5º, os limites de concessão à pessoa jurídica.

Foz do Iguaçu já tentou dois ensaios para a aprovação de um modelo de comércio similar, elencados dessa forma: 1) o projeto de lei nº 1.735/1996, que tencionava a aprovação de uma Área de Livre Comércio² no município, onde as empresas autorizadas a operar, seriam beneficiadas com a suspensão do imposto de importação (II) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) e, 2) o projeto de lei nº 3.418/2015, que propunha a criação de

¹ As mercadorias importadas terão suspensão de tributos até a conversão em venda. Após a venda haverá a isenção dos tributos.

² Criadas em 1991 através da Lei nº 8.256/1991, as áreas de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, estabelecidas com a finalidade de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte daquele Estado de Roraima, com o objetivo de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.

uma Zona Franca em Foz do Iguaçu com o mesmo formato tributário da Zona Franca de Manaus (ZFM).

Ambos os projetos fracassaram devido ao cunho político e, ao passo que o primeiro foi extinto, o segundo encontra-se estático na câmara paranaense, onde aguarda desde 2017, o parecer do relator da Comissão de Finanças e Tributação a respeito do tema. Finalmente, a lei nº 12.723/2012 e a IN nº 1799/2018 proporcionaram à Foz do Iguaçu, a oportunidade de movimentar sua economia através desse regime aduaneiro especial.

Mas, cabia a cada cidade gêmea a legalização, dentro de suas normativas específicas, do processo de instalação das lojas em seu âmbito geográfico. No município, esse processo foi concretizado através do decreto nº 26.609 de 15 de agosto de 2018, no qual o prefeito Francisco Lacerda Brasileiro, dispôs efetivamente dessa legislação.

O deputado Frederico Antunes, presidente da Frente Parlamentar pela Instalação dos *free shops* nas Cidades Gêmeas de Fronteira, destacou que as lojas francas serão um grande benefício para as cidades de fronteira como um todo, que lutam contra desigualdades, como a extinção de empregos e o êxodo da população justamente por viverem em cidades gêmeas (VEECK, 2012).

Toda a ampla contenda sobre a instalação das lojas francas em Foz do Iguaçu deve ser analisada sob alguns aspectos: por um lado, empresários locais que vislumbram uma oportunidade para crescerem e se desenvolverem economicamente e por outro, temem investir um valor considerável e não ter o retorno financeiro esperado. Até mesmo sobressaem dúvidas sobre a atual legislação pois desde que a IN foi publicada, já sofreu três edições em seu texto, na qual a última, o governo brasileiro tratou de autorizar mercadorias que podem ser de grande relevância, quando o assunto é a relação entre a economia trinacional.

Portanto, alguns questionamentos surgiram: Como será investir em um modelo de comércio desse aspecto, sem modelos anteriores no Brasil e sem segurança legal? Como será o comportamento do território municipal em frente às lojas francas? Somado a essas questões, que até o final do ano de 2019, propunham-se, de fato, pertinentes a essa pesquisa, podem ser incluídas outras perguntas, pois o cenário econômico não apenas municipal, mas global foi alterado desde fevereiro de 2020 por conta da pandemia instaurada do novo Coronavírus, a COVID-19.

Percebe-se por todas essas interrogações, que há muito para se investigar, mas, para efeitos desta pesquisa, os dados examinados levaram em conta o cenário econômico apresentado até abril de 2020, com a seguinte questão norteadora: quais os impactos da implantação das lojas francas em Foz do Iguaçu e região?

Esse é um tema relevante para todas as regiões de fronteira, por investigar essa demanda atual. Cabe lembrar que em julho de 2019, as primeiras lojas foram inauguradas no estado do Rio Grande do Sul, com uma unidade na cidade de Barra em do Quaraí, seis unidades em Uruguaiana e uma em Jaguarão.

Em Foz do Iguaçu, a empresa *Sky Duty Free* e a americana *Duty Free Américas*, já receberam a liberação da RFB³. A *Sky Duty Free* está pronta para operacionalizar seu funcionamento, aguardando apenas as mercadorias, que são importadas.

Lima (2017) cita o fato de que alguns dos países que fazem fronteira com o Brasil e já possuem este tipo de comércio, sempre foram um forte atrativo turístico para os brasileiros. Além disso, a questão da movimentação econômica dessas regiões foi potencializada. A criação das lojas francas também aumentou o controle e fiscalização dos órgãos alfandegários, que sempre encontraram enormes dificuldades de fiscalizar as mercadorias vindas do estrangeiro.

E Bella Unión, no Uruguai, o prefeito Willian Cresseri, comentou que após a chegada dos *free shops*, o município teve um amplo crescimento, e a arrecadação se elevou consideravelmente. Junto a isso vieram novos empreendimentos, tanto comerciais, como residenciais. Ele aponta que os *free shops* não vieram trazer a solução para todos os problemas financeiros municipais (nem poderiam), mas estão sendo de grande ajuda nas finanças do município por trazerem maior atração no turismo de compras, movimentando o comércio local (VEECK, 2012).

Isto posto, como objetivo geral esta pesquisa se propôs a identificar os possíveis impactos em Foz do Iguaçu após a implementação das lojas francas, observando as experiências de outros países (Uruguai e Argentina), após analisar aspectos da geografia econômica de Foz do Iguaçu. Como objetivos específicos, foram delimitados: (I) verificar quais seriam as mudanças econômicas mais

³ ADE SRRF09 N° 177, de 27 de novembro de 2019.

expressivas com a nova forma de tributação; e (II) disponibilizar os dados já interpretados para contribuir como forma de consulta e auxílio para dirimir possíveis dúvidas no investimento de uma futura loja franca.

Para atingir esses objetivos, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica mesclada com a pesquisa documental e a pesquisa de campo. A pesquisa mista segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica, mas leva-se em consideração a exploração de fontes documentais⁴. Em relação às fontes de pesquisa os dados foram levantados em órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES); a Associação comercial e Industrial de Foz do Iguaçu (ACIFI); o Conselho de desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu (CODEFOZ) e demais necessários.

A técnica utilizada para a coleta de dados foi entrevista semi-estruturada, seguindo um roteiro, mas com liberdade aos entrevistados. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 195), a entrevista é “um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social”.

Para analisar e entender os discursos apresentados nas entrevistas, elas foram transcritas, tratadas e o material coletado foi organizado e categorizado. A análise de conteúdo é composta pelo conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa obter através de procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que podem ser quantitativos ou não, mas que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977).

O que é a análise de conteúdo actualmente? Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais subtis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a «discursos» (conteúdos e continentes) extremamente diversificados (BARDIM, 1977, p. 3).

Dessa forma, Bardim (1977) deixa comprovada a classificação dos métodos de análise do conteúdo existente nos discursos.

⁴ Considerou-se a utilização desse método, uma vez que os documentos utilizados para a análise são documentos oficiais (Leis, Instruções Normativas, etc.), pertinentes a este tipo de pesquisa.

Essa dissertação é composta de quatro capítulos e da presente introdução. O capítulo inicial apresenta discussões teóricas sobre desenvolvimento regional e a teoria da polarização aplicada ao comércio. A segunda parte da discussão expõe os aspectos territoriais e a posição do município na hierarquia urbana, que foram contendas relevantes para a construção do caminho estabelecido na pesquisa. Demonstra ainda, os conceitos das cidades gêmeas brasileiras, onde Foz do Iguaçu figura na tipologia do modelo sináptico, representando no cenário nacional, a maior cidade gêmea de tríplice fronteira. Elementos sobre a fronteira e sua porosidade também fazem parte desse capítulo. Os princípios fundamentais sobre o arcabouço legal condizente à formação das lojas francas no Brasil são os tópicos do capítulo três, assim como, foi apresentada uma construção comparativa dos regimes tributários especiais da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio, realizando a verificação da similaridade desses regimes, que favorecem as regiões onde se encontram. Por fim, no capítulo quatro, foram apresentados o cenário atual da fronteira, seguidos das análises das entrevistas e inferências dos dados coletados, finalizando com as considerações finais e conclusões.

Destarte, esse estudo serve para prover cientificamente, as considerações e conclusões sobre o novo regime especial de comércio - as lojas francas - e seus aspectos na tríplice fronteira.

1. O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A POLARIZAÇÃO

Neste capítulo se discutirá a abordagem do desenvolvimento regional, sob a perspectiva de que no espaço territorializado flua a economia da região. Santos *et al* (1998) descreve que devemos fazer um esforço para repensar o território e considera que vivemos com uma noção sobre este, que herdamos da “modernidade incompleta” e de uma herança de julgamentos que vieram por séculos praticamente intocados.

É o uso do território e não ele propriamente dito, que o faz objeto de análise social, onde, habitado criará um novo entendimento. O território é composto de formas, mas o território usado entende-se por objetos e ações, sendo que é também um sinônimo de espaço humano e espaço habitado.

[...] a análise da fluidez posta ao serviço da competitividade, que hoje rege as relações econômicas, passa por aí. De um lado, temos uma fluidez virtual, oferecida por objetos criados para facilitar a fluidez e que são, cada vez mais, objetos técnicos. Mas os objetos não nos dão senão uma fluidez virtual, porque a real vem das ações humanas que são cada vez mais ações informadas, ações normatizadas. É a partir dessa realidade que encontramos no território, hoje, novos recortes, além da velha categoria região; e isso é um resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território, através daquilo que estou chamando de horizontalidades e verticalidades. As horizontalidades serão os domínios da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes um dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais (SANTOS *et al*, 1998, p. 16).

Dessa forma, Santos retoma de Perroux a ideia do “espaço banal” em oposição à noção de rede. O território pode ser formado de lugares contíguos e de lugares em rede, mas são os mesmos lugares que formam redes e que formam o espaço banal. Esses seriam os mesmos pontos, mas que de certa forma conteriam funcionalidades opostas.

No que diz respeito à região, ao longo do século XX, diversos conceitos foram sendo estabelecidos, e podem indicar um caráter geral ou fazer referência a várias extensões, como bairros, províncias, cidades, dependendo do uso associado da disciplina.

Contel (2015) faz referência a três autores principais que elaboraram as primeiras definições teóricas sobre as regiões: Alfred Hettner, Vidal de la Blache, A. J. Herbertson. Em 1952, Max Sorre produz uma das mais importantes definições

de região na geografia humana. Sobre a evolução do conceito de região, Rochefort (1961), demonstra que as cidades são como “pilares da vida de relações” e que sustentam as redes urbanas. Dessa forma, o conjunto destas relações entre as cidades é que formam as redes urbanas regionais.

Rochefort (1967) expressa a região como unidades de organização do espaço, mas esta noção, que parece ser simples e comum, tem significados complexos e são frequentemente mal definidas. Ele também dispõe que algumas vezes, são os fatores naturais que predominam na divisão do espaço, em "regiões naturais". Ademais, a divisão regional perpassa muitas vezes nas atividades agrícolas, outras, por atividades produtivas de regiões econômicas. O território também pode ser dividido em regiões de densidade. Sob outro viés, também se pode dividir em centros urbanos e sua zona de influência, constituindo "regiões de organização".

1.1 DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO REGIONAL

Furtado (1992) sugere que o desenvolvimento regional seja impulsionado por uma política de Estado juntamente com a sociedade civil organizada, tendo o planejamento como elemento chave nas proposituras das políticas regionais desse desenvolvimento. Além disso, leva-se em conta seu processo histórico de produção e de consumo.

O desenvolvimento econômico, segundo a perspectiva de Furtado (1984) é uma forma de explicar as causas e meios do aumento da produtividade relacionado à variável trabalho e como essa variável irá refletir na organização da produção e se distribuir de forma a abarcar a sociedade.

Algumas teorias sobre o desenvolvimento econômico são procedimentos de processos sociais para técnicas novas, que visam o aumento da produtividade, condizente à melhoria do bem-estar de uma população homogênea. Mas também é necessário acentuar que o desenvolvimento de uma sociedade não é diverso de sua estrutura social, pois quando se busca implantar uma política de desenvolvimento, essa não é concebível sem uma preparação ideológica (FURTADO,1992).

Em 1960, Gunnar Myrdal elaborou uma perspectiva sobre o

processo de crescimento regional, que contestava os efeitos benéficos do crescimento polarizado, disse que os efeitos positivos são anulados pelos efeitos negativos. A atração dos recursos produtivos em favor do polo atuaria no sentido do desequilíbrio, favorecendo as regiões mais ricas em detrimento das mais pobres. Diante disso, Myrdal introduziu o princípio da cumulatividade dos efeitos ou causas na concentração geográfica das atividades produtivas. Assim, a localização de uma nova atividade econômica tende a levar ao aumento do emprego e da população que, por sua vez atrairia novas atividades se, entretanto, fosse formado um mercado consumidor (ATTÍLIO e OLIVEIRA, 2014).

Os efeitos da causação cumulativa, ou desequilíbrios espaciais cumulativos, decorreriam de que, qualquer que fosse a região que irrompesse um novo investimento, este inclinaria a auto alimentar-se por via das economias internas e externas geradas à custa dos recursos das regiões consideradas periféricas, ou com repercussões negativas sobre o desempenho socioeconômico dessas regiões.

Dessa forma, quando se inicia um novo processo econômico em um centro, esse espaço regional se torna capaz de dar origem a um encadeamento de efeitos que repercutem de modo favorável sobre o potencial competitivo dessa região. As regiões mais abastadas, centrais, exercem um efeito polarizador sobre as regiões mais pobres, periféricas, correspondendo a acréscimos de remuneração obtidos pelos fatores trabalho e capital nas regiões centrais (ATTÍLIO e OLIVEIRA, 2014).

Conjuntamente com o trabalho de Myrdal, surgiu o trabalho de François Perroux (1967), sobre a Teoria dos Pólos de Crescimento, constituindo os espaços em: espaço plano ou planejamento, espaço homogêneo e espaço polarizado (OLIVEIRA, 2008).

O desenvolvimento explicado por Perroux é visto como uma abordagem centrada no ser humano como sendo para e pelo homem, definindo-se melhor como um conjunto de mudanças mentais e sociais de uma população, que tornará apto a crescer cumulativo e duradouro, seu produto real global. Perroux cita que “el desarrollo remite a las estructuras, particularmente a las sociales y mentales” (ROMO, 2008, p.15).

Perroux também defende que o desenvolvimento é a soma das mudanças nos padrões e mentalidades sociais e, nesse contexto, onde a mudança é a palavra de ordem para entender as diferenças entre desenvolvimento e

crescimento, Stiglitz (1998) critica muito enfaticamente a questão de conceitos de desenvolvimento centralizados em aspectos econômicos, e defende os mais voltados à saúde, educação superior e uma ampla renda *per capita* (SEQUEIRA e SÁ, 2008).

Para Ribeiro (2010), quando François Perroux elaborou a teoria dos pólos de crescimento, relatou que os pólos podem surgir em torno de uma aglomeração urbana importante ou ao longo das grandes fontes de matérias-primas, assim como nos locais de passagem e fluxos comerciais significativos ou ainda em torno de uma grande área agrícola dependente. Furtado sugere que dessa forma, o pólo de crescimento tem uma forte identificação geográfica, podendo tornar-se um pólo de desenvolvimento quando provocar transformações estruturais.

A teoria da polarização indica que a concentração de investimentos é sugerida para que sejam aproveitados os efeitos do encadeamento. Se pode também apontar que:

El hecho suscito, pero evidente, es que el crecimiento no se presenta en todas as partes al mismo tiempo, al contrario, se manifiesta en ciertos puntos o polos de crecimiento con intensidades variables y se propaga por diversos canales y con efectos finales variables dentro del conjunto de la economía (PERROUX, 1963, p. 2).

Oliveira (2008) enfatiza que quando se trata de garantir que haja desenvolvimento regional, nos aspectos tanto geográficos, sociológicos e mesmo intersetoriais, é necessário que haja um estímulo para garantir os efeitos da polarização.

A polarização é caracterizada no decorrer do tempo, com a expansão das atividades econômicas da região.

Rocheftort (2008) menciona que durante a metade do século XX, os países do Sul, tiveram um inesperado aumento no crescimento urbano, aproximando-se até mesmo das taxas de urbanização dos países desenvolvidos, com recordes de população nas grandes metrópoles. O autor indaga se isso seria um sinal do verdadeiro desenvolvimento das sociedades, direcionado à modernidade socioeconômica ou se esse seria o resultado de um desequilíbrio estrutural.

Esses conceitos fazem parte do contexto de dois teóricos de ciências diferentes, e dessa forma, o processo de crescimento caminha agregando a economia e a geografia. Perroux apresenta o crescimento como sendo um

processo que não evolui unicamente, e sim se desenvolve em parcelas e se apresenta gradualmente. Rochefort explora o processo de crescimento através da geografia: analisa os estudos das cidades. Ambas as visões fazem parte de todo o processo, devem estar unificadas e amplamente utilizadas para a compreensão de como o crescimento ocorre nas regiões e como deve ser planejado para desencadear o desenvolvimento.

Perroux não é completamente claro ao definir o polo como um agrupamento no sentido geográfico ou somente um conjunto de relações no espaço econômico. A grande maioria de seus exemplos concentram-se grandes cidades de forma que os locais se tornaram grandes centros metropolitanos. Perroux irá definir essas cidades como um centro de crescimento, centro de atração e centro de difusão. Será centro de crescimento se existir uma reação multiplicadora entre o investimento realizado na cidade e a renda, o emprego, o crescimento demográfico, o progresso tecnológico, etc. O centro de atração é o efeito do crescimento de um pólo de desenvolvimento ou um centro de crescimento sobre a densidade demográfica da região de entorno (CIMA e AMORIM, 2007).

Perroux também entende de forma diferenciada o conceito de crescimento e desenvolvimento:

[...] entende-se por polo de desenvolvimento a combinação de mudanças sociais e mentais de uma população que a tornam apta a fazer crescer, cumulativamente e de forma durável, seu produto real, global; e por polo de crescimento apenas um aumento do produto global e, conseqüentemente, da renda per capita (CIMA e AMORIM, 2007, p.80).

Após tratar esses conceitos, pode-se relacionar pontualmente a linha entre o desenvolvimento regional acoplada às políticas públicas, em que Sequeira e Sá (2008) demonstram que, quando se trata de comentar as falhas das políticas regionais, se origina uma nova forma de tratar o desenvolvimento regional, considerando a abordagem “endógena” como parte de um processo que destaca elementos internos das regiões. Essas teorias endógenas acabam considerando grande destaque ao papel dos atores, principalmente às autoridades locais e regionais com uma participação ativa nos processos relevantes de desenvolvimento.

1.2 A TEORIA DA POLARIZAÇÃO E SUA APLICAÇÃO

François Perroux observa a polarização como um processo pelo qual o crescimento de uma atividade econômica propulsiva, não necessariamente industrial, põe em movimento outras atividades econômicas por meio de economias externas. Na concepção de Perroux, uma indústria motriz e as atividades econômicas agregam outros setores indiretamente na economia.

[...] buscava uma terceira via que superasse o individualismo capitalista e o coletivismo marxista e possibilitasse uma estrutura econômica que favorecesse o autêntico desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, contribuindo para o desenvolvimento do conceito de polos de desenvolvimento [...] (JESUS E SPINOLA, 2015, p. 942).

Perroux foi grande divulgador das obras de Schumpeter na academia francesa, e observa-se sua teoria, na teoria dos pólos em diferentes passagens. Por fim, além da ênfase dada ao espaço, se aproxima de Christaller, seguindo a ideia da hierarquia urbana (JESUS E SPINOLA, 2015).

Portanto, a teoria da polarização relaciona-se com a abordagem da teoria da localização, sobre aglomeração das atividades produtivas, ambas são frutos da introdução do espaço na análise econômica. Os pólos urbano-industriais geram economias de aglomeração, o que por um lado, é explicado pela interdependência das indústrias motrizes com as indústrias satélites e a comercialização de insumos e, por outro, pelas economias externas que surgem devido à infraestrutura existente nas aglomerações urbanas, da concentração dos consumidores e trabalhadores e variada oferta de serviços (ALVES e MATTE JR., 2017).

Aos conceitos de pólo e de região polarizada, podem ser relacionados outros conceitos, sendo eles eixo de desenvolvimento, nós de tráfego, zonas e pontos de desenvolvimento. Para Perroux, “o pólo de desenvolvimento não existe como unidade isolada, mas como unidade ligada à sua região pelos canais por onde se propagam os preços, os fluxos e as antecipações de demanda” (ANDRADE, 1987 *apud* SILVA, 2004, p.70). O desenvolvimento dos territórios e de sua população só é obtido se houver a propagação consciente dos efeitos dos pólos de desenvolvimento. Esta propagação é feita por um caminho que liga dois pólos e dá origem ao que Perroux chamou de eixo de desenvolvimento. Esse eixo não é apenas um caminho, junto a ele deve haver um conjunto de atividades complexas

para indicar as orientações determinadas de desenvolvimento territorial e que dependem, sobretudo, da capacidade de investimento adicional (SILVA, 2004).

O cerne da teoria dos pólos de desenvolvimento sob a visão de Boudeville (1972) seria a concepção de que o crescimento não surgiria por toda parte de uma só vez, ao contrário, se manifestaria com uma intensidade variável em pontos ou pólos no ponto em que se expandiriam pelo conjunto da economia por meio de determinados canais, chamados eixos de desenvolvimento.

Bomfim (2015) apresenta o método de Rochefort em relação aos centros urbanos, que pode ser aplicado como método de verificação do comércio ativo com as funções desses centros:

Para obter uma primeira apreciação da situação hierárquica dos centros urbanos de uma rede [sic] em estudo, o método [de Rochefort] utiliza os dados estatísticos da “composição da população ativa segundo os ramos das profissões”, visto que nestes números se refletem as funções dos centros urbanos. Ele [sic] tem por base o chamado setor ternário (t) da população ativa de uma cidade, que engloba o comércio, os serviços e a administração, e que exprime a função de relação da cidade, isto é, o seu papel em prestar serviços à área circunvizinha [...] A relação entre a quantidade da população ativa do setor ternário e a quantidade total da população ativa será o primeiro elemento para a medição da importância de um centro urbano (BOMFIM, 2015, p.3).

A escolha de Bomfim por Michel Rochefort é determinante, pois, por meio de suas obras, ele trouxe a incontestável contribuição da geografia francesa para a geografia brasileira nos anos marcados pelo desenvolvimentismo e pelo planejamento como ideia-força.

Segundo Bomfim (2015), na grande maioria dos casos, as grandes cidades brasileiras não manteriam relações diretas com seu espaço de influência. Essas relações seriam tênues e faltaria, para uma polarização efetiva, o desenvolvimento econômico aumentar o poder de compra e a efetiva constituição de mercados consumidores locais de muitas das regiões do Brasil.

O local exterioriza-se por meio da história, de recursos existentes e, sobretudo por meio da participação e da disposição dos atores em criar possibilidades futuras. Nesse sentido, o território visto exatamente como local onde ocorre o desenvolvimento tem a ver, de um lado, com sua estrutura interna e, de outro, com a capacidade dos atores de modificar ou mobilizar os aspectos estruturais na direção da construção de novas realidades (BENEVIDES, 2013).

Em relação ao território e ao espaço, alguns autores os percebem

como sendo fatores determinantes ao crescimento, bem como, expressam que Perroux foi um dos primeiros teóricos a contestar a noção inexata de espaço, utilizada nas análises econômicas realizadas até então, que acabavam mesclando conceitos de espaço econômico e humano, levando, conseqüentemente, à políticas econômicas equivocadas (ALVES e MATTE JR., 2017).

A respeito das regiões, Diniz (2009) cita que a criação de externalidades pode ser vista como uma forma de beneficiar em conjunto empresas e consumidores. Ele conclui demonstrando como as mudanças no espaço podem depender de quatro fatores essenciais que são: o ritmo do crescimento econômico, o número de novas plantas, em especial as plantas motrizes, as plantas que não dependem de insumos ou matérias-primas primárias e finalmente, as economias de escala, que se ampliam com o progresso técnico.

A racionalização da organização do território, segundo Rochefort, se dá definindo as regiões de forma homogênea, ou seja, essas regiões devem ter condições correlatas de atividades. Devem ser zonas de aspecto de “centralidade regional”. Dessa forma, entende-se que as lojas francas, determinando seu espaço de instalação, no espaço central da cidade, em que as condições principais são voltadas ao comércio, suprem de sobremaneira a definição de correlação de atividades, criando uma área voltada a um território onde um fluxo de operações seja favorável ao desenvolvimento.

O IBGE reconhecia os conceitos-chave de polarização e homogeneidade (ou seja, a existência de regiões homogêneas e regiões polarizadas) enquanto fenômenos presentes em intensidades diversas no território brasileiro. [...] Ao mesmo tempo, identificavam-se pólos de crescimento, escolhidos segundo critérios das teorias de Rochefort, hierarquizando as cidades de acordo com a infraestrutura do terciário (BOMFIM, 2015, p. 5).

Nesse sentido, há possibilidades de centros com chances de polarização, baseando-se no setor terciário. Rochefort (1967) avalia que verdadeiramente, esse comércio e até mesmo os serviços podem estar, somente a serviço dos habitantes da cidade onde se encontram, mas podem exercer verdadeira polarização sobre uma região, desde que as atividades econômicas atinjam certos níveis de desenvolvimento.

O território, por sua vez, reconduz a importância das relações entre empresas e setores, núcleos do processo de aglomeração para a competitividade do

local, como o ponto central de análise, por isso, identificar, os principais centros de polarização e a hierarquia desse poder de polarização, são tão importantes para dar avanço a esta pesquisa.

Benevides (2013) acredita que no setor privado, não se trata apenas de identificar “capacidades empresariais”, ou que propriamente a capacidade empresarial não é suficiente para obter competitividade e irradiar o crescimento, é necessário considerar o agrupamento de empresas, resultado de um conjunto de interdependências, que viabiliza e potencializa o sucesso empreendedor. Dito de outra forma, as empresas não competem de forma isolada, mas “em rede” e a partir do território.

Para tanto, na teoria da polarização, os elementos de dominação a que se refere Perroux, como “unidade dominante” podem vir também a ser uma firma e não apenas uma indústria, onde irá exercer uma influência irreversível e assimétrica no espaço econômico. Ademais, Perroux conceituou melhor o espaço econômico da seguinte forma: O espaço ou região polarizada é um lugar onde há intercâmbio de bens e serviços, sendo a intensidade de intercâmbio interior superior, em cada um de seus pontos definidos, à intensidade exterior (SILVA *et al*, 1999)

Da mesma forma que existe esta necessidade de investimentos estruturais, as instituições se modificam a fim de se ajustarem à elevação do nível de bem-estar geral. Essa espiral de investimentos proporciona o fortalecimento dos polos de crescimento (BENEVIDES, 2013, p. 39).

Os efeitos que a unidade motriz causa como a consequência de uma política regional para a promoção de crescimento, baseada na teoria da polarização, mostram a importância que uma política e programação econômica regional reúnem, como um elemento substancial de toda a previsão e condução do processo de desenvolvimento regional. Uma economia, para obter níveis de renda que sejam elevados, precisa desenvolver internamente um ou vários centros regionais. Há uma necessidade ampla de surgimento de pontos de crescimento durante o processo de desenvolvimento, o que pode significar desigualdades, mas essas são condições para o processo. Portanto, o processo de crescimento pode gerar tensões, pressões e até mesmo atritos, mas esses são inerentes ao processo de desequilíbrio do crescimento.

Silva *et al* (1999) reafirmam que ao longo dos anos, a teoria da polarização sofreu muitos questionamentos destacando-se algumas citações

relacionadas à nova configuração dos pólos, conforme se percebe:

Nos últimos anos, esses polos adquirem nova roupagem, como a concepção de distritos industriais, clusters, entre outros, tanto que a teoria de Perroux torna-se importante para o desenvolvimento de estudos posteriores. Em exemplo a concepção de clusters verticais aproxima-se muito do que Perroux considera polarização através de uma indústria motriz (ALVES e MATTE JR. 2017, p. 9).

Dentro dessa roupagem, talvez possa se considerar que uma unidade comercial de grande porte, como uma loja franca em ampla atividade, seja entendida como uma unidade motriz e gere efeitos de captação de novos investimentos, usando sua força de atração e buscando novas lojas ao seu redor. Poderá talvez, a abertura de um regime aduaneiro especial, como o de lojas francas, com incentivos fiscais, atrair novas empresas à Foz do Iguaçu e mesmo as que já estão instaladas, serem beneficiadas.

Rocheffort aborda o conceito de polarização de forma a classificar geograficamente o que chama de centros de polarização, preocupando-se mais com a dinâmica e o fluxo das regiões do que a terminologia dos termos propriamente.

Silva (2004) constata que o conceito de pólo de desenvolvimento tem sido frequentemente mal compreendido. Ele tem sido confundido com as noções de indústria-chave, de indústria básica e de conjunto industrial, mas segue-se daí a concepção errônea segundo a qual o pólo de desenvolvimento seria um conceito voltado apenas à industrialização regional, e que isso seria a garantia de crescimento econômico certo.

Contudo, essa confusão semântica acontece, pois, os mesmos conceitos são muitas vezes utilizados para determinar o espaço abstrato, não geográfico e, outras vezes, é utilizado para denominar certas áreas geográficas bem definidas. Ainda é utilizado de uma forma que se confundem o espaço abstrato e o geográfico, dentro do mesmo contexto.

É natural que os estudiosos devam estar livres para definir os termos de seu raciocínio, contanto que prossigam empregando-se de maneira coerente e sistemática. Algumas críticas idênticas também podem ser aplicadas quanto ao uso dos conceitos de cadeia produtiva e de agrupamento ou cluster.

Bomfim (2015) avalia que para o critério de seleção dos pólos existe uma distinção partindo entre centros de polarização, as quais são cidades em vários níveis hierárquicos, capazes de dominar uma região através da extensão de seu

setor terciário, e de pólos de desenvolvimento, que se apresentam em forma de locais de expansão de uma atividade. Dessa forma, vislumbra-se o comércio como um possível instrumento polarizador.

2. A HIERARQUIA URBANA DAS CIDADES BRASILEIRAS E O CONCEITO DE CIDADES GÊMEAS

Para entender a hierarquia urbana deve-se compreender rapidamente o conceito de redes urbanas, que nada mais é do que a interligação dos fluxos de trocas estabelecidos entre cidades, formando dessa forma, uma rede de relações. Conforme essas relações aumentam, aumenta também o grau de importância das cidades, na hierarquia urbana. Aquelas que possuem maiores opções de funções à disposição da sociedade sejam essas funções econômicas, industriais, turísticas, administrativas, de serviços, e até mesmo circulação de pessoas, passará a ter maior importância do que outras cidades, aumentando seu nível na hierarquia urbana.

A forma como se organizará o contexto da hierarquia urbana nesta pesquisa, se traduzirá em um entendimento de como Foz do Iguaçu, a maior cidade gêmea do país, explora seu lugar na hierarquia urbana atualmente e se, impactada economicamente pelas lojas francas, adquirindo maiores funções, qual será seu papel futuramente, na hierarquia urbana das cidades brasileiras?

2.1 HIERARQUIA URBANA – CIDADES BRASILEIRAS

O modo pelo qual as cidades se organizam dentro de uma escala de subordinação em relação à outra, é denominado de hierarquia urbana: as pequenas cidades se subordinam às cidades médias, e estas, por sua vez, às cidades maiores. Esse formato determina como essas cidades menores irão se submeter às cidades maiores, criando uma relação de dependência em determinados serviços e comércio. O conjunto de relações entre as cidades é chamado de rede urbana. A relação entre a hierarquia e a rede urbana é caracterizada pelo aumento das relações de troca entre as cidades, ou seja, quanto mais tendem a crescer essas relações, maior é a posição da cidade na hierarquia urbana.

Mas há cidades e cidades, [...] a grande cidade assegura a unidade da região pelos seus equipamentos de nível superior, mas nesta região funcional, diversas outras cidades constituem centros-de-apoio: a estrutura da região deve comportar toda uma hierarquia de cidades (ROCHEFORT, 1967, p.5).

Uma rede urbana compreende a forma que as cidades se organizam, assim como suas zonas de influência, a partir dos fluxos de bens, pessoas e serviços estabelecidos entre si, juntamente com as respectivas áreas rurais. O progresso técnico e as formas atuais de realização da vida econômica, cada vez mais, tornam essas redes globais. A hierarquia urbana se inscreve dentro do contexto econômico internacional e acaba por transformar a natureza das relações entre cidades. Esse processo de “*mundialização*” não causa a falta de existência de uma estrutura hierarquizada de relações entre os diversos centros dentro do território nacional. Entretanto, torna essas relações cada vez mais disseminadas por novos determinantes, muitas vezes externos (MOURA e WERNECK, 2001).

A hierarquia urbana trata também das influências que as cidades exercem sobre determinada região, território ou país. São inúmeras as atividades desenvolvidas nas cidades que englobam os setores primário, secundário e terciário. Estas atividades, dependendo de sua qualidade e diversificação, podem atender a população urbana e rural, vários municípios vizinhos e outros estados. Assim, a cidade pequena que não possui comércio ou serviço de saúde suficiente para sua população, é atendida em outra cidade, maior, ou melhor equipada com serviços de melhor qualidade.

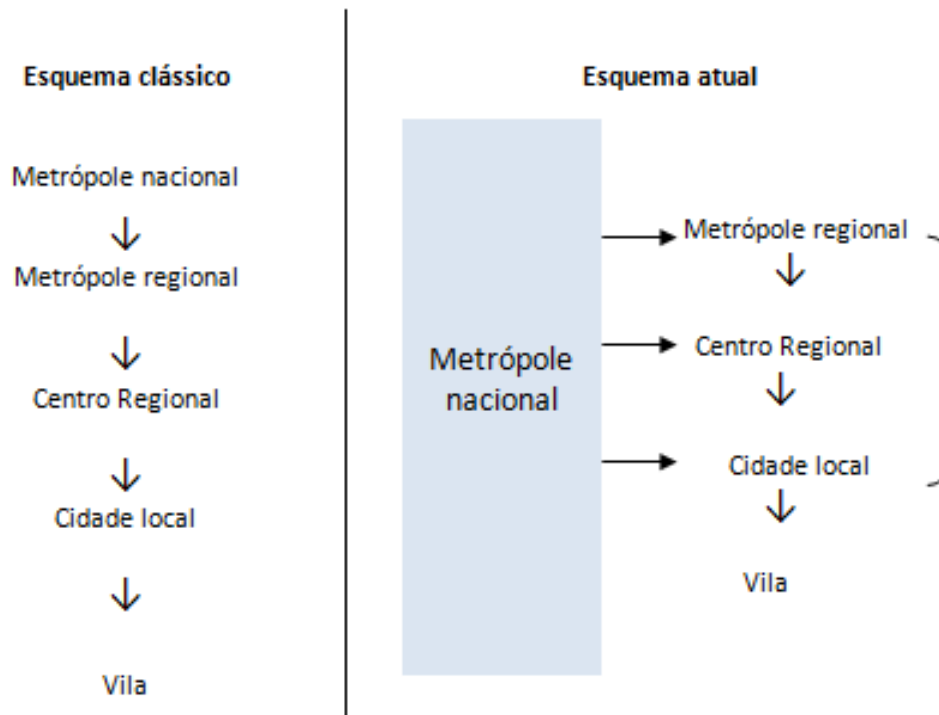
Historicamente, o esquema clássico de hierarquia urbana se originou no fim do século XIX sobre uma rígida hierarquia funcional. Esse esquema durou até a década de 1970, mas como não abarcava as relações travadas entre as cidades no interior da rede urbana, pois na realidade, devido a custos de deslocamento as relações externas das populações da cidade, pelo menos as de maior importância, se restringem às cidades médias mais próximas. Dessa forma, uma nova hierarquia urbana foi elaborada, assim, se aproximando da realidade de uma rede urbana (SENE e MOREIRA, 1999). As mudanças podem ser mais bem observadas na figura 1. No Brasil, a hierarquia urbana leva em conta a classificação do IBGE, conforme figura 2.

Os equipamentos urbanos (escolas, hospitais, setor financeiro, grandes comércios, etc.), da cidade determinam sua área de influência, ou seja, se a região está polarizada, sendo possível determinar um sistema hierarquizado no qual as cidades menores encontram-se subordinadas às cidades maiores por conta de subcentros interligados ou dependentes do centro urbano tradicional, significando

que várias cidades menores se submetem às cidades maiores, na relação de dependência de determinados serviços ou aquisição de determinados bens.

Figura 1 - Mudanças na hierarquia urbana.

Relações entre as cidades em uma rede urbana



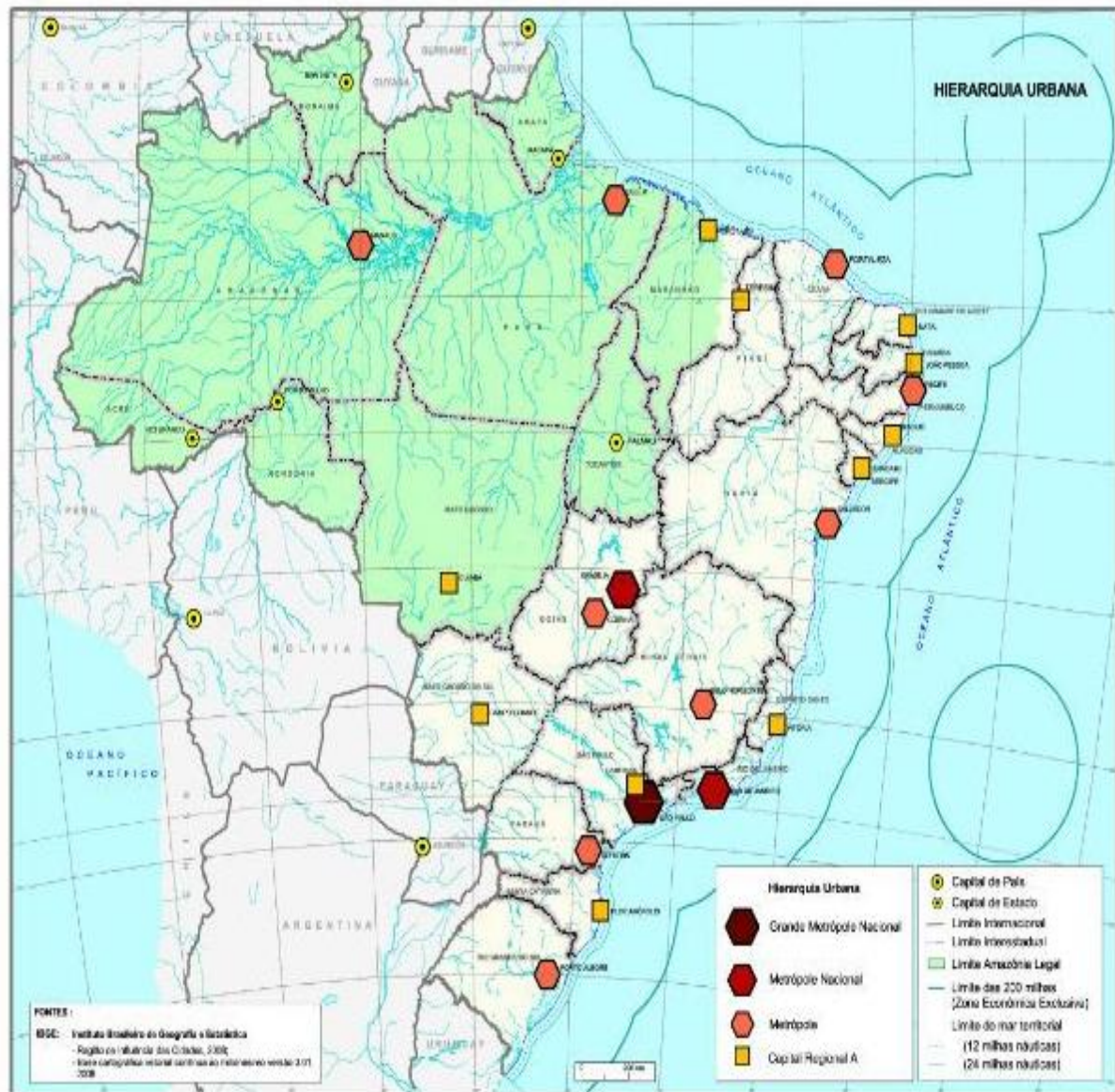
Fonte: Elaboração da autora com base na obra de Sene e Moreira, 1999.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 1987) classifica a rede urbana brasileira de acordo com o tamanho físico da gleba e a relevância no contexto socioeconômico. MetrÓpole é o termo empregado para designar as cidades centrais das áreas urbanas formadas por cidades ligadas entre si fisicamente (conurbadas) ou através de fluxos de pessoas e serviços ou que assumem relevante posição (econômica, política, cultural, comercial) na rede urbana da qual fazem parte (correspondentes, na classificação do IBGE, às metrÓpoles nacionais e regionais).

Para o IBGE (1987), as cidades classificam-se: 1) MetrÓpoles globais: áreas de influência que ultrapassam as fronteiras de seus Estados, região ou país; 2) MetrÓpoles nacionais: encontram-se no primeiro nível da gestão

territorial, construindo foco para os centros localizados em todos os pontos do país;
 3) Metr p les regionais: constitui o segundo nível da gestão territorial e exercem influência na macrorregião onde se encontram.

Figura 2 - Mapa das maiores concentra es urbanas no Brasil.



Fonte: IBGE, 2013.

A capital regional   o tipo na hierarquia urbana brasileira definida pelo IBGE ou pelo REGIC de 2007. Segundo sua defini o, polarizam a parcela da região onde se encontram, influenciam inúmeras pequenas e m dias cidades, e as áreas rurais do entorno. Entre as capitais regionais há distin o de três categorias: A, B e C (da mais influente para a menos influente), sendo que as capitais regionais

constituem o terceiro nível da gestão territorial e exercem influência nos Estados próximos, divididas em três: Capitais regionais A, Capitais regionais B e Capitais regionais C.

As cidades globais representam os principais pólos da hierarquia urbana internacional, concentram elevados quantitativos populacionais quase todas são megacidades (mais de 10 milhões de habitantes) e apresentam complexa economia. As metrópoles nacionais são cidades que apresentam complexas e avançadas organização econômica, grande quantidade de habitantes e posição atrativa no recebimento dos investimentos financeiros, sobretudo de empresas estrangeiras. Seu grau econômico não lhes permite criar em torno de si influência além de seus países ou regiões territoriais próximas.

As metrópoles regionais são cidades cuja importância e domínio alcança apenas o nível regional, estando direta ou indiretamente subordinadas às metrópoles nacionais e às cidades globais. São centros estratégicos e representam o elo de regiões ou pontos afastados em relação aos grandes polos da economia mundial.

Abaixo destas cidades, no contexto da hierarquia urbana, encontram-se cidades de menor porte, com relativa influência local, tais como as cidades médias brasileiras que, vêm atraindo as indústrias e contemplando índices de crescimento acima da média das grandes cidades. De acordo com a classificação do IBGE, há quatro níveis na hierarquia urbana brasileira com dois ou três subníveis em cada: metrópoles (grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole), capitais regionais (A, B e C), centros sub-regionais (A e B), centros de zona (A e B) e centros locais que são representados pelos restantes dos municípios nos quais sua importância não extrapola os limites municipais.

A Metrópole completa dispõe de um grande um grande número de serviços modernos necessários ao bom funcionamento de sua economia e da administração e é, em parte, um resultado da integração local da economia. A qualidade de serviços diminui com o nível urbano. Sem dúvida, o Estado pode introduzir uma distorção na hierarquia dos serviços quando cria serviços em relação com o nível da aglomeração ou nível atual da demanda. Pode ocorrer mesmo, que certos serviços públicos possam ser conseguidos de modo mais eficaz em pequenas cidades. Por outro lado, a distribuição de serviços pelo Estado pode criar uma complicação dos fluxos na rede, podendo não ser satisfeitas as demandas de um mesmo nível, na mesma aglomeração (SANTOS, 2007 p.348).

As redes urbanas foram identificadas a partir dos principais centros urbanos associadas às metrópoles, denominadas 'redes de influência', e as metrópoles brasileiras foram divididas em três níveis: 1) Grande metrópole nacional; 2) Metrópoles nacionais; 3) Metrópoles e Capitais Regionais. A rede urbana é o conjunto articulado de cidades e grandes centros urbanos, que se integram nas escalas mundial, regional e local por meio de fluxos de serviços, mercadorias, capitais, informações e recursos humanos. Esta rede se estrutura por meio da hierarquia, nas quais as cidades menores costumam ser relativamente dependentes das cidades maiores e economicamente mais desenvolvidas (REGIC, 2007).

Rochefort (1967) comenta que em relação ao papel urbano regional, as cidades variam consideravelmente de uma para outra. Grandes cidades asseguram a unidade da região pelos seus equipamentos de nível superior. Entretanto, nesta região funcional, diversas outras podem ser consideradas como centros-de-apoio.

A estrutura da região deve comportar toda uma hierarquia de cidades, que são os pontos-de-impacto de todos os processos de desenvolvimento. Assim a região de organização se constitui em região orgânica. É evidente que, dentro dos limites de uma tal região, os setores de organização constituídos pelos centros-de-apoio interferem com as diversas formas de utilização do espaço pelas atividades de produção (regiões homogêneas). A regionalização visa, pois, integração de unidades territoriais subalternas no seio de quadros geográficos maiores, estruturados por uma rede urbana e delimitados pelo poder de polarização da metrópole regional (ROCHEFORT, 1967, p.3).

O grau de integração de determinada rede urbana do país é indicativo de seu nível de desenvolvimento, nas regiões economicamente mais dinâmicas, a tendência é maior interligação entre as suas diferentes cidades, geralmente mais adensadas e com maior e melhor infraestrutura. Os países considerados subdesenvolvidos apresentam integração limitada entre as suas cidades, com uma organização territorial dispersa e pouco coesa.

A ordem de importância que Foz do Iguaçu apresenta dentro da hierarquia urbana, é de grande significância para situarmos o quanto existe nas relações de trocas entre a cidade e os municípios vizinhos. Se for possível traçar um perfil atual de onde o município figura essa ordem de influência, será possível delimitar se, com o avanço das lojas francas, essa posição de influência será alterada.

2.1.1 Foz do Iguaçu e a Hierarquia Urbana

Para entender a função e o papel de um município em uma rede urbana, se deve compreender sua trajetória. Distintamente, o Município de Foz do Iguaçu, traz muito caracterizado os ciclos econômicos pelo qual a cidade transitou e podem ser separados em: 1º Ciclo (1870 a 1970) extração da madeira e cultivo da erva-mate; 2º Ciclo (1970 a 1980) construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu; 3º Ciclo (1980 a 1995) exportação e turismo de compras e, 4º Ciclo (1995 a 2003) abertura de mercados - globalização.

No período colonial, a fronteira foi marcada pelos espanhóis que se fixaram nas terras da área platina. Os colonizadores pressionaram os índios a servirem aos *encomenderos* como mão de obra e como serviçais. A ocupação das terras da região da prata acabou gerando muitos conflitos nesse período colonial e por fim, Portugal e Espanha se preocuparam em desenvolver uma política em que se evitassem maiores tensões, mas ao mesmo tempo assegurassem juridicamente, a propriedade de novas terras descobertas. Portanto, em 1494, o Tratado de Tordesilhas que foi assinado, se tornou um ponto de disputa pelo espaço platino (GUTFREIND e REICHEL, 1995).

Durante todo o século XIX, o direito de navegação nos rios Paraguai, Paraná e Uruguai foi de suma importância para os países da Prata, e o rio Paraná se constituía na única forma de comunicação fluvial do Paraguai com o Atlântico. Essa dependência, tanto do Paraguai, quanto do Brasil, era título de defesa de uma internacionalização das águas da bacia platina, para uma livre navegação. Em oposição a isso, a Argentina, que tinha em seu comando Juan Manoel de Rosas, defendia o bloqueio das águas dos rios da bacia platina ao comércio e à navegação de outros países, mas foi derrotado na guerra de Rosas em 1852. O Brasil ainda fez aliança com o Uruguai contra Oribe e Rosas que também tinham se aliado, para o direito de navegarem no rio da Prata. Após a derrota da Argentina, se encerrou a proibição a essa navegação.

Um ativo comércio, principalmente de contrabando, se formou nos interesses comuns entre os países da Prata e para esse desenvolvimento, o que colaborou foi a presença do estuário e a inexistência de fronteiras naturais. O contrabando foi a forma mais frequente de prática de comércio que se formou durante o período colonial. Essa foi a prática mais comum de comércio na bacia

platina por quase todo o século XVIII (GUTFREIND e REICHEL, 1995).

Após o período colonial, Foz do Iguaçu correspondia a um pequeno núcleo urbano e a dinâmica de atividades prevalecia ao atendimento das demandas rurais. O urbano foi sendo estruturado objetivando a oferta de bens e serviços de coleta, beneficiamento e comercialização da produção rural, além das atividades ligadas ao comércio em geral. As atividades urbanas somente tiveram maior atividade a partir da década de 60. Conforme o centro urbano crescia em tamanho, maior era a abrangência e o número de suas funções, assim como, a distância desses núcleos urbanos tendia a ser maior, aumentando a quantidade dos serviços de primeira ordem (CONTE, 2014).

No caso das aglomerações urbanas, estão condicionados à distribuição e hierarquia de funções entre os municípios integrantes. São evidenciados também entre municípios não aglomerados, quando expressam a localização de atividades atrativas para trabalho e/ou estudo, muitas vezes decorrentes apenas de uma grande indústria, um grande estabelecimento de comércio ou serviços, uma cooperativa, uma empresa agropecuária ou uma universidade (CONTE, 2013, p. 67).

A partir de 1970, diversas mutações ocorreram na rede urbana do município. Conte (2012) pondera que momentos importantes contribuíram para que o centro urbano evoluísse. Com a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu a dinâmica as relações econômicas e sociais foram alteradas, e não apenas a cidade sofreu o impacto das obras da barragem, mas também as relações com as redes de outras cidades e com Ciudad del Este e Puerto Iguazú.

Foz do Iguaçu passou, além dos ciclos econômicos, por um fenômeno que transpassou o sentido financeiro e adentrou o âmbito social: a era do contrabando, do crime organizado e da pirataria.

Silva e Costa (2018) realizaram um estudo sobre a chamada “era dos comboios” como ficou conhecido o período dos longos comboios de ônibus com contrabandos que transitavam diariamente na fronteira. Esse período ficou marcado nos anos 90, quando os “sacoleiros” eram figuras que faziam parte da realidade do cidadão iguaçuense.

Carregados não somente de bugigangas chinesas que alimentavam os camelódromos nos grandes centros brasileiros, mas também de falsificações (bonecas, cds, software, entre outros), os comboios diários apresentavam-se como um desafio de grandes proporções (SILVA e COSTA, 2018, p. 168).

Assim como em Foz do Iguaçu, Ciudad del Este movimentou uma grande soma de valores nessa época, no entanto, em 2000 o governo brasileiro adotou medidas em relação ao contrabando e a pirataria que conseqüentemente “desmancharam” os esquemas de atividades ilegais, com uma força tarefa da Receita Federal, Polícia Federal e Ministério Público, debandando e apreendendo os ônibus dos comboios.

Esse pôde ser denominado o fim da “era dos comboios” e do contrabando em grande escala, entretanto, em 2011 as apreensões pela Receita Federal de Foz do Iguaçu foram de 140 milhões de dólares, ao passo que entre 2005 e 2009, representaram um volume de apenas 80 milhões de dólares. Portanto, o fim dessa era, não pode ser considerado o fim do contrabando, pois conforme constatado posteriormente, o transporte se reorganizou para evoluir para a fase do crime organizado, e a partir de 2012 proveram o ramo dos cigarros (SILVA e COSTA, 2018).

Sobre Itaipu, sem dúvidas, ela realizou uma grande modificação em Foz do Iguaçu, tanto que em 1974, as primeiras máquinas já começavam a chegar ao canteiro de obras da Usina e em 1975, o imenso “formigueiro” humano já tinha sinais de que estava iniciando. Um hospital foi construído para atender aos barrageiros, no lugar havia uma cidade com pouco mais de duas ruas asfaltadas.

[...] quando a Usina Hidrelétrica de Itaipu foi construída no Rio Paraná [...] O município, que até então tinha uma economia apoiada principalmente nas atividades agropecuárias, passou a ter no turismo, comércio e serviços, sua base econômica (CONTE, 2013, p. 63).

Conte (2014) relata que a estruturação e a expansão do núcleo urbano, se deram entre as décadas de 1960 e 1970, sendo implantadas primeiras as atividades urbanas, de acordo com as necessidades da população em expansão. O comércio sempre esteve estrategicamente no centro do espaço, aproveitando-se da concentração populacional. O grau de atração e a função que as cidades exercem no contexto da rede urbana, estão diretamente ligados à grande variedade e às especificidades do comércio e serviços oferecidos à população em sua área de influência.

Conte (2013) comenta que a centralidade dos núcleos é medida pelo seu grau de importância e isso é mensurado com base em suas funções centrais, ou seja, quanto maior a população externa atendida pelo núcleo, maior será sua

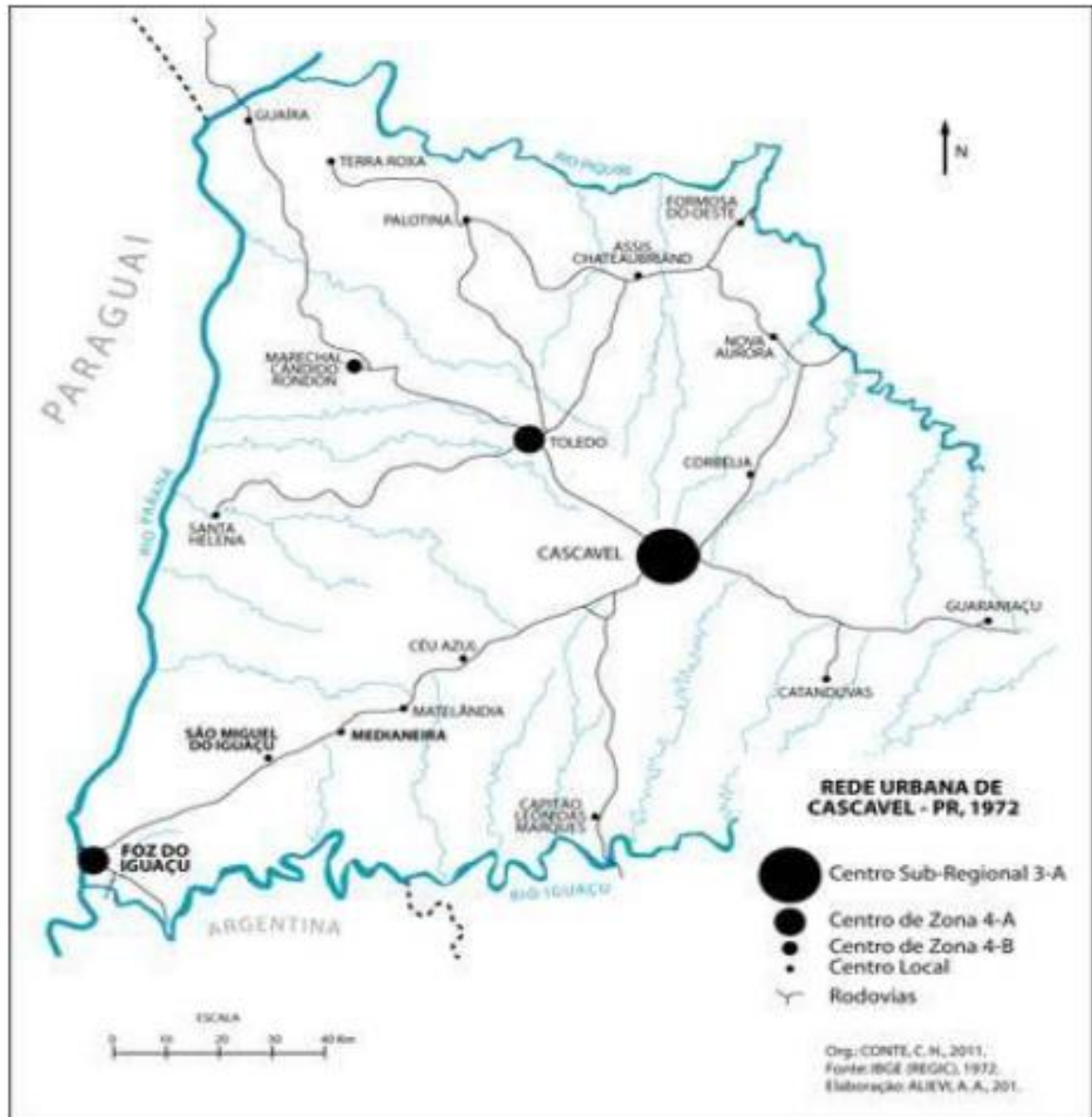
centralidade. É neste ponto que a hierarquização entre os centros ocorre.

Na hierarquia urbana brasileira se apresenta uma mobilidade maior na escala sul regional, sendo que no Paraná mantém uma ordem de centralidade que, além dos municípios de ordens superiores como Curitiba, Londrina, Cascavel, Ponta Grossa que estão em ordens 1, 2 e 3 e Campo Mourão, Francisco Beltrão e União da Vitória, na ordem 4, passaram para ordens superiores: Maringá e Foz do Iguaçu que passou de centro de zona para o correspondente padrão de centro sub-regional. Foz do Iguaçu posiciona-se como pólo de uma aglomeração, pois vão além de limites nacionais por compor relações intensas internacionais (MOURA e WERNECK, 2001).

Foz do Iguaçu, correspondente ao seu lugar na hierarquia urbana regional, apresenta um posicionamento na rede urbana regional, em relação às suas atividades comerciais e serviços, de subcentro regional, englobando as cidades de Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Medianeira, Serranópolis do Iguaçu, Missal e Itaipulândia. Portanto, a localização do município mantém a existência de um pequeno número de municípios sob sua influência e indicam que esta rede urbana regional mantém uma dinâmica, contudo, de forma limitada a esses sete municípios e reforçam a dinâmica existente na aglomeração fronteira (REGIC, 2007). Além disso, a cidade integra uma região urbana com mais de 700 mil habitantes, constituída também por Ciudad del Este e Puerto Iguazú.

Um estudo do IBGE (1972) apresenta a rede em que se englobam Cascavel e Foz do Iguaçu com cidades classificadas enquanto centros de relações que levam em consideração o conjunto de vínculos mantidos, sendo relacionados à sua centralidade, bem como à atração da produção agrícola para comercialização, conforme demonstrado na Figura 3 (CONTE, 2014-b).

Figura 3 - Rede Urbana de Cascavel e Região (1972).



Fonte: REGIC, 1972

Foz do Iguaçu, segundo o IBGE (1972) foi considerada como centro local 4A, subordinando-se aos de nível 3 ou se encontrando diretamente vinculados aos centros regionais ou as metrópoles, dentro de suas áreas de atuação direta. Dessa maneira, a cidade se vinculava à rede regional de Cascavel, mas tendo em vista as mudanças na ocupação da área, o maior nível hierárquico era o de centro sub-regional, porém ao mesmo tempo podia verificar-se que havia um pequeno número de cidades na rede, na medida em que parte dos núcleos ainda eram povoados ou sedes distritais. Por este motivo, o mapa da rede regional tem

Cascavel como principal cidade, com a qual os núcleos mantinham relações diversas e muito embora Foz do Iguaçu já tivesse estabelecido relações com as cidades e povoados mais próximos, sob a sua influência direta estão apenas os núcleos de Medianeira e São Miguel do Iguaçu.

Mas, salienta-se que mesmo com apenas essas cidades sob sua influência, deve-se contar também as cidades que nesse período ainda existiam com a característica de povoados que são: Diamante do Oeste, Aparecidinha do Oeste (Itaipulândia), Santa Terezinha e São José das Palmeiras. Outras cidades como Céu Azul, Matelândia e Santa Helena foram elevadas a categoria de sede municipal no decorrer da década de 1960, posterior ou durante o período de levantamentos feito pelo IBGE, além da fundação dos povoados de Ramilândia, Missal e Vera Cruz (CONTE, 2014-b).

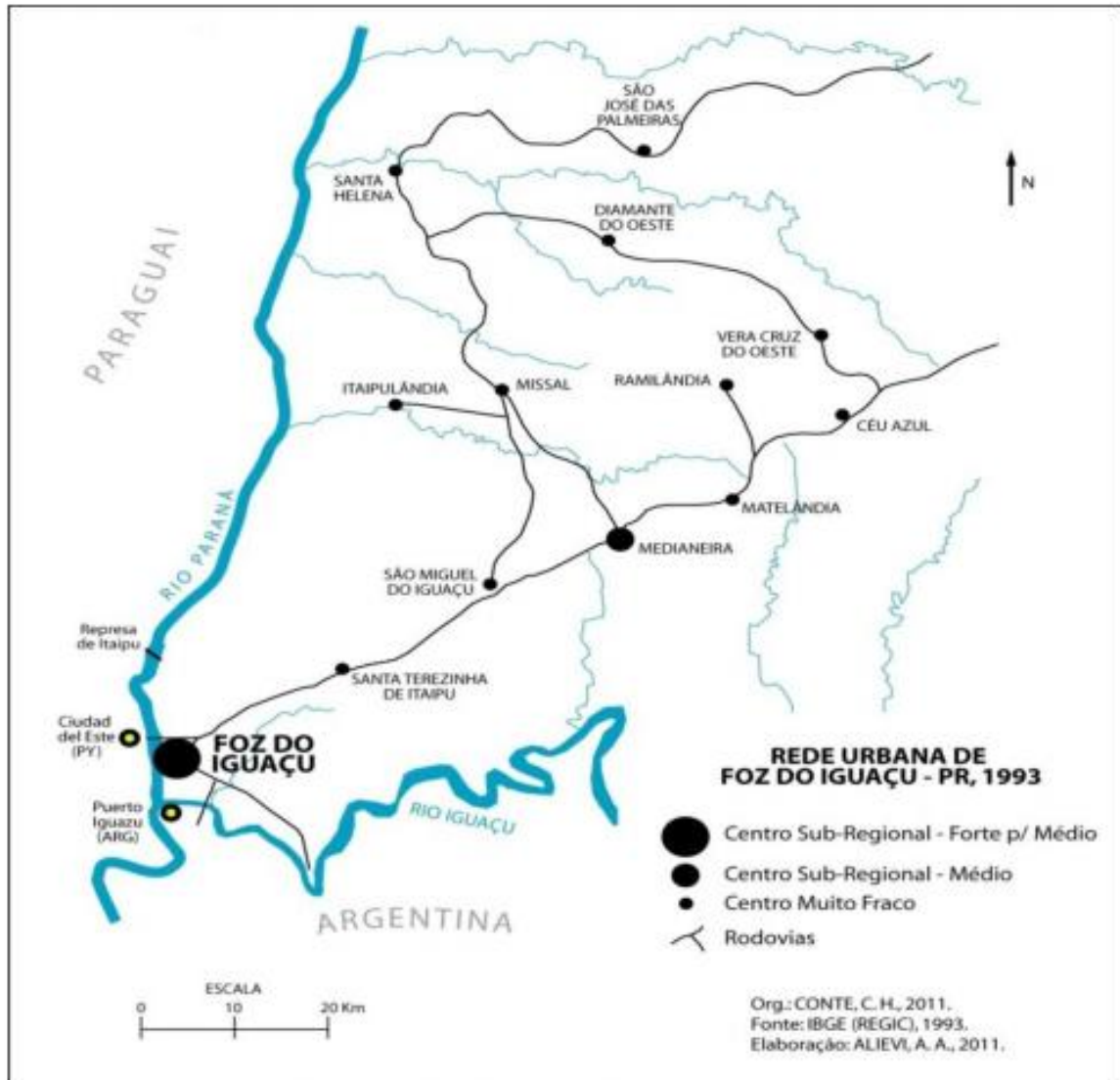
Com uma nova publicação do IBGE em 1987, onde foram coletados dados no período da construção de Itaipu, o mapa foi pouco alterado em relação à primeira pesquisa. Foz do Iguaçu permaneceu como um centro de zona subordinado a Cascavel, mas contava em sua área de influência apenas com a cidade de São Miguel do Iguaçu, pois Medianeira passou a constituir área de influência de Cascavel que foi elevada à capital regional devido a importância que a cidade recebeu enquanto distribuidora de bens e serviços para as demandas de Itaipu.

Já em 1993, com uma nova publicação, o IBGE constatou uma alteração em relação à pesquisa anterior: Cascavel continuava como capital regional, enquanto Foz do Iguaçu ganhou posição na rede, sendo classificada como centro sub-regional, de forte para médio, e subordinada diretamente a Foz do Iguaçu verifica-se a cidade de Santa Terezinha de Itaipu, Medianeira, tendendo a centro sub-regional (nível médio) e a ela estão subordinados os demais centros locais: Céu Azul, Diamante do Oeste, Itaipulândia, Matelândia, Missal, Ramilândia, Santa Helena, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu e Vera Cruz do Oeste. Observa-se na figura 4 a ampliação da rede urbana de Foz do Iguaçu e como consequência desse fortalecimento, com a ampliação e/ou criação de suas funcionalidades, o município tornou-se apto a fornecer bens e serviços para grande parte dos núcleos anteriormente subordinados a Cascavel (CONTE, 2014-b).

Em 2008, de acordo com o IBGE (2008), Foz perdeu seis cidades em relação à pesquisa de 1993: Matelândia, Ramilândia, Céu Azul, Vera Cruz do Oeste, Diamante do Oeste, Santa Helena e São José das Palmeiras que passaram a

compor a rede urbana regional de Cascavel, mesmo constatando que algumas delas continuam utilizando os serviços e o comércio de Foz do Iguaçu.

Figura 4 - Rede Urbana de Cascavel e Região (1993).



Fonte: REGIC, 1993.

Para medir áreas de influência, seguindo algumas variáveis específicas, o REGIC (2007) investigou as principais ligações de transportes coletivos e os principais destinos dos moradores (de 4.625 municípios pesquisados), para obter produtos e serviços: compras em geral, educação superior, aeroportos, serviços de saúde, insumos e produtos agropecuários. Com base nesses dados, foi possível traçar diversas redes de interação que configuraram interseções e vinculações entre os municípios.

Foz do Iguaçu se diferencia na rede em relação a outras cidades de fronteira, pois essas relações tendem a ser muito mais intensas do que as mantidas com as cidades de sua rede regional. Se a oferta de bens e serviços para localidades de sua rede urbana é relativamente restrita, por outro lado, outras dinâmicas econômicas e sociais ocorrem entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este e Puerto Iguazú, que constituem um aglomerado urbano de fronteira (CONTE, 2013).

Se os dados apresentados fossem medidos com base na relação de trocas das cidades da tríplice fronteira, Foz poderia ter uma hierarquia diferenciada do que relaciona o REGIC (2007), tornando o município um centro urbano de maior influência em relação às cidades circunvizinhas (Puerto Iguazú e Ciudad del Este). Contudo, não é possível realizar essa mensuração, uma vez que o IBGE não realiza levantamentos dessa natureza nos demais países. Entretanto, o deslocamento de moradores destes municípios em busca de bens e serviços, demonstraria que o município seria capaz de se apresentar superior em sua rede urbana.

Para Corrêa (2004), a existência da fronteira internacional pode ser associada às diferenças entre os dois lados. O autor comenta as características de cidades de fronteiras, para descrever as tipologias de suas posições em relação à geografia:

Diferenças de padrão monetário, regime político, etnias, língua e religião levam a que, em certos pontos da fronteira, se estabeleçam postos de controle daquilo que atravessa de um lado para o outro. Nesses postos estabelece-se um conjunto de atividades em torno das quais se desenvolve uma cidade. Ela pode agregar outras funções, mas a de posto fronteiriço tende a ser muito importante. Sua área de influência tende a ser ampla, incluindo pelo menos dois países. E de modo corrente, há uma outra cidade do outro lado da fronteira que, de certo modo, cumpre papel semelhante. Exemplos: Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai); [...] (CORRÊA, 2004, p. 319).

Tanto Ciudad del Este, quanto Puerto Iguazú, não possuem a característica de agregar essas funções, deixando esse papel exclusivamente a Foz do Iguaçu.

2.2 CIDADES GÊMEAS

Para dispor sobre as cidades gêmeas, o arcabouço legal diz na Portaria nº 125 de 201 que: “*idades-gêmeas são os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural*”. Esses municípios devem ter uma unificação com um país vizinho, e devem apresentar os problemas característicos da fronteira, com os efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional.

Até o ano de 2018 o Brasil contava com trinta e duas cidades gêmeas. Em abril de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional promoveu Cáceres⁵ no Mato Grosso (fronteira com a Bolívia), para o rol de cidades gêmeas.

Por terem um aspecto de divisão apenas por uma linha, as cidades gêmeas acabam se tornando uma expressão da problemática destas regiões, pois nelas se concentram a potencialidade da integração econômica e cultural, mas também se concentram efeitos negativos das desigualdades regionais, como áreas de concentração de pobreza, subemprego, desemprego, etc. Entretanto, por outro viés, essa vizinhança acaba colaborando para a intensificação das relações e levam as cidades a compartilhar um fluxo de cidadãos que dividem aspectos culturais, conflitos e até mesmo certa expectativa em se obter, por parte do Estado, ações que sejam realizadas especificamente às cidades gêmeas (SILVA e UGOSKI, 2013).

Embora compartilhem desses variados fatores e tenham uma grande interação entre si, cada uma dessas cidades apresenta especificidades distintas e seu desenvolvimento também ocorre de maneira desigual. É o caso dos municípios de Jaguarão e do Chuí, na fronteira com Uruguai. Ambos possuem uma base econômica voltada para os *free shops*, mas Jaguarão têm uma economia considerável voltada para a criação de bovinos e ovinos, enquanto o Chuí acabou estagnado economicamente.

Silva e Ugoski (2013) citam que segundo dados do Ministério da Integração Nacional do ano de 2005, as cidades gêmeas deveriam ser priorizadas pelo governo ao buscar políticas fronteiriças e ações voltadas para o avanço social. Entretanto, há dificuldades de uma formulação efetiva de políticas públicas, não

⁵ Publicado em 29/04/2019. Edição: 81. Seção: 1. Página: 10. Ministério do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 1.080, de 24 de abril de 2019.

apenas no âmbito nacional, mas para todos os países-membros do MERCOSUL.

Tabatinga na Amazônia, gêmea com a cidade de Letícia, Colômbia, também tem um grande comércio, mas seu ponto de atração foi a criação da Área de Livre Comércio em 1989 que promoveu um grande incremento econômico naquela região.

De acordo com Avelar (2018), a maior concentração de cidades gêmeas ocorre na Bacia da Prata, que banha os países do MERCOSUL e a torna uma grande região transfronteiriça. Nas cidades gêmeas, que estão detalhadas no quadro 1 (em destaque as cidades que já possuem uma ou mais lojas francas instaladas), é possível observar uma grande soma de moradores que aproveitam a fronteira e utilizam os serviços públicos de saúde e educação no outro país, promovendo assim essa interação social.

Nas cidades de fronteira onde há maior densidade populacional e que há uma relativa concentração da dinâmica, a tipologia das interações é fundamentalmente capilar e sináptica, mesmo em uma situação de poucos investimentos em infraestrutura urbana e regional no âmbito dos países envolvidos. Esses espaços têm se convertido pontos de grande relevância quando se fala de interação, mesmo com os dados históricos revelando os conflitos militares até o início do século XX.

Porém, nas cidades de fronteira, onde os *free shops* são uma realidade, são eles que viabilizam a circulação de capital e a visitação de turistas de outras localidades, em geral das regiões sul e sudeste do Brasil e geram uns fluxos diferenciados que, entretanto, revelam sofrer uma pressão do mercado. Essa pressão se deve quando esse mercado sente uma mudança significativa na economia internacional que pode afetar os valores das tarifas monetárias internacionais (CAMPOS, 2017).

As cidades gêmeas na linha de fronteira entre Brasil e Uruguai que possuem *free shops* são espaços com potencial de expansão das atividades comerciais. Observa-se ainda que haja poucas articulações entre as cidades gêmeas ao longo da linha de fronteira, visto que a rede urbana na metade sul do Estado é mais esparsa. Assim, os conjuntos de cidades gêmeas pouco dialogam entre si, o que, embora dificulte a integração econômica regional dentro do território nacional, repercute no controle de fluxos e, por conseguinte, na defesa territorial da faixa fronteiriça (CAMPOS, 2017, p.67).

Quadro 1 – Cidades Gêmeas do Brasil (2019)

MUNICÍPIO	ESTADO	POPULAÇÃO	GÊMEA
Foz do Iguaçu	PR	256.088	Puerto Iguazú e CDL
Uruguaiana	RS	125.435	Paso de Los Libres
Corumbá	MS	103.703	Puerto Suarez
Cáceres	MT	93.982	San Matias
Santana do Livramento	RS	82.464	Rivera
Ponta Porã	MS	77.872	Pedro Juan Caballero
São Borja	RS	61.671	São Tomé
Tabatinga	AM	52.272	Letícia
Guajará-Mirim	RO	41.656	Guayaramerin
Itaqui	RS	38.159	Alvear
Guáira	PR	30.704	Salto del Guayra
Jaguarão	RS	27.931	Rio Branco
Bela Vista	MS	23.181	Bella Vista do Norte
Quaraí	RS	23.021	Artigas
Brasileia	AC	21.398	Cobija
Oiapoque	AP	20.509	Saint George
Santo Antonio do Sudoeste	PR	18.893	Santo Antonio
Mundo Novo	MS	17.043	Salto del Guayra
Porto Murtinho	MS	15.372	Puerto Palma Chica
Epitaciolândia	AC	15.100	Cobija
Dionísio Cerqueira	SC	14.811	Bernardo de Irigoyen
Coronel Sapucaia	MS	14.064	Capitán Badó
Paranhos	MS	12.350	Ype-Jhú
Bonfim	RR	10.943	Lethem
Porto Xavier	RS	10.558	San Javier
Pacaraíma	RR	10.433	Santa Elena de Uairén
Barracão	PR	9.735	Bernardo de Irigoyen
Assis Brasil	AC	6.072	Bolpedra e Iñapari
Chuí	RS	5.917	Chuy
Santa Rosa do Purus	AC	4.691	Santa Rosa
Aceguá	RS	4.394	Aceguá
Barra do Quaraí	RS	4.012	Bella Unión e Monte Caseros
Porto Mauá	RS	2.557	Alba Posse

Fonte: elaboração da autora (extraído do anexo I da portaria nº 213, de 19 de Julho de 2016 e portaria nº 1.080 de 24 de Abril de 2019).

Para Avelar (2018), o ordenamento do território, pode ser usado como um instrumento de planejamento, organização e de ampliação da

racionalidade espacial das ações do estado. Também representa um importante papel no processo de desenvolvimento de uma localidade, porém, se há dificuldade de colocar esse instrumento nas cidades brasileiras, no caso das cidades gêmeas, o problema se torna maior, pois o território encontra-se compartilhado em termos de uso com os países vizinhos. Além disso, existe o fato das políticas públicas dirigidas às fronteiras internacionais envolverem interesses políticos, estruturas institucionais e legislações de países diferentes, o que torna esse processo complexo e quase impossível.

Outro fato que inibe os ditos interesses políticos, diz respeito ao aspecto geográfico das cidades gêmeas, pouco favorecidas, pois ocorre um verdadeiro distanciamento dos grandes centros. Essa situação sempre será um ponto que inibe as questões referentes às políticas públicas, que poderiam criar mais linhas de desenvolvimento voltadas às zonas de fronteira, mas sempre envolvem orçamentos mais relevantes e maiores contratemplos se comparados a outras cidades de maior centralidade.

Foz do Iguaçu é um grande exemplo da cultura existente nas cidades gêmeas. Não raro os brasiguaios (nome utilizado para os brasileiros que residem no Paraguai), ou os próprios paraguaios se utilizam desses serviços, principalmente de saúde. O comércio do lado da fronteira brasileira, também é grande propulsor para a troca de mercadorias e estabelece um fluxo diário de moradores de ambos os países.

2.2.1 Aspectos das Fronteiras

As fronteiras são demarcadas e reconhecidas antropologicamente por limites traduzidos em zonas, as chamadas “zonas de fronteira”, que são as áreas de contato entre duas ou mais fronteiras. As zonas de fronteira são a específica demonstração da vida de relações de duas diferentes culturas que formam uma imbricação, mas segundo Cataia (2013), essa imbricação não é sinônimo de hibridez, pelo contrário, quanto maior a influência de um ente sobre outro, maior a circulação é reforçada.

Teoricamente, Friedrich Ratzel (1914) define as zonas fronteiriças como uma representação étnica ou linguística e descreve que “uma única linha jamais será suficiente, mas, pelo menos, duas, capazes assim de fechar uma borda

fronteira” (FERRETTI, 2014, p. 56).

Como sublinhou Berque (2006), cada espécie viva tem limites no seu habitat; as espécies são adaptadas a certo meio e não podem ultrapassá-lo, pois, até que se adaptem a um novo ambiente, leva muito tempo, e assim os ecossistemas limitam as espécies que sofrem com a adaptação. Já os homens não sofrem com este sistema adaptativo, mas são limitados em seus movimentos pelas fronteiras políticas, que são estruturas formais do sistema de limites. Espécies vegetais ignoram as estruturas formais políticas e ultrapassam seus limites, se estes estiverem contidos em um mesmo ecossistema. No entanto, a espécie humana ignorou os ecossistemas e povoou todo o planeta, porém, limitando-o politicamente, ou seja, colocando limites aos deslocamentos humanos – esta talvez seja a função mais fantástica das fronteiras políticas (CATAIA, 2013, p. 76).

Entretanto, economicamente, existem certos limites que permeiam as zonas de fronteira: as aduanas que são denominadas como nódulos nas linhas da fronteira. Sua estrutura material que é por onde há o trânsito das pessoas e mercadorias, é que são reconhecidamente permitidas pelos países, ainda que dessa estrutura, conforme cita Machado (2000) boa parte dessas mercadorias “vazem” tornando-se economia ilegal.

Machado (2005) destaca que as cidades gêmeas, com predomínio de vias fluviais como linha fronteira, veem seu possível crescimento inibido. Isso pode ser atribuído devido ao maior número e as mais importantes cidades gêmeas, estarem localizadas em fronteira seca, ou sua articulação ser interligada por pontes. O predomínio de linhas de fronteira fluviais tomará dos Estados limítrofes uma exigência e predisposição política para investir em obras de infraestrutura para facilitar acesso a essas cidades. Para Machado, três aspectos são de grande destaque na geografia das cidades-gêmeas na fronteira brasileira:

- A posição estratégica em relação às linhas de comunicação terrestre;
- A disposição geográfica das cidades e seu tamanho urbano em relação à ação intencional de agentes institucionais como as unidades militares, eclesiásticas e jurídico-administrativas; e,
- A disjunção entre o tipo de interação predominante na linha de fronteira e o tipo de interação que caracteriza a cidade gêmea nela localizada.

A fronteira não é local de facilidades, principalmente Foz do Iguaçu, que apresenta muitas características culturais e agrega diversas nacionalidades;

ainda possui o fator determinante de ser parceira comercial do Paraguai e Argentina. As políticas de desenvolvimento econômico municipais são pensadas há longo tempo por grande número de gestores públicos, que perpassam a prefeitura, contudo, a tarefa política não é simples, particularmente por essas distinções e interesses políticos tão diversos.

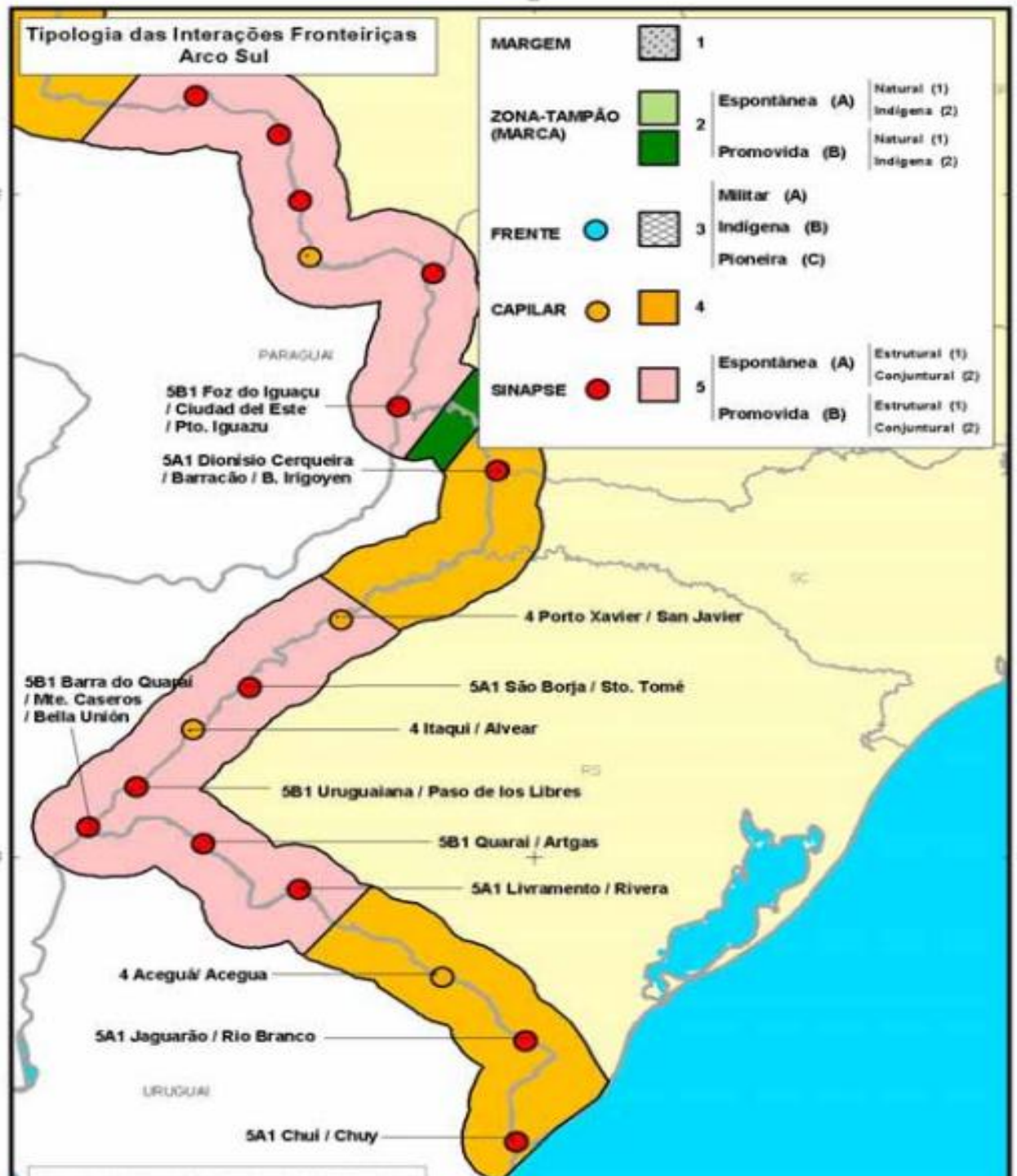
Quando se observa as interações transfronteiriças, as interações de cada uma, como explicado anteriormente, não são as mesmas ao longo do extenso limite internacional do país. Isso não só devido às diferenças geográficas, mas também, ao tratamento diferenciado que recebe dos órgãos de Estado e ao tipo de relação estabelecida com os povos vizinhos.

Quanto a estas relações, destaca-se a importância para a geografia da fronteira e para um novo Programa de Faixa de Fronteiras das cidades-gêmeas, lugares onde as simetrias e assimetrias entre sistemas territoriais nacionais são mais visíveis e que podem se tornar um dos alicerces da cooperação com os outros países da América do Sul e consolidação da cidadania. Sob esse olhar, Foz do Iguaçu apresenta, dentre os modelos que fundamentam a tipologia de interações⁶, o modelo sináptico, observado na figura 5, que consiste na presença de um alto grau de troca entre as populações fronteiriças. Esse é um tipo de interação que é muito bem-visto pelos Estados contíguos, pois eles constroem nesses lugares certos tipos de infraestrutura para comunicação e trânsito, para dar suporte às dinâmicas, principalmente às mercantis.

Normalmente as cidades gêmeas que possuem uma dinâmica maior são caracterizadas por essa tipologia, pois os fluxos de comércio internacional são de certa forma tão intensos que se sobrepõem os do comércio local. A literatura é efetiva em apontar que quase todas as cidades gêmeas ligadas por pontes são deste tipo e favorecem o comércio bilateral (IICA, 2005).

⁶ Modelos propostos pelo geógrafo francês Arnaud Cuisinier-Raynal (2001): 1) margem; 2) zona-tampão; 3) frentes; 4) capilar e 5) sinapse.

Figura 5 - Tipologia das Interações Fronteiriças – Arco Sul



Fonte: Ministério da Integração Nacional, 2005.

Além de Foz do Iguazu, na fronteira do Brasil com Uruguai, na qual há uma forte relação estabelecida se pode observar claramente a interação do tipo sinapse (Uruguaiana), e essa forma se caracteriza por sua maior porosidade. As interações sinápticas muitas vezes, sobrepõem-se ou se alternam no território. Campos (2017) chama esses “contrapontos” entre a abertura do espaço ao fluxo de

mercado e o controle físico-militar da defesa nacional que se apoiam nos territórios desiguais das cidades gêmeas.

Machado (2005) avalia que pela maior importância atribuída às cidades de fronteira pelos estados nacionais, se pode até mesmo gerar um novo ponto de atuação, que facilite os aspectos, criando dispositivos novos nos âmbitos legal e administrativo. Em relação a países vizinhos, as iniciativas locais de integração em muitas regiões de fronteira descendem da vontade de se firmarem como saídas preferenciais de escoamento ou como regiões economicamente mais destacadas. Não é por acaso que um dos principais fatores a intervir na promoção da cooperação é a existência de uma elite política local empreendedora que esteja disposta a investir tempo, esforços e dinheiro em promover o desenvolvimento de redes transfronteiriças.

Observando os investimentos de capital estrangeiro, se pode configurar que na tríplice fronteira é comum a prática de investimentos de empresários brasileiros na cidade paraguaia de Ciudad del Este, minando o desenvolvimento local. Até mesmo a Lei de Maquila, que é a lei paraguaia que permite a pessoas jurídicas estrangeiras se instalarem no país, ou subcontratem empresas paraguaias, com a finalidade de processar bens e serviços para depois reexportá-los, “roubam” as potenciais investidas do lado brasileiro.

Talvez, adaptar um novo regime de tributação como o das lojas francas, não seja de fácil atribuição, e possuir o capital necessário pode não ser o fato decisivo esse investimento. Portanto, para tentar entender como se comportará a região, se buscará agora compreender, sob um viés voltado à temática da porosidade das fronteiras, na tentativa de “unir as peças”, principalmente no que diz respeito a algumas normas reguladoras, que poderiam estimular um possível avanço, mas por uma questão de regras ou de políticas, tem força contrária, tornando-se enfraquecedoras.

2.2.2 A Porosidade da Tríplice Fronteira

Quando Ratzel (1897) realizou suas ponderações sobre o contexto geográfico no desenho das fronteiras, ele não previa a existência de um movimento, o da expansão não territorial e sim sistêmica das ‘fronteiras’ do regime capitalista que incorporaram a mentes e corpos dos povos (MACHADO, 2005).

Avelar (2018) constitui as regiões transfronteiriças como sendo regiões que abrigam uma série de fenômenos sociais e econômicos, tornando-as lugares vulneráveis. Esses fenômenos podem ser exemplificados como o subemprego, o desemprego, o contrabando de mercadorias e outras ações derivadas do crime organizado e que contribuem para a criação de bolsões de pobreza.

Senhoras (2013, p. 1056) constata que “marcada por uma dualidade intrínseca de contato e separação que atrai e repele, a fronteira trata-se de uma zona híbrida de forças centrípetas e centrífugas que pode ser melhor observada principalmente naqueles pontos fixos de interação mais intensa como as cidades gêmeas”.

Diante deste contexto, se observam que as cidades gêmeas se apresentam como áreas singulares construídas em cada lado das fronteiras, e que demonstram certa irregularidade que é também marcada por objetos técnicos característicos, como os quartéis, as aduanas, os postos de fiscalização; e por ações humanas de instrumentalização diplomática, efetuada por diplomatas, presidentes e agentes da política externa e paradiplomática que são efetivadas pelos representantes subnacionais, como os prefeitos, e pelas ações individuais e coletivas das pessoas, por meio de uma série de fluxos que convergem e se conflituam sendo considerados legais ou ilegais (SENHORAS, 2013).

Embora haja um reduzido número de cidades gêmeas na fronteira brasileira com os países sul-americanos, que evidencia a relativa marginalidade propiciada por um relativo vazio populacional e baixa acessibilidade de contato, quando se analisa a sua distribuição geográfica, é registrada uma assimetria numérica entre os diferentes arcos territoriais (SENHORAS, 2013, p. 1056).

Na tríplice fronteira, em meados dos anos 2000, o contrabando era visto como trabalho, e o ilegal percebido como uma forma de resolver o desemprego local. A sociedade não considerava essa violação como um crime e nem admitia a lacuna econômica que o contrabando deixava no comércio da cidade e região. Junto com o contrabando outros crimes surgiram, como o crime organizado, o tráfico de drogas e armas e roubos, levando a cidade a sofrer até mesmo internacionalmente com problemas em diversos aspectos, sofrendo por parte do governo norte americano, acusações de um potencial financiamento ao terrorismo (SILVA e COSTA, 2018).

Logo, essas são áreas em que a concepção de território nacional fica prejudicada, pois há constante movimentação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais, e que na maioria das vezes não existe a obediência à legislação. A ilegalidade age no território e define uma real tensão entre os governos, criando um campo “invisível” de atuação:

Sendo assim, não é possível pensar o território como algo sobre o qual se atua, e sim como algo com o qual se interage. É essa interação que define tanto o limite como a fronteira, e é ela que determina o sucesso ou fracasso de qualquer intento de controle da condição de legalidade e ilegalidade (MACHADO, 2000, p. 18).

Segundo Avelar (2018, p. 26), o grande labirinto que se tornou a promoção do desenvolvimento em regiões de fronteira também pode estar relacionado a uma grande variedade de fatores que podem ser apontados: clima, relevo, aspectos sociais e culturais. Avelar diz que essas regiões encontram dificuldades em seu ordenamento territorial, pois são vulneráveis. Essa vulnerabilidade se deve a fatores como o interesse humano, fatores políticos, econômicos e sociais: *“essa situação se torna ainda mais complexa nos aglomerados urbanos transfronteiriços das chamadas cidades gêmeas”*.

As fronteiras são contornos, são as linhas que delimitam e que marcam a soberania de um país, e a discussão a respeito destas é importante sob o aspecto estratégico. Algumas fronteiras são para o Estado, um ponto estratégico, mas são também pontos de extrema vulnerabilidade (RODRIGUES *et al*, 2015).

Quanto à porosidade dos territórios há de se acentuar:

A porosidade do território pode ser regulada pela ação dos governos, podendo estimular ou desestimular certas atividades econômicas com o exterior, a depender das condições políticas dadas. Estes lugares, por estarem situados no limite do cerco institucional do Estado, estão regidos por leis federais diretas de ambos os países. Trata-se de um “muro” jurídico que, segundo suas cláusulas, regulam os fluxos entre os dois lados atuando como poros controladores da fluidez. Essas regras estão alinhadas às políticas externas dos países e as conjunturas globais, regionais e nacionais de segurança, defesa, comércio exterior, integração, desenvolvimento social, e, ainda, muitas fazem parte de acordos internacionais, e/ou binacionais legados ou recentes (EUZÉBIO, 2014, *apud* RODRIGUES *et al*, 2015, p. 3).

Cataia (2013) aponta que politicamente, as linhas fronteiriças tornaram-se mais porosas, mas não em razão das relações entre os estados, onde as fronteiras aparecem claramente demarcadas em mapas, mas em razão da

“guerra econômica” que a globalização vem representando, onde, forçosamente aumenta a importância das redes transnacionais e dos fluxos de capitais que o Estado não tem o controle. Mas, também se deve admitir que os territórios nacionais sejam usados como um “recurso” e que também a questão da segurança nacional sempre será uma questão de trato sensível. Portanto, se de um lado se apresenta porosidade às fronteiras para que haja um funcionamento “racional” da globalização econômica, de outra maneira, as fronteiras têm a necessidade de serem mais rígidas e até mesmo inflexíveis quanto às questões de segurança. *“A metáfora da porosidade, em justa medida, remete ao papel das fronteiras como um filtro, por reter certos elementos e deixar passar outros”* (CATAIA, 2013, p.69).

Na fronteira de Foz do Iguaçu são necessários vários arranjos no campo da segurança pública, especialmente no combate ao tráfico de drogas, ao tráfico de seres humanos e ao comércio ilegal de mercadorias.

Diante do fato, pode-se considerar que um novo modelo de comércio, em que seja possível à RFB, controlar de maneira mais efetiva o fluxo de mercadorias, fará uma possível diferença positiva a uma fronteira como a de Foz do Iguaçu, considerando-se o atual, e defasado controle alfandegário.

Machado (2000) comenta que a fronteira é historicamente um objeto constante de preocupação dos Estados, no sentido de controle e vínculo e que os circuitos ilegais podem ajudar a estabelecer o limiar de passagem que simultaneamente separa e une dois espaços soberanos. A região da tríplice fronteira se relaciona principalmente com a centralização de Ciudad del Este, vizinha à Foz do Iguaçu, que figura como rota de pequenos comerciantes procedentes de todos os lugares do Brasil e que legal ou ilegalmente, compram mercadorias do outro lado da fronteira. Paraguai, Brasil e Argentina atuam de maneiras diferentes na forma de controlar seus sistemas transfronteiriços, dependendo de como são institucionalizados seus sistemas políticos e jurídicos.

É evidente a necessidade que as regiões de fronteira têm, de políticas públicas moldadas para atender suas especificidades, pois fomentar o desenvolvimento regional sem que com isso, as relações históricas transfronteiriças sejam desvirtuadas é o desafio dessas políticas (LIMA, 2017).

Após as argumentações teóricas sobre esse tema, se deve esclarecer que esse assunto desdobra um limiar entre a atuação por parte dos Estados na fronteira na formulação de políticas públicas específicas para uma

cidade como Foz do Iguaçu, que não vise apenas a região, contudo esteja voltada ao desenvolvimento dos povos brasileiros, com a absorção da população dos países vizinhos.

No IICA (2005) fica evidente a existência da concorrência desleal quando demonstra que o sistema produtivo de fronteiras, combinam comportamentos legais e ilegais, sendo também encontrado na zona de fronteira entre Foz do Iguaçu e a Zona Franca de Ciudad del Este.

3. FORMAÇÃO E NATUREZA DO ARCABOUÇO LEGISLATIVO SOBRE LOJAS FRANCAS

O debate em relação às lojas francas já é longo e muito se intentou politicamente até que todos os caminhos legais estivessem preenchidos.

Segundo o diretor executivo da ACIFI, Dimas Bragagnolo⁷, a lei que instituiu às lojas francas no Brasil pode ser comparada ao modelo de lojas francas do Uruguai, mas é apenas semelhante, pois no modelo brasileiro existe a previsão da venda do produto nacional, e até mesmo a possibilidade de exportação ficta, onde se realiza a exportação e posteriormente, importa-se de novo, dando ao produto um tratamento de importado. É um modelo muito similar ao de lojas de aeroportos.

Além disso, destaca que a legislação foi desenhada principalmente pelos políticos do estado do Rio Grande do Sul que pretendiam conter a concorrência com a fronteira do Uruguai, mas não foi analisado o que poderia ocorrer em cidades de fronteira como Foz do Iguaçu, onde já existe uma dinâmica estabelecida.

Outro fator que pode comprometer o processo de abertura desses comércios na tríplice fronteira e que vem provocando insegurança dentro do setor empresarial são as constantes alterações na legislação, como por exemplo, a recente edição da IN 1799/2018, a qual foram liberados diversos produtos para comercialização, como: armas, munições, pneus e até mesmo animais vivos.

Em Brasília, no dia 10 de setembro de 2019, houve uma audiência pública que contou com a presença de vários, dos 33 prefeitos das cidades de fronteira, que levantaram justamente a questão da revisão desse ponto da legislação.

Segue-se, no quadro 2, a sequência da criação do processo legal das lojas francas.

⁷ Entrevista concedida por BRAGAGNOLO, Dimas. Entrevista II. (06.2019). arquivo .mp3 (28m09s).

Quadro 2 – Ordem cronológica da legislação das Lojas Francas no Brasil

ANO	NORMA	EMENTA
1976	Decreto-Lei Nº 1.455	Dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências.
2009	Projeto de Lei Nº 6316	Dispõe sobre a instalação de <i>Free Shopping</i> nas faixas de fronteira.
2012	Lei Nº12.723	Altera o Decreto-Lei nº 1.455, 7 de abril de 1976, para autorizar a instalação de lojas francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras e para aplicar penalidade aos responsáveis dos órgãos da administração direta ou indireta que dolosamente realizarem importação ao desamparo de guia de importação.
2014	Portaria MF Nº 307	Dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre e altera a Portaria MF nº 440, de 30 de julho de 2010, que dispõe sobre o tratamento tributário relativo a bens de viajante.
2016	Lei Municipal Nº 4459	Dispõe sobre a Instalação das Lojas Francas no Município de Foz do Iguaçu.
2018	Instrução Normativa RFB Nº 1799.	Estabelece normas complementares à Portaria MF Nº 307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre.
2018	Decreto Municipal Nº 26.609	Autoriza a instalação das “Lojas Francas”, no âmbito do Município de Foz do Iguaçu.

Fonte: Elaboração da autora, com base em dados extraídos dos sítios da Receita Federal do Brasil e do município de Foz do Iguaçu.

O decreto-lei nº 1455 foi promulgado em 1976 com o objetivo de regulamentar as normas aduaneiras em relação ao trânsito de bagagens e mercadorias procedentes do exterior. No artigo 15º do decreto foi autorizado o funcionamento de lojas francas, mas somente em portos ou aeroportos para a venda de mercadorias nacionais ou estrangeiras e somente para passageiros que estejam saindo do país ou em trânsito.

Em 2012, acrescentou-se o artigo 15-A, que autoriza a instalação das lojas em cidades gêmeas de fronteira terrestre no âmbito do território nacional.

Art. 15-A. Poderá ser autorizada a instalação de lojas francas para a venda de mercadoria nacional ou estrangeira contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira. (Incluído pela Lei nº 12.723, de 2012)§ 1º A autorização mencionada no caput deste artigo poderá ser concedida às sedes de Municípios caracterizados como cidades gêmeas de cidades estrangeiras na linha de fronteira do Brasil, a critério da autoridade competente (Incluído pela Lei nº 12.723, de 2012).

O projeto de lei nº 6316 foi transformado na Lei Ordinária nº 12.723/2012. Ele dispõe sobre a instalação de *free shopping* nas faixas de fronteira. Nos artigos primeiro e segundo se observa:

Art. 1º Fica autorizada a instalação de Lojas Francas - Free Shopping na área terrestre de pontos de Fronteira alfandegados da zona primária. Art. 2º Na faixa de fronteira do território nacional, servida por Rodovia Federal, poderão ser instalados pontos de venda de mercadorias nacionais ou estrangeiras, mediante pagamento em moeda corrente nacional ou estrangeira.

Como justificativa, o seu texto cita que os demais países da América do Sul que fazem fronteira com o Brasil já possuem lojas francas nas áreas terrestres servidas por rodovias fronteiriças e a sociedade tem interesse em usufruir dessa facilidade de isenção de tributação.

A lei Federal nº 12.723 que autoriza a criação de lojas francas em cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira brasileira contou, desde seu início em 2009, com a intenção de mostrar-se como uma política estratégia para impulsionar o desenvolvimento econômico da região de fronteira, dando ênfase no comércio, na geração de empregos e também incentivando o turismo rodoviário. Ainda se enfatizou o maior poder de fiscalização que o Estado teria e possivelmente após sua implantação (LIMA, 2017).

A lei nº 12.723/12 surgiu a partir do Projeto de Lei nº 6.316/09, que teve em seu objetivo inicial a autorização de instalação de lojas francas nas cidades servidas por rodovias federais localizadas na faixa de fronteira. Juridicamente, a questão era basicamente trazer isonomia entre os viajantes rodoviários, os aéreos e marítimos, com base nos comércios alfandegários de portos e aeroportos.

Por outro lado, o projeto apresentou-se como estratégia para impulsionar o desenvolvimento econômico da região de fronteira, enfatizando o comércio, a geração de empregos e ao mesmo tempo incentivando o turismo rodoviário. Essa lei teve um apoio marcante, desde sua origem, por parlamentares gaúchos, os quais marcaram presença como os mais relevantes atores do processo de elaboração e decisão.

A Portaria MF nº 307 de 2014 foi editada e publicada para fazer frente às exigências legais que a lei nº 12.723 não atendia. Os artigos e incisos são essencialmente similares aos da IN nº 1799/2018. Para tanto seu artigo 6º chega a dispor que o regime especial será concedido, “*em caráter precário, mediante ato*

específico da RFB, a pessoa jurídica estabelecida no País que atenda aos requisitos e condições estabelecidos para a sua concessão”.

A regulamentação final das lojas francas, no âmbito federal, foi definida somente após seis anos da criação da lei nº 12.723, em março de 2018 e foi através da IN nº 1799/2018 que estabeleceu as normas complementares sobre a aplicação do regime aduaneiro especial. A IN apresentou as normas que complementam a Portaria nº 307/2014.

Fundamentalmente, a IN estabelece todas as normas para a concessão e realização da implantação desse comércio. No que diz respeito à tributação, o artigo 11º observam as seguintes normas:

- I – No caso de mercadoria importada, com ou sem cobertura cambial, mediante despacho aduaneiro de admissão, processado com base em Declaração de Importação (DI) específica para admissão no regime, formulada pelo importador no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), observadas as normas que regem o despacho aduaneiro de importação; e
- II – No caso de mercadoria produzida no País, mediante Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) emitida em conformidade com a legislação pertinente. (IN nº 1799/2018)

Dispõe o artigo 12º que toda a mercadoria importada será desembaraçada com suspensão do pagamento de tributos federais e após sua venda essa suspensão será convertida em isenção e o art. 13º da IN cita que a mercadoria nacional que for adquirida sob o regime sairá do estabelecimento industrial ou equiparado com isenção de tributos federais.

Os tributos sobre mercadorias são: (II) Imposto de Importação, (IPI) Imposto de Produtos Industrializados, (PIS) Programa de Integração Social, (COFINS) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, (AD. COFINS) Adicional da COFINS, (ICMS) Imposto Sobre Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços, (IRPJ) Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, (CSLL) Contribuição Social sobre o lucro líquido.

A IN nº 1799/2018, não se apresentou plena: no disposto de sua Seção I, expôs para municípios a incumbência de autorizar, por meio de lei específica, a instalação das lojas francas. Foz do Iguaçu, já possuía a Lei Ordinária nº 4459 desde 2016, mas essa lei não completava todas as alíneas para a

configuração completa deste empreendimento.

Nestas circunstâncias, a lei nº 4459/2016, constituiu um grupo técnico que trabalharia em conjunto com as entidades que compõem o plenário do CODEFOZ, assim como empresários e a sociedade civil por meio da participação da ACIFI, na regulamentação dos horários de funcionamento e definição de zonas urbanas para sua instalação.

Em agosto de 2018, o prefeito Francisco Lacerda Brasileiro, prefeito, assinou o Decreto nº 26.609/2018 que foi elaborado com como base nas sugestões debatidas durante todo o primeiro semestre do ano. Esse decreto foi criado por meio de audiências da sociedade empresarial, audiências públicas na Câmara de Vereadores, etc., configurando dois tipos de atores: os atores sociais e os atores políticos.

3.1 REGIME ADUANEIRO ESPECIAL

Para requerer a concessão nesse regime especial de comércio, os interessados em estabelecer um empreendimento devem atender alguns requisitos iniciais, além do patrimônio líquido igual ou superior a R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais). Esses requisitos são de caráter burocrático, mas que tendem a inibir todo projeto que tenha qualquer interesse passageiro em um comércio dessa modalidade, haja vista que os custos são de grande monta.

A RFB fará a análise do pedido tão logo o alvará municipal seja expedido, e compete aos auditores fiscais do órgão o parecer que deve subsidiar o pedido da abertura da empresa. Assim que o Ato Declaratório Executivo for expedido, a loja franca estará apta a operar.

As lojas devem iniciar seu estoque somente com mercadorias no regime aduaneiro especial. Existem três situações em que as mercadorias serão admitidas:

- I. Mercadorias importadas, que devem ser desembaraçadas com a suspensão de tributos federais, e que após a conclusão da venda, serão transformados em isenção;
- II. Mercadorias produzidas no país que terão isenção de tributos federais;
- III. Exportação ficta, que terá o mesmo tratamento de produtos

importados.

Segundo Sequeira e Sá (2008) os incentivos fiscais são uma forma que o Estado encontra para interferir economicamente em uma perspectiva de desenvolver as regiões. Citam que a *United Nations Conference on Trade and Development* afirma que “incentivos são uma maneira econômica mensurável oferecida às empresas ou categorias de empresas específicas por um governo a fim de incentivá-las de certa maneira”.

O efeito que o novo regime de tributação das lojas francas pode causar, apesar de certamente serem mais difíceis de objetivamente serem realizados por conta do alto investimento, podem ser efeitos positivos a longo prazo ao município. Podem significar um efeito de benefícios econômicos voltados ao aumento desse tipo de comércio que passará a atrair maior consumo por parte da população, podendo até mesmo atrair investimentos internacionais. Sobre esse assunto, se pode destacar:

Os incentivos ao investimento podem reforçar as ligações sectoriais e regionais e trazer as economias regionais para o centro das actividades de desenvolvimento. A realização deste propósito apoia-se não só na dotação de infraestruturas adequadas ao desenvolvimento, mas no apoio aos investimentos privados, que se acredita que possam criar efeitos de *spillovers* em áreas e sectores seleccionados (SEQUEIRA E SÁ, p. 2429, 2008).

3.1.1 Tratamento Tributário das Lojas Francas

Machado (2000) confirma que a suspensão total ou parcial da legislação nos em territórios delimitados é uma prerrogativa dos Estados nacionais. Ainda comenta que esse é um artifício amplamente utilizado como uma alternativa de regulação das fronteiras internacionais, para atender aos objetivos imediatos de natureza econômica.

Este seria o caso de instituições de zonas francas e das áreas de livre comércio, onde o Estado “*abre mão da cobrança de direitos alfandegários para um ou mais produtos de importação e exportação para as firmas localizadas nesses territórios especiais*” (MACHADO 2000, p.23).

Quanto às lojas francas, os aspectos tributários desse regime especial de comércio estão dispostos na IN nº 1799/2018, na Portaria MF nº440, de 30 de julho de 2010, que dispõe sobre o tratamento tributário relativo a bens de

viajante e pela Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira e o tratamento tributário relativo a bens de viajante.

Quadro 3 - Tributos sobre mercadorias

TRIBUTOS	DESCRIÇÃO
II	Imposto de Importação
IPI	Imposto de produtos Industrializados
PIS	Programa de Integração Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento de Seguridade Social
AD. COFIN	Adicional da COFINS
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços.
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido

Fonte: SOUZA; GONÇALVES; BRANDÃO, 2018.

No quadro 3, Souza, Gonçalves e Brandão (2018), abordam a questão tributária de forma a conhecer o custo dos produtos comercializados no mercado interno (nacionais, importados e desnacionalizados) em comparação com o praticado pelas lojas francas. Os autores realizaram um estudo com o objetivo de examinar o custo da tributação de uma lista de produtos a serem comercializados pelas lojas francas, onde apontaram a comparação de alguns produtos importados sob os regimes tributários do lucro real, presumido, simples nacional⁸, conforme a

⁸ **Lucro Real:** A base de cálculo do imposto, determinada segundo a lei vigente na data de ocorrência do fato gerador, é o lucro real correspondente ao período de apuração. Como regra geral, integram a base de cálculo todos os ganhos e rendimentos de capital, qualquer que seja a denominação que lhes seja dada, independentemente da natureza, da espécie ou da existência de título ou contrato escrito, bastando que decorram de ato ou negócio que, pela sua finalidade, tenha os mesmos efeitos do previsto na norma específica de incidência do imposto.

Lucro Presumido: O Lucro Presumido é a forma de tributação simplificada do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL). A pessoa jurídica cuja receita bruta total, no ano-calendário anterior, tenha sido igual ou inferior a R\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de reais), ou a R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) multiplicado pelo número de meses de atividade do ano-calendário anterior, quando inferior a 12 (doze) meses, poderá optar pelo regime de tributação com base no lucro presumido.

nova forma de tributação e como seria diferença de impostos para o comerciante que aderisse a esse regime de tributação. Os produtos relacionados para análise foram: Vinho, perfumes, vestuário, chocolate, calçados e armações para óculos.

Tabela 1-Tributação Produtos Importados – Entrada Mercadorias Lojas Francas

	VLM	II	IPI	PIS	COFINS	ADIC COFINS	ICMS	TOTAL	TOTAL COM IMPOSTOS
VINHO	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
PERFUMES	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
VESTUÁRIO	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
CHOCOLATE	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
CALÇADOS	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
ARMAÇÕES PARA ÓCULOS	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00

Fonte: SOUZA, GONÇALVES e BRANDÃO, 2018.

Tabela 2-Tributação Produtos Importados – Entrada Mercadorias Simples Nacional

	VLM	II	IPI	PIS	COFINS	ADIC COFINS	ICMS	TOTAL	TOTAL COM IMPOSTOS
VINHO	100,00	27,00	12,70	2,10	0,00	9,65	16,76	68,21	168,21
PERFUMES	100,00	18,00	49,56	3,52	0,00	16,48	20,11	107,37	107,37
VESTUÁRIO	100,00	35,00	0,00	2,10	0,00	9,65	16,20	63,95	163,95
CHOCOLATE	100,00	20,00	6,00	2,10	0,00	9,65	15,12	52,87	152,87
CALÇADOS	100,00	35,00	0,00	2,10	0,00	9,65	16,20	63,95	163,95
ARMAÇÕES PARA ÓCULOS	100,00	18,00	5,90	2,10	0,00	9,65	14,87	51,52	151,52

Fonte: SOUZA, GONÇALVES e BRANDÃO, 2018.

De acordo com a comparação realizada nesse exemplo, as mercadorias adquiridas pelo regime tributário de loja franca, ficariam entre 51,52%

Simples Nacional: Lei Complementar nº 123/2006 que institui tratamento tributário simplificado para micro e pequenas empresas, também conhecido como Simples Nacional ou Super Simples. O Simples Nacional estabelece normas gerais relativas ao tratamento tributário diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias.

(cinquenta e um vírgula cinquenta e dois por cento) a 107,67% (cento e sete vírgula sessenta e sete por cento) mais baratas do que as adquiridas por empresas optantes pelo regime tributário do Simples Nacional (SOUZA; GONÇALVES; BRANDÃO, 2018).

3.1.2 Regime Tributário da Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio

A zona franca de Manaus (ZFM) iniciou com a lei nº 3.173 de 06 de junho de 1957 e foi regulamentada através do Decreto nº 47.757 de 02 de fevereiro de 1960 com a prerrogativa de povoar uma região até então despovoada.

Pode-se entender a própria ZFM como um símbolo de expectativas e ameaças de integração na história da Amazônia. Em 1953 foi criada, pelo Governo Federal, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA, com o objetivo principal de valorizar e desenvolver economicamente a Amazônia. Em fevereiro de 1966 foi criada a Operação Amazônia⁹ e em setembro do mesmo ano a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), com a missão de implantar a Zona Franca de Manaus. Após enfrentar alguns obstáculos em relação à rentabilidade global, a ZFM os superou através de medidas adotadas com a alteração do Decreto Lei nº 288/1967¹⁰.

Seráfico e Seráfico (2005) assumem que a implantação da ZFM historicamente teve dois fatores relevantes, por assim dizer: as possibilidades de que empresas estrangeiras descentralizassem seus processos produtivos e na outra “ponta” a possibilidade de que países estrangeiros tivessem condições necessárias para assegurar a redução de custos de produção e que ampliassem o mercado de consumidores destas mercadorias.

A ZFM compreende três polos econômicos: comercial, industrial e agropecuário. O Polo Industrial de Manaus (PIM) possui indústrias de alta tecnologia que geram mais de meio milhão de empregos. O PIM sustenta o modelo da ZFM e segundo fontes da SUFRAMA conta atualmente com mais de 600 empresas instaladas, reunindo indústrias nacionais e multinacionais com alto grau de

⁹ Operação Amazônia: Em 1966, Presidente Castelo Branco anuncia a chamada “Operação da Amazônia” que tinha o propósito: transformar a economia da Amazônia, fortalecer as áreas de fronteiras, fazer a integração do espaço amazônico nacionalmente. Em 14/09/1966, o Grupo de Trabalho da Amazônia encaminhou ao Presidente Castelo Branco, o projeto de lei extinguindo a SPVEA e criando a SUDAM, com outros mecanismos para agilizar sua atuação.

¹⁰ Decreto-Lei nº 288 de 28 de fevereiro de 1967: Altera as disposições da Lei nº 3.173 de 06 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus.

competitividade, capazes de atender ao mercado nacional e ajudar o Brasil a ampliar sua inserção no mercado internacional.

Gubert; Gubert; Marchioro (2014) observam na ZFM um exemplo apropriado do uso da teoria de Perroux, mais precisamente no conceito de espaço polarizado. Por um longo período a economia amazônica ficou estagnada e a ZFM fez com que houvesse uma retomada do crescimento econômico da região, provocando mudanças na atividade produtiva, que em pouco tempo passou a concentrar-se no setor industrial. Com a implantação da ZFM, a população apresentou elevado crescimento, e na mesma ordem cresceram também o emprego, a renda e o PIB da região.

No setor comercial a ZFM atraiu comerciantes com experiência internacional, além de um grande setor de comércio de importados. No setor social, gerou 80.000(oitenta mil) empregos (nível máximo) em 1990 e até 2015 estabilizou os níveis de emprego em 50 (cinquenta) mil. Nesse mesmo ano, a tendência foi a manutenção de crescimento do valor das importações, que em 2007 foi em torno de U\$ 208.172.000,00 (Duzentos e oito milhões cento e setenta e dois mil dólares americanos). A SUFRAMA também é responsável por estimular o desenvolvimento na área Amazônica e buscar as potencialidades regionais, e é categórica ao taxar a ZFM como um exemplo bem-sucedido de desenvolvimento da Amazônia Ocidental e Amapá em bases sustentáveis (SUFRAMA, 2015).

Além de vantagens que oportunizam a evolução do comércio de importação e exportação oferecidas pelo Governo Federal, esse modelo tem o reforço de políticas tributárias estaduais e municipais. A SUFRAMA realiza parceria com os governos do Estado e município de Manaus, para que recursos provenientes das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais retornem à sociedade em forma de projetos de desenvolvimento econômico.

Existe, além disso, por parte do município de Manaus e da SUFRAMA, um Projeto Simplificado, destinado a micro e pequenas empresas, que não ultrapassem U\$200.000,00 (Duzentos mil dólares americanos) para importação: Esse projeto facilita a entrada de pequenas empresas no município e podem apoiar o comércio local agindo como facilitador ao pequeno empresário.

O Brasil tem apenas uma zona franca industrial e várias zonas de livre-comércio. Ao contrário dos países vizinhos onde sociedades comerciais privadas são responsáveis pela gestão desses territórios, no Brasil elas são administradas pelo governo federal, que anualmente estabelece um teto para as importações, além de controlar as atividades através de normas rígidas de funcionamento. As zonas de livre comércio brasileiras também estão localizadas na região amazônica, a maioria na faixa de fronteira internacional. A escolha dos lugares foi fortemente influenciada pela presença na faixa de fronteira das zonas de livre comércio dos países vizinhos. Apesar da localização estratégica em antigos lugares de comunicação, as zonas de livre comércio apresentam resultados modestos, algumas experimentando certo sucesso (Macapá/Santana, Guajará-mirim, Cruzeiro do Sul), outras prejudicadas por restrições de infraestrutura (Pacaraima, Bonfim, Brasileira, Tabatinga) (MACHADO, 2000, p.23).

Comparando os modelos da ZFM e das ALC com o regime tributário das lojas francas se pode em comum levantar que a ZFM possui redução de 88% no II e isenção total do IPI. As ALC possuem isenção de 100% no II e IPI (em caso de suspensão de produtos estrangeiros, após a venda o imposto se transforma em isento). As lojas francas atuam da mesma forma que as ALC, com a diferença de que nas ALC todo o território é liberado em relação aos impostos, já no regime de lojas francas, apenas a unidade de comércio autorizado é que possui o benefício tributário. As distinções podem ser observadas nos quadros 4, 5 e 6.

Quadro 4 – Comparação dos Regimes de Tributação: Zona Franca de Manaus

IMPOSTO	%	FEDERAL	ESTADUAL	ISENÇÃO	REDUÇÃO
IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO (II)	88	X			X
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI)	100	X		X	
IRPJ	75	X			X
PIS/PASEP	100	X		X	
COFINS	100	X		X	
ICMS* (restituição)	55 a 100		X		

Fonte: Elaboração da autora

Quadro 5 – Comparação dos Regimes de Tributação: Áreas de Livre Comércio ¹¹

PRODUTOS ESTRANGEIROS					
IMPOSTO	%	FEDERAL	ESTADUAL	ISENÇÃO	SUSPENÇÃO
IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO (II)	100	X			X
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI)	100	X			X

PRODUTOS NACIONAIS					
IMPOSTO	%	FEDERAL	ESTADUAL	ISENÇÃO	SUSPENÇÃO
IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO (II)	100	X		X	
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI)	100	X		X	

Fonte: Elaboração da autora

Quadro 6 – Comparação dos Regimes de Tributação: Lojas Francas

PRODUTOS ESTRANGEIROS					
IMPOSTO	%	FEDERAL	ESTADUAL	ISENÇÃO	SUSPENÇÃO
IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO (II)	100	X			X
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI)	100	X			X

PRODUTOS NACIONAIS					
IMPOSTO	%	FEDERAL	ESTADUAL	ISENÇÃO	SUSPENÇÃO
IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO (II)	100	X		X	
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI)	100	X		X	

Fonte: Elaboração da autora

Para Eduardo Paes Sabóia, Assessor da Divisão do MERCOSUL do Ministério das Relações Exteriores, não existe um único conceito para o

¹¹ Para a comparação foi utilizada a ALC de Tabatinga. Lei nº 7965 de 1989.

entendimento de “zonas francas”. Cada país-membro do MERCOSUL denomina de forma diferente seus regimes aduaneiros especiais, por exemplo, o conceito de “zona franca” no Uruguai aproxima-se mais do de “zonas de processamento de exportações (ZPE) do Brasil do que do regime da Zona Franca de Manaus”.

Este, por sua vez, guarda semelhanças com o conceito de “áreas aduaneiras especiais” da Argentina. Dessa forma, poderiam ser mais bem compreendidos e designados os regimes aduaneiros especiais:

No Brasil:

- a) Zona Franca de Manaus;
- b) Zonas de Processamento de Exportações (ZPE); e
- c) Áreas de Livre Comércio: Tabatinga, Pacaraima, Bonfim, Guajará-mirim e Macapá/Santana.

Na Argentina:

- a) Áreas Aduaneiras Especiais:

Terra do Fogo, equivalente à Zona Franca de Manaus;

- b) Áreas Francas:

Ilhas do Atlântico Sul e Antártida; La Plata - Porto de Santa Fé, Villa Constitución e Entre Ríos.

No Uruguai:

O Uruguai definiu Zona Franca para todos os seus regimes aduaneiros especiais. Existem, atualmente, zonas francas nas adjacências dos portos de Colônia e Nova Palmira.

No Paraguai:

As áreas transfronteiriças, parte da ideia de aglomerações que se constituem sistemas, entendem-se como construções sociais baseadas em cenários em que prevalecem as assimetrias e diferentes modalidades de intercâmbio desigual, os quais podem contribuir para o desenvolvimento territorial.

Não existem no Paraguai regimes aduaneiros especiais na forma como aparecem nos demais países, posto que a própria legislação aduaneira geral deste país incorpora instrumentos de incentivos típicos desses regimes. Por outro lado, tramita atualmente projeto de lei que especifica o termo ‘zona franca’ para as áreas favorecidas que venham a ser criadas. Por trás das várias formas para designar esses regimes, existem diferenças quanto à natureza e função dos mesmos (SABOIA, 2008).

4. CENÁRIOS E POSSÍVEIS IMPACTOS REGIONAIS

A primeira loja franca inaugurou em junho de 2019, em Barra do Quaraí, seguindo-se de Uruguaiana e Jaguarão, no Estado do Rio Grande do Sul. Atualmente, existem oito lojas francas no território nacional. A Receita Federal autorizou, em dezembro de 2019, funcionamento da primeira loja franca de Foz do Iguaçu. Em janeiro de 2020, foi a vez da Duty Free Américas, obter sua autorização. Ambas estão instaladas no centro da cidade e as lideranças políticas e empresariais comemoraram essas autorizações.

O prefeito Chico Brasileiro afirmou que “Foz do Iguaçu sai mais uma vez na frente, e se torna referência nesse novo modelo de negócio no país. As lojas francas serão mais uma atração para os turistas que conhecem nosso destino e, claro, movimentarão ainda mais a economia da região trinacional”.

Em agosto de 2019, uma edição da IN nº 1799/2018, através da IN RFB nº1908, trouxe novidades para as lojas francas: a ampliação e autorização de diversos produtos, elencados abaixo:

- Produtos da cesta básica de consumo da população de fronteira (incluídos, dentre outros, os produtos do reino animal, reino vegetal e de armazém;
- Animais vivos e plantas;
- Armas e munições;
- Produtos do tabaco e cigarros;
- Maquinário agrícola/agropecuária, industrial, comercial e/ou de serviços;
- Eletrodomésticos de grande porte;
- Materiais de construção civil, incluídos materiais elétricos e suas partes, hidráulicos e sanitários;
- Pneus; e
- Tecidos e fios e calçados (exceto tênis e sandálias).

Com essa expansão da gama de produtos, os investimentos teriam um atrativo maior, principalmente a investidores internacionais e a ampliação do turismo de compras. O investimento do Governo Federal em infraestrutura na cidade, como o aeroporto pode se configurar em um dinamizador desse turismo.

“Lojas francas em território brasileiro e aumento da cota de compras no exterior abrem uma nova perspectiva de desenvolvimento, tanto para o comércio como para o turismo de Foz do Iguaçu e região trinacional”, afirma o secretário de Turismo, Indústria, Comércio e Projetos Estratégicos, Gilmar Piolla.

4.1 A LOJA FRANCA NA DINÂMICA DE FOZ DO IGUAÇU E REGIÃO

Em Foz do Iguaçu, duas correntes podem ser distinguidas: das entidades da cidade que esperam um potencial aumento no turismo e comércio da cidade e outra, por parte dos empresários locais, que fundamentam suas expectativas na venda dos produtos nacionais.

Na defesa das lojas francas, o presidente da ACIFI, Faisal Mahmoud Ismail declarou que “A ACIFI entende que a vinda das lojas francas vai gerar muito emprego e renda em nossa região, além de atrair empresários para novos investimentos na cidade”. Essa oportunidade no crescimento turístico se justifica não apenas na comparação dos preços dos produtos similares em Ciudad del Este e Puerto Iguazú, mas também no comodismo oferecido no fato não precisarem atravessar a fronteira.

Na relação com as cidades vizinhas, esse aumento de produtos pode produzir um fluxo maior de circulação de pessoas interessadas em adquirir itens básicos, como alimentos, produtos de higiene e bebidas. Essa troca nas relações entre as cidades pode afetar o grau de Foz do Iguaçu na hierarquia urbana.

Mas, para os países membros do MERCOSUL, a liberação gerou tamanho incômodo, que fizeram com que esse apontamento fosse registrado no encontro do grupo. As pautas mais levantadas foram a liberação de pneus e tabaco. O governo argentino não viu com bons olhos essa alteração na lei do Brasil e encarou como uma concorrência injusta, seguidos do Uruguai e Paraguai. Dentre as principais reclamações, estaria o risco que sofreria o comércio de Ciudad del Este, Puerto Iguazú e as cidades que fazem divisa com o Uruguai onde já existem lojas francas.

O deputado Frederico Antunes, que está à frente da defesa pelos *free shops*, contraria as opiniões negativas e justifica que a liberação das lojas francas é um objetivo para que o Brasil fique justamente em igualdade com os outros países que já possuem essa liberação. Ainda assim, o governo Uruguaio contrapôs a fala do deputado e afirma que, embora o país tenha *free shops* de fronteira com o Brasil, os produtos

comercializados são somente bebidas, perfumes, roupas e produtos de luxo, em regime similar ao aplicado nas lojas de aeroporto.

O governo paraguaio já se movimenta para aprovar as lojas francas com a intenção de seu dinamizar o comércio.

4.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS – METODOLOGIA E CONSIDERAÇÕES

A análise de conteúdo foi o método utilizado para a interpretação dos dados, pois segundo Bardin (1977), esse método é um instrumento que pode ser adaptado a um campo de aplicações muito diverso e vasto que são as comunicações. As entrevistas foram semiestruturadas, uma vez que essa técnica oferece maior possibilidade de contato com os entrevistados, menor formalidade e alto grau de aprofundamento no tema, bem como, a aplicação de questionário não ofereceria a possibilidade de explorar o assunto amplamente. A pesquisa foi dividida nas seguintes etapas:

- ⇒ Etapa 1 - Pesquisa Bibliográfica;
- ⇒ Etapa 2 - Pesquisa Documental;
- ⇒ Etapa 3 - Pesquisa de Campo (Entrevistas);
- ⇒ Etapa 4 - Exploração do material (Transcrição das entrevistas);
- ⇒ Etapa 5 - Interpretação dos dados (Categorização) e,
- ⇒ Etapa 6 - Inferência (Resultados).

As etapas 1 e 2 foram executadas com o propósito de servir não apenas como base para o referencial teórico, mas também para possibilitar a execução da etapa seguinte, que compreendeu a amostra dados conforme a escolha dos atores abaixo do quadro 7.

Os critérios utilizados para definir esses atores partiram do princípio do envolvimento, desde a legislação das novas lojas até o envolvimento com a aprovação em território municipal e investimentos na cidade. Foram selecionados para a pesquisa categorias como: empresários locais e do Paraguai, servidores públicos e participantes de conselhos ou da administração pública, levando em conta um mínimo de pessoas que pudessem dar informações sobre como consideram o evento estudado. Nessa pesquisa, para preservar as identidades, os entrevistados são identificados apenas com a letra “E” e o respectivo número de ordem (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 e E8).

Quadro 7 - Perfil dos entrevistados

Entrevistado (E)	Data	Entidade	Perfil
1	24/05/2019	Receita Federal	Servidor Órgão Federal
2	05/06/2019	ACIFI	Participante Entidade
3	21/06/2019	CODEFOZ	Participante Entidade
4	19/02/2020	Câmara de Comércio do Paraguai	Empresário Paraguai
5	17/03/2020	Empresa de Contabilidade	Empresário local
6	31/03/2020	Empresário	Empresário local
7	11/04/2020	Empresário 1 (Sky Duty Free)	Empresário local
8	11/04/2020	Empresário 2 (Sky Duty Free)	Empresário local

Fonte: Elaboração da autora

Segundo Gaskell (2002, *apud* Hoffman-Câmara, 2013, p.181), a pesquisa qualitativa, “fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivação, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos” e de acordo com sua compreensão, sob a ótica dos atores se deseja “o fornecimento de uma descrição detalhada de um meio social específico, uma base para construir um referencial para pesquisas futuras e fornecer dados para testar expectativas e hipóteses desenvolvidas fora de uma perspectiva teórica específica”.

Bardin (1970) indica a análise de conteúdo através de três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação. A etapa da pré-análise é baseada na transcrição, onde várias leituras do material coletado são realizadas, a fim de entender e compor os dados. A pré-análise, no caso da presente pesquisa, se iniciou durante a transcrição, onde foram organizados e definidos os elementos das mensagens que seriam utilizados como base de dados.

Para as transcrições foram utilizados os recursos de compilação de entrevistas apresentados por Marcuschi (1986), apresentando nas falas transcritas,

sinais que pudessem apresentar ao leitor melhor compreensão, demonstrados no apêndice D.

Cabe também considerar que, de acordo com Manzini (2008, p.12-13) “cabem algumas reflexões e considerações sobre as falas transcritas que serão apresentadas publicamente, ou seja, que serão grafadas nos trabalhos de mestrado, doutorado ou em pesquisa que virão ao público”. Essa observação tem sentido de preservar os entrevistados que podem ter acesso aos materiais de pesquisa, haja vista que atualmente é comum, inclusive, as dissertações e teses na forma digital serem disponibilizadas nos sites das universidades. Portanto, é mais pertinente que as falas transcritas, quando são preparadas para serem apresentadas publicamente, recebam alguns ajustes na grafia, como por exemplo, “alcançá” (alcançar), “tá” (estar), “vô” (vou).

Isso é fácil de ser vislumbrado: imagine que um professor, um médico, ou um especialista possa apresentar uma fala dessas? Além de chocar o sujeito de pesquisa, para um leitor desavisado, a fala transcrita pode ser elemento que produz estigma. Ou seja, apesar de saber que a fala cotidiana pode pouco se assemelhar com a fala culta, ao tomar contato com a forma real da fala transcrita, o entrevistado pode levar um grande choque (MANZINI, 2008, p. 13).

Na etapa 4, após a transcrição das entrevistas, procedeu-se à categorização dos elementos, utilizando para auxílio, o software livre de análise qualitativa, Atlas.ti¹².

Para a utilização da técnica metodológica, partiu-se de forma que os discursos pudessem ser compreendidos e analisados cada qual com suas características, para realizar uma estrutura com as mensagens mais importantes ao contexto.

Bardim (1977) dispõe a fase de exploração do material, com as escolhas das unidades de codificação, onde se deve proceder ao recorte e a escolha de categorias, que podem ser relacionadas de diversas formas. Para esta pesquisa, foram estabelecidas categorizadas que reuniam elementos em razão da classificação semântica (temas semelhantes). Das entrevistas, foram retiradas apenas as falas que poderiam referir-se à confirmação ou não da hipótese.

Portanto, através das entrevistas foram escolhidas as categorias, sendo divididas inicialmente em uma categoria macro e nove micro categorias

¹² Disponível para Dowload em: < <https://atlasti.com/free-trial-version/>>

temáticas. A categoria central expressa o objetivo desta pesquisa, enquanto as micro categorias se desdobram nas inferências à resposta da problemática. Assim ficaram distribuídas:

- Macro categoria temática:

- Impacto no desenvolvimento econômico de Foz através das lojas francas.

- Micro categorias temáticas:

- 1) A implantação das lojas francas;
- 2) Comparação com a Zona Franca de Manaus;
- 3) Legislação das lojas francas em função do comércio do Uruguai;
- 4) Impactos ao comércio do Paraguai;
- 5) Instalação geográfica das lojas francas;
- 6) Preocupação com o empresário local;
- 7) Fomento para novos investidores;
- 8) Impactos na região;
- 9) Opinião dos entrevistados.

À medida que as micro categorias foram analisadas, identificaram-se outras cinco subcategorias: (1) A Implantação das lojas francas; (2) Impactos ao comércio do Paraguai; (3) Instalação geográfica (município) das lojas francas; (4) Preocupação com o empresário local e (5) Fomento para novos investidores; As subcategorias foram destacadas e analisadas de acordo com o grau de relevância para a pesquisa.

Sobre a análise dos resultados:

A análise é essencialmente temática [...] A análise é frequencial e quantitativa [...] A análise é transversal. As entrevistas são recortadas em redor de cada tema-objecto, quer dizer, <<tudo o que foi afirmado acerca de cada objecto preciso no decorrer da entrevista, foi transcrito para uma ficha, seja qual for o momento em que a afirmação tenha tido lugar (BARDIN, 1970, p. 66)

Para a preparação do material foram compiladas, segundo Hoffman-Câmara (2007), as categorias que foram distribuídas em quadros matriciais, conforme os subtópicos que seguem.

Quadro 8 - Resumos das Categorias sínteses.

Categorias
C1 – “A Implantação das Lojas Francas”
C2 – “Instalação Geográfica das Lojas Francas”
C3 - “Impactos ao Comércio do Paraguai”.
C4 – “Preocupação com o empresário local”
C5 – “Fomento para novos investidores”

Fonte: Elaboração da autora baseado na obra de Hoffman-Câmara, 2007 *apud* Hoffman-Câmara, 2013.

4.2.1 A Implantação das Lojas Francas

Ao analisar as entrevistas, percebeu-se que a subcategoria a respeito da implantação dessa legislação e sobre o decreto municipal nº 26.609, os quais possibilitavam a criação das lojas, possui um mérito dominante na temática e que deveria ser analisado e avalizado como um dos principais pontos, evidenciado em todos os discursos (quadro 9).

O debate foi muito além de audiências públicas ou assembleias. Reuniu, em 2018, diferentes grupos, representantes do Paraguai, Argentina, Guaíra e Rio Grande do Sul, todos com o objetivo de entenderem a norma (IN nº 1799/2018) e debaterem as principais questões de interesse, conforme demonstrado na figura 6. Em Foz do Iguaçu, os membros da ACIFI e do CODEFOZ, dividiam opiniões sobre a vinda das lojas francas: irá gerar muito emprego e renda na região, além de atrair empresários para novos investimentos na cidade? Ou, prejudicaria o comércio local e restringiria economicamente o comércio de Ciudad del Leste? Ainda seria pertinente elencar mais uma questão: Será que realmente esse regime especial teria qualquer impacto sobre a cidade?

Quadro 9 - Quadro matricial da C1.

Categoria 1 : A Implantação das Lojas Francas	
Temas	Discursos Verbalizados:
Envolvimento da sociedade civil, agregada aos atores do estado e entidades, para o processo de implantação do comércio de lojas francas no município.	<p>E1: /.../ Esse [...] assunto das lojas francas, ele é, ele vem sendo trazido a algum tempo do ponto de vista político, né, aqui em Foz do Iguaçu cogitava-se, zona franca há muitos anos, enfim, então foi viabilizada essa, [...] questão das lojas francas terrestres que [...] é uma novidade e certamente vai trazer algum impacto na, na região. A gente espera que positivo, né, que seja positivo.</p> <p>E1: /.../ Bom, essa [...] cogitação da zona franca ela havia sido, havia um grupo político na cidade [...] que é:::, que entendiam que essa, essa situação ela poderia trazer benefícios pra cidade, [...] a zona franca ela é atraente [...], pra todo o local, é:::/:.../.</p> <p>E1: [...] elas têm uma, [...], uma estruturação diferente né, [...], a zona franca na verdade, você acaba transformando todo um território aduaneiro é:::, em zona franca de impostos e importação de, de outros impostos [...]. IPI, por exemplo, ao passo que as lojas francas você apenas, [...] veicula essa isenção pra aqueles estabelecimentos que aderirem, que preencherem todos os requisitos não é. Então é uma situação diferente.</p> <p>E2: Então, na verdade assim, o debate das lojas francas, ele começou em 2012 ainda, [...] na época, o prefeito [...], o Reni ((Reni Pereira)), encaminhou para câmara [...] uma proposta de regulamentação das lojas francas em Foz do Iguaçu (+) [...] prevendo que a delimitação de área, horário, onde poderia ser instalado, horário de funcionamento e tal, seria discutido depois, juntamente com o CODEFOZ, com uma comissão, do CODEFOZ. Ok. Nesse sentido, hã:::, nunca se teve nenhuma oposição há trazer inovações, trazer legislações que possam desenvolver a cidade, muito pelo contrário, a gente está sempre buscando isso.</p> <p>E3: O MERCOSUL ainda não reconheceu essas zonas francas do Paraguai. Entende? Então, essa é uma discussão. A do Giacobbo ((referindo-se às áreas de livre comércio, projeto lei do deputado Fernando Giacobbo)), tanto do Giacobbo como do Álvaro, falavam em áreas de livre comércio, tá, e:::/. Eu estive duas vezes com o Giacobbo, [...], pra mim entender o que que era a zona franca, entende, que ele falava. Porque nós temos vários regimes especiais aqui que você pode, confunde [...] com a::: áreas de livre comércio</p> <p>E5: Bom é::: desde o início [...] da construção da legislação de lojas francas a gente se envolveu não só sob o aspecto de 'negócio' [...], porque obviamente tem esse interesse mas muito porque a gente achou que podia ser uma super oportunidade pra economia da cidade, [...]. E a gente, até eu meu pai, [...] se envolveu bastante, é::: inclusive indo para 'Brasília' [...], a convite de deputados envolvidos na construção dessa legislação pra é::: pra auxiliar na regulamentação [...] quem mobilizou e quem construiu essa lei foram os parlamentares gaúchos (+) [...]. Isso começou lá no Rio Grande do Sul e, e até (+) fazendo uma meia culpa enquanto cidadão paranaense, o Paraná ficou apático a tudo que tava acontecendo [...], mesmo Foz sendo a principal fronteira [...], que poderia ser beneficiada com isso ficou apática [...], não, não se envolveu nem na construção da primeira legislação maior e muito menos na regulamentação disso. Não só ficou apática, como também houve muita construção de informação é (+), sem base de estudo, sem o fundamento legal em achismo né.</p> <p>E6: Trata de [...] uma reivindicação dos deputados do Rio Grande do Sul, para equipararem as cidades de fronteira terrestre com as mesmas condições que possuem as cidades Uruguaias [...] de poderem instalar lojas duty free. Ou seriam lojas francas. Foi uma luta incansável do deputado Frederico Antunes e da senadora Ana Amélia. A lei nº 12.723, de 9 de outubro</p>

	<p>de 2012, que alterou o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976. Em 2012 a presidenta Dilma sancionou a lei de regime aduaneiro especial e em 2014 estabeleceram normas complementares à Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre.</p> <p>E7: <u>Quando chegamos na cidade fomos muito bem recebidos por eles</u> ((membros da prefeitura e empresários da cidade)). Então [...] pra nós, foi uma coisa que nos surpreendeu muito, por que <u>no Uruguai não existe envolvimento da política.</u></p> <p>E8: [...] e aí como a gente está nessa área há um tempo [...], e a gente imaginou que seria um prazo de três meses pra montar os móveis e pra receber mercadoria. Só que não foi bem assim, foi muuuuuuita burocracia, é muito documento que exigem, [...] a gente é:::, é perito em <i>duty free</i> pelo Uruguai, não pelo Brasil. Assim como saiu agora pelo Brasil essa legislação nova, a gente tá se adaptando também.</p> <p>E7: ((sobre os custos de instalação)) tem o custo do SERPRO, que é o sistema do SER-PRO ((entonação de fala na sílaba PRO)), [...] é um custo altíssimo por que cada operação custa em média R\$3,00, e cada nota de cliente utiliza três operações, que é a consulta, a venda e a entrega da mercadoria. Então automaticamente, o consumidor final está pagando R\$9,00 pra Receita Federal, ou pra algum órgão... [...], então é...é delicado. É uma diferença. No Uruguai, em outros países, o <i>duty free</i> é isento de impostos 'mesmo'. No Brasil, lamentavelmente, não tem nada de isenção de impostos.</p> <p>E7: Os demais ((impostos)) tu paga aí o lucro presumido da empresa a cada três meses, tudo tem que apresentar esse balancete, tudo, tudo. Igual como qualquer empresa, tudo. E assim, é um custo altíssimo. Tu ainda tem que respeitar, [...] tu tem que manter teu patrimônio líquido, conforme exigência da Receita, as câmeras tem que estar conforme normativa da Receita, teu estoque tem que estar controlado pela Receita Federal, a tua loja pode sofrer auditoria da Receita Federal a qualquer momento. Então é assim, é uma coisa que (++), é difícil de trabalhar, [...] é um negócio novo. /.../ Qualquer coisa que tu faz de errado, tu pode perder a licença, entendeu? Então tu tem que estar muito correto em cima [...] da normativa.</p> <p>E8: ((A Receita Federal)) Não tem nada que a Receita Federal não saiba. O que tem na loja, a Receita Federal sabe; o que roubarem, a Receita Federal sabe; o que quebrar, a Receita Federal sabe. Tudo o que acontecer ali, eles sabem.</p> <p>E7: Exatamente. [...] a Receita Federal tem acesso as nossas câmeras de até 90 dias pra trás /.../ conferência de extrato bancário, balancete de:::, inclusão de mais capital, alteração de contrato social, alteração de câmeras, novos e trocas de sistema, tudo, tudo, tudo</p>
--	--

Fonte: Elaboração da autora baseado na obra de Hoffman-Câmara, 2007 *apud* Hoffman-Câmara, 2013.

De acordo com o entrevistado 5 (E5), os políticos da fronteira não se envolveram na construção da legislação, e as negociações partiram de parlamentares especificamente do Rio Grande do Sul. A partir do discurso do E6, ocorrido em meio à crise pandêmica da COVID-19, há que se retratar e ratificar os discursos anteriores de que, primeiramente, a legislação das lojas francas não seria vivenciada como é atualmente, não fosse a persistência desses políticos.

Figura 6: Folder do I Seminário sobre a instalação das Lojas Francas.

I SEMINÁRIO

SOBRE A INSTALAÇÃO DE LOJAS FRANCAS DE
FRONTEIRA TERRESTRE EM FOZ DO IGUAÇU/PR E
CIDADES GÊMEAS DE FRONTEIRA E SEUS IMPACTOS

QUINTA-FEIRA
14/06/2018

A PARTIR
DAS 09:00

TEATRO DO CENTRO UNIVERSITÁRIO
DINÂMICA DAS CATARATAS,
RUA CASTELO BRANCO, 349
CENTRO, FOZ DO IGUAÇU/PR.

PROGRAMAÇÃO

09:00	RECEPÇÃO AOS PARTICIPANTES
09:30	ABERTURA OFICIAL
10:00	PALESTRA: "A LEGISLAÇÃO E OS MECANISMOS DE CONTROLE RELACIONADOS ÀS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE" SUPERINTENDENTE DA 9ª REGIÃO FISCAL DA RECEITA FEDERAL - LUIZ BERNARDI E DELEGADO DA RECEITA FEDERAL DE FOZ DO IGUAÇU - RAFAEL RODRIGUES DOLZAN
11:00	APRESENTAÇÃO: "ESTUDO COMPARATIVO DA TRIBUTAÇÃO APLICADA AOS PRODUTOS NACIONAIS E IMPORTADOS A SEREM COMERCIALIZADOS NAS LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE" PRESIDENTE DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU E COORDENADORA DO CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS DA UOC - LEONOR VENSON E DOCENTE DA DISCIPLINA DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO DO CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS DA UOC - SONIR FERNANDES
12:00	ALMOÇO
14:00	APRESENTAÇÃO: "A INSTALAÇÃO DE LOJAS FRANCAS DE FRONTEIRA TERRESTRE EM FOZ DO IGUAÇU/PR E SEUS IMPACTOS" PRESIDENTE DO CODEFOZ - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU - MÁRIO ALBERTO CHAISE DE CAMARGO
15:00	DEBATE
17:00	LEITURA E DIVULGAÇÃO DA "CARTA DE FOZ DO IGUAÇU"
17:30	ENCERRAMENTO

INSCREVA-SE

CONFIRME SUA PRESENÇA
ATÉ O DIA 08/06/2018,
ATRAVÉS DO E-MAIL:
ALINI.HARTMANN@PTI.ORG.BR
OU PELO FONE
(45) 3572.7066, COM ALINI HARTMANN

Fonte: Revista ACIFI, 2018.

A ACIFI lançou em julho e agosto, um material específico para tratar sobre o tema das lojas francas. Conforme se nota na figura 7, o material traz a construção realizada em torno das discussões, destacando a diferença que os produtos vendidos nas lojas francas teriam, em relação aos vendidos atualmente no comércio local.

Figura 7: Capa da Revista ACIFI de junho/2018 nº 21.

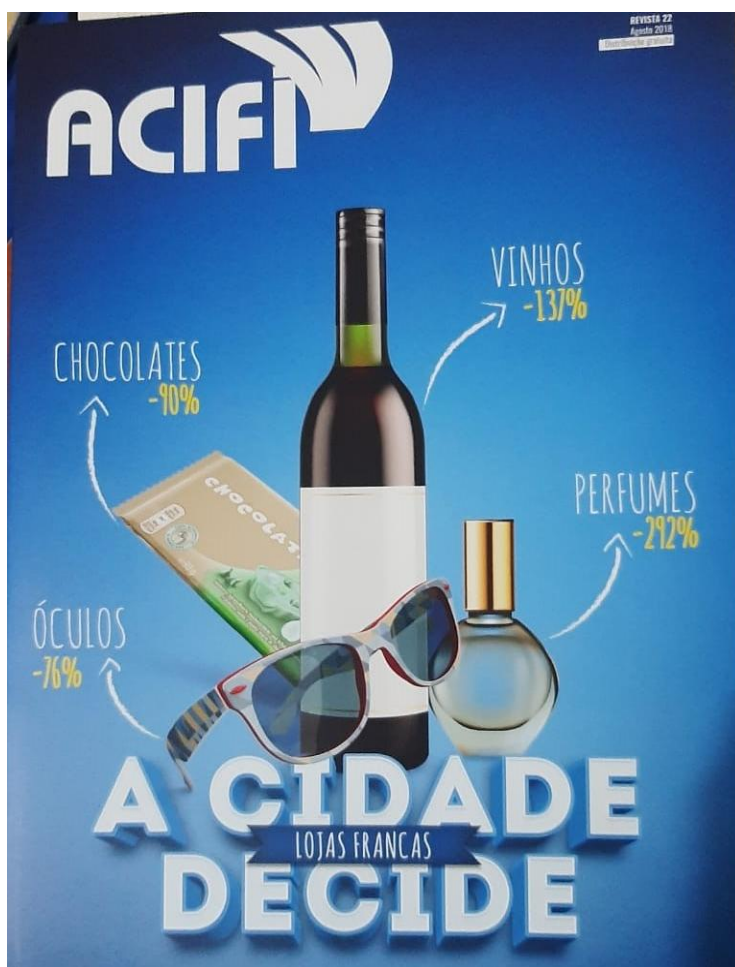


Fonte: Revista ACIFI, 2018.

4.2.2 Instalação Geográfica das Lojas Francas

Dentre os problemas que tiveram um destaque, a localização em apenas um local ou o uso de todo o espaço urbano, foram debatidos. A Figura 8 demonstra a discussão da cidade em torno da decisão para a instalação geográfica das mesmas: “A Cidade Decide: Lojas Francas” pode ser traduzido, sem perda do sentido literal, no amplo debate que se tornou a discussão a respeito das lojas. Na matéria da revista ACIFI (agosto, 2018), percebe-se que Foz uniu-se para definir o modelo que seria adotado.

Figura 8 Capa da Revista ACIFI de junho/2018 nº 22.



Fonte: Revista ACIFI, 2018.

Em assembleia realizada na sede ACIFI em agosto de 2018, foi aprovado um documento em que a entidade alertava sobre o impacto que poderia recair sobre os empresários locais, devido à concorrência com a venda de produtos nacionais. Uma carta foi elaborada e direcionada ao poder público municipal onde recomendava diversas sugestões para o decreto.

Sabendo que cabe única e exclusivamente ao poder público municipal, representado pela Prefeitura e pela Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, definir pela adesão ou não à instalação de Lojas Francas de Fronteira Terrestre na cidade, bem como, definir os locais e os horários de funcionamento de tais empreendimentos, e que o município de Foz do Iguaçu através da Lei 4.459 de 03/06/2016, autorizou a instalação de Lojas Francas no município [...] a Assembleia Geral Extraordinária da ACIFI vem apresentar seu posicionamento sobre o tema. [...]

a) Que sejam minimizados os possíveis impactos negativos que poderão ser ocasionados ao comércio local e regional pelos incentivos tributários

incidentes nos produtos nacionais ou nacionalizados que serão comercializados pelas lojas francas;

b) Que se busque uma maneira ou várias para evitar a volta das compras em escala realizadas por grupos de pessoas organizadas, as chamadas formiguinhas, com o objetivo de revenda das mercadorias adquiridas no comércio informal;

c) Que sejam criadas diversas formas de prevenir ou combater as adversidades sociais que poderão surgir na região se os impactos da instalação das lojas francas ocasionarem o fechamento de vagas de trabalho hoje ocupadas por trabalhadores iguaçuenses em Ciudad del Este;

d) Que sejam fomentadas as iniciativas para a capacitação e orientação do empresariado local sobre o tema. Em relação à localização das Lojas Francas de Fronteira Terrestre, restou deliberado que para manter igualdade de condições a todo e qualquer empreendimento que venha a se instalar na cidade, a entidade é favorável à possibilidade de instalação em todo o perímetro urbano no município [...] (ACIFI, 2018).

Essa carta da ACIFI deixa clara a posição favorável da instituição, o que também é refletido nas entrevistas.

Quadro 10 - Quadro matricial da C2

Categoria: Instalação Geográfica das Lojas Francas	
Temas	Discursos Verbalizados:
Discussão de um grupo técnico da prefeitura, juntamente com as entidades ACIFI e CODEFOZ e empresários locais, sobre onde poderiam ser abertas as lojas em Foz do Iguaçu.	<p>E1: /.../mas aí só pra contextualizar essa, essa questão da criação das lojas francas em fronteira, nós tínhamos dois modelos que estavam em debate: um deles é chamado modelo argentino e outro modelo uruguaio. O modelo argentino é de concentração das lojas francas num único local. [...] localmente, o município, ele é responsável pelo zoneamento urbano, [...] <u>então o município pode proibir, há, o comércio em algumas regiões, não é. Pode dizer: olha, essa aqui é uma região residencial, essa não pode. No entanto o município não pode circunstender as lojas francas apenas para um local em detrimento de outros que haja comércio.</u></p> <p>E1: Uruguai é diferente. No Uruguai é::, você tem as lojas distribuídas, essas lojas francas por toda a cidade, não é. [...]. Optou-se por esse modelo em que as lojas, [...] <u>você não vai ter uma, um bairro delimitado, ou uma área delimitada ou um local delimitado.</u> Você vai ter a instalação de uma forma geral. Isso depende autorização do município.</p> <p>E1: /.../ o que que o município pode fazer? [...] o município poderia limitar, é:: que os <i>free shops</i>, eles ficassem limitados aonde existe comércio, pode. Ele pode fazer isso, <u>mas não dizer: olha, vocês só podem ficar na Rodovia das Cataratas, você só pode ficar... é, o município não poderia,</u> [...] isso foi uma interpretação extensiva daquilo que a lei propõe, a lei, ela não trouxe restrições não é, então o legislador ele não pode, ele não pode restringir onde a lei não coloca restrição, não</p>

	<p>é. <u>Então a interpretação, eu acho que a melhor interpretação prevaleceu aqui em Foz do Iguaçu.</u></p> <p>E2: /.../ Aí é que nós discutimos com a sociedade, discutimos na plenária do CODEFOZ, com todos os seguintes do turismo, logística, comércio, <u>discutimos com todo mundo. E aí foi consenso que pra evitar qualquer tipo de privilégio pra alguém</u> que né, pra alguém que tem área, um local, algum lugar específico, aí o mais justo foi deixar na cidade inteira.</p> <p>E2: /.../ <u>inclusive tinham pessoas, por exemplo, correntes aí, que defendiam que tinha que ser numa determinada área só,</u> não é. Pra desenvolver uma área que tivesse degradada na cidade, por exemplo, [...] algumas pessoas até citaram a questão do Jardim Jupira, né, então algumas áreas.</p> <p>E3: O local, o horário, esse negócio, bom. Nós recebemos uma pressão muito forte, mas muito forte que nós queríamos fazer um estudo mais assim, bem embasado e coisa. [...] <u>não, tem que ser a cidade inteira, porque tem empresário com projeto já embaixo do braço....vão embora pra outra cidade porque vocês não aprovam, tudo bem. A toque de caixa, foi estudado e entendemos então, pra não privilegiar, porque nós temos muitos latifundiários urbanos, põe aqui, ha não, vai privilegiar o fulano...</u> aqui: 'ha tá ganhando alguma coisa'. Não tá ganhando nada, não temos o menor interesse, entende? /.../ então, aí tem um jogo de interesses também que a gente tem que analisar. Nós também não podemos prejudicar uma cidade, escolhendo alguns locais.</p> <p>E6: Tinha uma motivação implacável para instalar uma loja e lutei junto ao Sindilojas <u>para que a cidade inteira fosse livre para instalar estas lojas.</u></p>
--	--

Fonte: Elaboração da autora baseado na obra de Hoffman-Câmara, 2007 *apud* Hoffman-Câmara, 2013.

4.2.3 Impactos ao Comércio do Paraguai

O Paraguai pode padecer dos impactos em relação às lojas francas, principalmente o potencial comércio de produtos como pneus e cigarros, sem citar a liberação de armamentos e munições. O E4 é otimista ao visualizar que o Paraguai possa até se converter em um grande centro de distribuição para as lojas francas, não somente em Foz do Iguaçu, Guaíra, mas de diversas cidades gêmeas.

Mas, contrário a isso, os empresários e o governo de Ciudad del Este estão temerosos com as lojas francas. A princípio, quando a IN foi publicada, a onda de reclamações e preocupação se instaurou. À medida que os meses se passaram e poucos interessados em abrir uma loja desse porte se apresentaram na fronteira, esse temor deu lugar a necessidade de buscar uma solução que fizesse frente a essa concorrência.

Quadro 11 - Quadro matricial da C3

Categoria: Impactos ao Comércio do Paraguai	
Temas	Discursos Verbalizados:
Preocupação do governo e dos empresários paraguaios com a concorrência direta das lojas francas.	<p>E1: Eu acho que o cidadão, pro comércio, pros empresários é uma oportunidade que se oferece por que você vai comprar produtos do exterior com isenção de impostos não vai pagar imposto nenhum, então né, <u>vai poder competir com Ciudad del Este, com Porto Iguacu em termos de tarifas aduaneiras que vai trazer essa facilidade.</u></p> <p>E2: /.../ discutir a questão do produto nacional que é o grande problema entendeu, porque se fosse <u>para produtos importados talvez não mudaria muito do que a gente já tem hoje de concorrência com Ciudad del Este com o duty free ali da Argentina ia ser o que?</u> Só ia transferir um pouco desses locais pra cá.</p> <p>E3: Eu fui a Assunção inclusive, dar uma palestra num evento que teve lá sobre justamente [...] <u>o Paraguai tava com medo que as lojas podiam criar um problema.</u> Eu fui mostrar pra eles que a logística das lojas, elas necessariamente tem que ser feita via Paraguai. Por quê? Paraguai tem dois aeroportos internacionais que pousam cinco vôos por semana, né.</p> <p>E4: <u>É que não nos resta outra opção,</u> é (inaudível) unilateralmente, é:: como fizeram autorizar como se chamam: as zonas francas ou lojas francas e::: Ao longo da sua fronteira com trinta e oito cidades que estão habilitados para operar nesse regime (+) e ademais isso (incompreensível) [...] temos um <i>duty free</i> em Puerto Iguazú que não afetou bastante em certos números e bem, <u>creio que chegou o momento do Paraguai ter uma opção de acompanhar estas mudanças e não há, não há outra saída para, para/.../.</u></p> <p>E4: <u>Primeiro é valido né,</u> ((o entrevistado se refere à essa temeridade)), válido, mas que, o Estado, hã, que eles tem de cumprir sua, sua função digamos, de implementar um sistema de (+) (inaudível) tributos diferenciados para o turista e para o consumidor local /.../.</p> <p>E4:/.../ justamente o sistema (inaudível) superficialmente, com diferentes ministros:: da fazenda ou da indústria e comércio, tem que nos reverter ao turismo, turismo real de família, todos (+) <u>e agora um impasse isso, como lhe dizia, pela decisão unilateral do Brasil de, de criar (+) estas lojas francas de fronteira (incompreensível) em trinta e oito cidades,</u> [...] que através (+) ao turismo justamente de::: há que considerar então, tem que, tem produtos tanto do Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, ao longo de sua fronteira (+) é uma posição muito interessante, porém creio que eles entendem de que não podem é:: condenar o avanço dos produtos asiáticos por exemplo, para::: para que se incorpore na sua economia, no Brasil.</p> <p>E4: /.../ <u>sei que assusta, assusta</u> (incompreensível) e não culpo a autoridade do Estado. O Brasil, um país perfeccionista, as indústrias tudo que fazem, imagina isso, [...] seria a única maneira de, de acompanhar essa economia global. <u>Não podemos [...] pensar que o Paraguai possa proteger seu mercado,</u> /.../ o problema de ter uma economia baseada no contrabando é que gera uma pressão que depende da estabilidade da moeda brasileira, então nós temos um, um, uma pressão política muito importante/.../.</p>

	<p><u>E5: Então eles ((o governo paraguaio)) foram inteligentíssimos, super antenados e inclusive tão prontos para botar loja franca aqui:</u> tem domínio do que é importado, conhece [...] onde busca produto, eu acho os empresários do Paraguai [...], eles têm um potencial enorme, uma vantagem competitiva para montar loja franca aqui, é. Então acho que também, em compasso de espera e da coisa acontecer (+) [...], eles tem um receio de insegurança jurídica: “e se a lei muda amanhã, e se isso não é mais assim?”, entendeu? É isso que eles têm um pouco insegurança /.../ teve muita procura é::: pra consultoria né:: (+) pra montar uma loja franca aqui, é, pra entender como é que ia funcionar, e o que que ia ser refletido lá. <u>E eles inclusive foram muito hábeis e Inteligentes que só com anúncio da lei da loja franca eles já reduziram o imposto do lado de lá. Então eles foram muito mais hábeis de pegar uma legislação que podia afetá-los e sentaram com o governo do país deles, coisa que Foz não fez(+), não é.</u></p> <p><u>E6: Os empresários de Ciudad de Leste tem um grande Know How no setor de importados e Foz deverá levar alguns anos para alcançar essa experiência.</u> Mas devemos acreditar que isso irá acontecer.</p> <p><u>E7: [...]</u> esse é o diferencial do Sky Duty Free. <u>Tu vai estar tendo os mesmos produtos que tu encontra na Argentina e no Paraguai sem precisar cruzar a Ponte.</u> Sem precisar pagar pra ir de táxi, de motoboy ou do que for.</p> <p><u>E7:</u> Paraguai tem muito jogo de cintura. Eu digo assim, tem muitas lojas, tem muita concorrência. <u>Eu acho que quem vai sentir diretamente é a Argentina./.../ porque é um único duty.</u> Ou seja, o preço é deles, eles vendem ao preço que eles querem, e tá chegando uma empresa que conhece, é::, nossa empresa tem várias lojas pelo país que já conhecem o negócio, que os clientes já nos conhecem como referência no Uruguai, sabe que a gente é agressivo no preço [...] O cliente não vai embora da nossa loja pra ir comprar em outra loja /.../ Vou te dar um exemplo,[...] você vender a U\$18,00 no Paraguai, U\$18,00 na Argentina, o <i>duty free</i> vende a U\$18,00, com o dólar oficial do dia. <u>Como que eu vou te dizer: Paraguai trabalha com o dólar um pouco mais elevado, assim como a Argentina, e o SERPRO [...] utiliza o que? A cotação oficial do dólar. Então automaticamente o brasileiro já vai estar pagando mais barato, entrando na nossa loja.</u></p> <p><u>E8: ((sobre a preocupação do Paraguai))</u> A gente recebeu uma, uma conversa do pessoal aí do Paraguai, <u>só que o que a gente tem pra dizer é o seguinte, vou falar novamente: O sol brilha pra todo mundo! Concorrência todo mundo tem /.../</u></p> <p><u>E7: A gente recebeu mensagens querendo dizer: ‘essa tua empresa já nasceu quebrada’, ‘eu vou fazer de tudo pra isso não dar certo’,</u> e olha aí a gente! Pessoas de Foz do Iguaçu, diga-se de passagem, que não tão nem nesse ramo, que não tão nem no ramo de comércio, disse assim: “que essa loja não abre as portas”.</p>
--	--

Fonte: Elaboração da autora baseado na obra de Hoffman-Câmara, 2007 *apud* Hoffman-Câmara, 2013.

É pertinente considerar a evidência que, para as entidades paraguaias, a decisão de liberar as lojas no Brasil deve ser combatida com medidas

estratégicas e, razoavelmente, por menor que seja o impacto nas vendas, sempre vai existir.

4.2.4 Preocupação em Relação ao Empresário Local

Entende-se que para as entidades representantes dos empresários de Foz do Iguaçu, o maior medo é em relação ao produto nacional que será comercializado nas lojas francas.

Quadro 12 - Quadro matricial da C4

Categoria: Preocupação em relação ao Empresário Local	
Temas	Discursos Verbalizados:
Concorrência dos produtos nacionais, disputando preços com o comércio local que paga impostos.	<p>E1: /.../ em relação ao pequeno comerciante pode haver impactos, não é, pode haver impactos é, é, em relação àquelas, aqueles produtos que haja concorrência direta, mas os produtos de free shop atualmente, [...] nós tivemos até alteração da Norma, ela era muito abrangente em relação aos produtos, depois ela foi restringida bastante né ((antes da nova alteração que autorizou esses mesmos produtos)). Hoje ela tá bem mais restrita é, é, os produtos que vão ser mais compensadores [...] pra essas lojas, estão sendo produtos com alta incidência tributária: bebidas, perfumes como a gente vê em geral nos free shops, então pra esses produtos é, de repente o comércio local /.../</p> <p>E2: Qual era a principal preocupação né, [...] a concorrência principalmente [...] da venda de produtos nacionais nos free shops, ou nas lojas francas com o comércio local [...]. Então na carta que nós fizemos que a gente aprovou numa assembleia geral com todos os associados, depois de discutir o tema, fizemos seminário, discussões, um estudo né, a equipe de professores da UDC fez um estudo fazendo um comparativo da tributação e preço dos principais mercadorias né, se vendidas no sistema de loja franca, se vendida no lucro real ou lucro presumido comparando né, todas as possibilidades pra gente analisar qual vai ser a diferença qual seria a diferença do produto final é (+) das lojas em relação ao comércio local, por quê? Pela preocupação que nós tínhamos de que as lojas francas [...] traria o benefício de trazer mais turistas para a cidade, enfim e tal, mas até que ponto não poderia gerar uma quebradeira do comércio local já estabelecido que não conseguiria e dificilmente vai conseguir se adaptar a legislação das lojas francas não é. Porque pra você ser uma loja franca os requisitos são muito ou mais né, são muito maiores do que uma empresa normal, né.</p> <p>E2: /.../ mas quando entra o produto nacional o impacto, a diferença do valor é muito grande. Tem casos que chega a ser 60% e 70% mais barato'.</p> <p>E2: A nossa preocupação dentro da ACIFI com relação às lojas francas era o impacto pro comércio local. Quando você fala, que você vai ter produto nacional e produto estrangeiro sem tributos, então você imagina:: (+) uma loja vendendo determinado produto que na loja franca</p>

vai ter esse produto sem tributos. Não tem concorrência, não tem como você concorrer.

E2: /.../ Foz do Iguaçu numa região internacional que já tem uma dinâmica econômica estabelecida, é diferente de uma cidade que tem cinco mil habitantes para botar um shopping, [...] isso pode ser interessante. Não o pessoal do entorno, os turistas indo pra lá, uma cidade pequena que não tem muito atrativo tu botar um *free shop*: ô bacana né. Quem é que vai ser contra isso? Mas, numa cidade como Foz do Iguaçu, que já tem toda uma dinâmica econômica é, é trinacional, é diferente. O certo seria o que? A gente primeiro ter feito alguns estudos de impacto pra depois definir se a lei viria pra cá ou não. Só que a lei federal não prevê que a cidade possa escolher se pode ou não, produto nacional e importado. Que que a gente poderia escolher?

E2: /.../ é praticamente inviável uma pequena empresa entrar. Então nossa preocupação era isso: de repente uma legislação que era para trazer desenvolvimento poderia sim, trazer desenvolvimento para um lado, mas, gerar todo um impacto /.../

E3: Primeiro nós tentamos tirar o produto nacional. Mas isso vem da lei, lá de trás, então a não ser que alterasse a lei e daí, sem chance (+) o impacto maior vai ser com relação ao produto nacional /.../ Nós sempre nos posicionamos como entidade, a ACIFI tem que defender os seus associados e os associados não são lojas francas. Então, inclusive, pagam tributos, então como é que eles vão ficar? Então eu sempre dizia pra Ivone: Ivone, vai instalar do seu lado ali da Calce Pague, um *free shop* só de sapatos (+) cintos, sapatos, coisas masculina e feminina, 'como é que você sobrevive?' Tira a carga tributária de sapatos e veja como é que você vai sobreviver? Você não sobrevive, entende?

E5: É::: eu, eu acho que sim, foram achismos sem base em estudo e as razões eram as mais diversas, é::: eu acho que o grande, o grande medo não era nem o produto nacional ou importado, era o preço que o produto ficaria na loja franca e a perda da competitividade, é, mas quem se debruçava um pouco mais, entendia que tipo de produto é interessante na loja franca [...] então é, ele não vai vender alimentação normal né, isso não, então [...] quem se debruçava e entendia um pouco melhor o formato da loja franca, entendia que esse risco eliminava um monte de gente que tava com receio, que não ia ser afetada com isso, muito pelo contrário: se tivesse vindo de maior número de turismo, maior consumo em Foz, a cadeia de gerar maiores negócios para alguns locais, ela era maior e não menor né. Então é:::(+) houve muito achismo sem fundamento técnico e sem conhecer com profundidade a legislação.

E5: Porque assim (+) a legislação da loja Franca ela é uma legislação diferente não tem nada igual no mundo é::: e que se fosse bem regulamentada 'E SE' [...] Foz encampasse de uma maneira diferente eu acho que a gente já podia tá vivendo uma outra, um outro momento na minha opinião sabe. **E::: já podia ter lojas ab-e-r-t-a-s né porque o produto que interessa para uma loja franca não é um produto que inicialmente concorre direto com comércio instalado.**

E6: Praticamente fica inviável trabalhar com muitos produtos nacionais. Os incentivos limitam ao ICMS. E ao colocar os custos fixos e variáveis e os impostos, o produto não trará muita vantagem ao investidor.

	<p>E7: /.../ então assim, inicialmente, <u>i-n-i-c-i-a-l-m-e-n-t-e, o Sky Duty Free vai ser altíssima gama de produtos internacionais</u>, das marcas mais renomadas, mundialmente faladas, não vamos trabalhar com produtos nacionais, 'por enquanto'. /.../ <u>Só importado, tendo em vista o:::, a não preocupação do comércio local.</u></p> <p>E7: Não. É por que o PIS e COFINS ((falando do produto nacional)), por exemplo, da cerveja é muito alto sabe, não há.../.../ <u>Não é nada inviável, porque se tu desnacionalizar ele, depois importa beleza, [...] vira importado entendeu</u>; Tem coisas assim ó, <u>por que a gente sabe o impacto que causa</u>, a gente sabe que tá todo mundo se recuperando de uma crise, agora vem uma loja assim é::: nós não vamos incomodar muita gente, incomodar alguns vão, aí a gente olha alguém que já trabalha com meia, tênis, tudo que tu imaginar; <u>As óticas devem se preocupar, relojoarias devem se preocupar, lojas de tênis devem se preocupar, porque eles não estão nem aí</u> ((se referindo aos <i>duty frei</i> que possivelmente se instalarão na cidade)). Então [...] a gente chega no shopping aqui, vamos pegar um exemplo, em questão de economia, chega no shopping ali, no JL: tem tênis Mizuno custando R\$ 800, né, 800, 600... Pôxa, os caras vendem Mizuno a U\$87!</p>
--	---

Fonte: Elaboração da autora baseado na obra de *Hoffman-Câmara, 2007 apud Hoffman-Câmara, 2013.*

Podem-se verificar os esforços realizados para que a norma em relação aos produtos nacionais fosse alterada. Mas, por outro lado, no que lhe diz respeito, o E5 não demonstra a mesma preocupação que o E3 evidencia e, contrariando esse discurso, sugere que o comércio que se sinta prejudicado, seja inovador e se reformule diante das lojas francas, para coibir a concorrência.

Mas aparentemente, quando os discursos são apresentados por parte dos atores que não são especificamente do comércio e sim de entidades da cidade, os elementos ficam desconformes. Segundo esse perfil de atores, o produto nacional não seria tão ameaçador como se teme, pois para isso, é necessário conhecer muito bem a legislação sobre os impostos e decidir se o investimento é compensador, no caso das mercadorias nacionais.

4.2.5 Fomento para Novos Investidores

Tão logo a legislação foi completada, em Foz do Iguaçu surgiram diversas especulações e a aposta de quem seria o primeiro empresário a ter sua loja franca estabelecida. Mas, houve apenas os discursos e pouco se viu de ações concretas. No entanto, o que se nota nas falas é a grande aspiração para ver as lojas francas “acontecerem” na cidade. Entretanto, essas manifestações concordam que por diversos motivos, os prováveis investidores devem aguardar um pouco mais.

Quanto aos pedidos de instalação na Receita Federal, da SKY Duty Free e da Duty Free Américas, o Ato Declaratório Executivo já foi publicado, mas até março de 2020 nenhuma das empresas inaugurou. O E5 ainda comenta que não espera que as duas lojas de Foz (Sky e Duty Free Américas) sejam as “salvadoras da pátria”, mas se inaugurarem, e se de acordo com todos os trâmites burocráticos forem bem, é certo que os investimentos ocorrerão.

Quadro 13 - Quadro matricial da C5

Categoria: Fomento para novos Investidores	
Temas	Discursos Verbalizados:
Possibilidade das lojas francas servirem como fomentadoras para outros investidores.	<p>E1: /.../ Foz do Iguaçu está inserida numa região que economicamente, do ponto de vista das fronteiras, talvez seja a fronteira mais privilegiada que nós temos, não é. Em todo o Brasil, Foz do Iguaçu é a cidade de fronteira mais estruturada de todas elas /.../ <u>Olha, especulativo sim ((em relação a interessados)). [...] Algumas pessoas pedem orientações, mas [...] especulativamente,</u> eu recebi também essa informação de que iriam inclusive, se instalar perto aqui nessa região, é::: de que estaria... um investimento até maior né /.../ porque como eu falei [...] assim, se colocar na ponta do lápis é uma ‘oportunidade’...</p> <p>E2: <u>Muitos, muitos entusiastas, mas ainda nenhuma se estabeleceu né.</u> Parece que agora nós vamos ter uma primeira loja franca ali no centro da cidade e vamos ver, é tudo uma experiência. A gente tem acompanhado também os grupos de discussão é::: lá do Rio Grande do Sul, do Norte né, tem um grupo de whatsapp grande e discutir o tema né, ‘Tem gente de tudo quanto é canto do Brasil’/.../</p> <p>E3: <u>Nós já vimos na imprensa que tem uma na ((rua)) Marechal Deodoro, já tem até fotos e tal, tem. Diz que tem um que vai ser nesse prédio do lado ali do Banco do Brasil.</u> Isso eu to sabendo assim, de disse que disse, e através da imprensa. Oficial, a receita mesmo, me disse o seguinte, o departamento que recebe isso, o auditor me disse: Não recebi nada (+) pode até, estarem preparando a documentação pra entrar, mas protocolado, nenhum.</p> <p>E3: <u>O investidor, se você parar pra pensar, [...] eu sei que os gaúchos (+) tem colegas inclusive, despachantes que tão articulando, no início tem, tem vibrado,</u> agora estão vibrando que tem cinco lojas autorizadas, eu sei que eles não gostam do que eu falo. Eu fui num evento com eles em Guaíba e tivemos assim, uma discussão pontual e técnica sobre as visões de cada um. Eu não vejo do jeito que eles veem.</p> <p>E3: <u>Teve um grupo que me procurou logo no início, que é um grupo de São Paulo,</u> que eles tão com um projeto maravilhoso [...]. Mas é um negócio:::, né. [...] então: não sei, também não sei se vai acontecer ou se não vai acontecer, <u>eles tão estudando.</u></p> <p>E5: /.../ <u>assim, não falta interessados em investir, em fazer. Isso a gente é testemunha disso,</u> [...]. ‘Gente da região!’ [...] gente de fora, entendeu. Agora, tá, o que é hoje todo mundo: deixa essas, essas</p>

funcionar ((as duas lojas de Foz do Iguaçu)). Vamos ver como é que isso opera. Se isso der certo, aí vamos nós investir. Então eu ouço isso TODO MÊS, [...]. Haaa, aliás, os últimos que me procuraram esse ano, eu inclusive sugeri: espera as duas abrir. Aí se decide o que que você quer fazer, né. É:::, eu torço para que deem certo, mas eu reconheço todas essas dificuldades (+) que não são poucas, [...] **então loja franca não é pra amador**: no m-í-n-i-m-o, e não basta só dinheiro, ele precisa conhecer o produto que ele vai trabalhar, tem uma fonte muito segura de aquisição desse produto que possa comprar à medida que ele vende. Por que uma loja franca, desde das câmeras do estabelecimento lá, então ele não vai alugar 3 mil metros quadrados pra estocar o produto né, então, ele tem que ter domínio do produto (++) conseguir ter um preço competitivo e ter acesso a esse produto de maneira rápida e fácil sem precisar estar no estoque. Não são coisas fáceis (++)), **agora pra importar no meio do Coronavirus aí ((pandemia da COVID19)), fronteira fechada, vai entrar como o produto?** Então assim, são muitos 'se nãos' [...].

E5: Geram insegurança ((referindo-se à legislação)). Eu não conheço com profundidade, não conheço mesmo, [...] é:::, **parece que a Lei das Maquilas ali do Paraguai¹³ é::: eles tem garantia de não mudança dessa lei por 10 anos, [...] é bastante tempo tá (+) porquê que eu sei disso? Por que vários empresários paraguaios quando vieram me questionar disse ((interrupção da fala)), perguntavam se a lei de loja franca tinha essa garantia ou se podia ser pleiteado essa garantia, entendeu?** Isso [...] não tem, não é. /.../ e lá eles têm! Então eu não conheço com profundidade lá, mas acho que até vale uma pesquisa em relação a isso, porque isso, essa fragilidade nossa de possibilidade de mudança, [...] gera uma insegurança no investidor, COM RAZÃO!

E5: Isso é:::, eu acho que nosso volume de atendimento seria maior, [...] a expectativa é ver alguma loja aberta e ver como é que isso vai funcionar/.../ A gente foi muito franco com muito investidor (+) esclarecendo todos os riscos e acabava desanimado porque [...] não pode esconder risco né, é:::então é muito SES assim né. E essa questão de colocar aqui, é, produtos *antidumping*, quer dizer, gera outra insegurança: **eu faço todo uma loja franca para trabalhar com determinado produto amanhã ele entra na lista antidumping?** Eu não posso mais trabalhar com aquilo, né eu tenho que vender o produto em dois anos. [...] quer dizer, eu tenho que conhecer o público /.../ ha:::, dependendo do produto importado NEM consigo comprar em pouca quantidade, quer dizer, é muito acerto exigido do investidor (+) sabe? Que fica pesado [...] **então em função de todas essas questões aí::: que eu acho que a gente não tem hoje ainda loja franca aberta.**

E5: Então, é, é, eu não tenho [...], previsão original, não você pode operar off-line, [...] então, **se você olhar a letra morta, pegar produtos e aplicar: nossa! É um super negócio. Continua sendo, mas esses entraves da operação da loja p:::odem inviabilizar o negócio,** então, eu tô muito ansiosa de ver uma loja em operação [...], e torço muito para que dê tudo certo porque:::, é, eu acho que Foz, claro que vai afetar um negócio ou outro, mas se você olhar historicamente é:::, muitos negócios tiveram que ser reinventados por outras questões, [...]. E volto a falar: não é qualquer produto pra loja franca né, é, tem um monte de produto que não é interesse nenhum ter na loja franca, não fica barato, [...] **então, é, continuo achando que precisa esperar a operação de uma loja. E torço pra que dê certo.**

E6: A minha opinião, se os empresários do Paraguai não abrirem

¹³ Lei nº 1064/97 - Sobre a indústria maquiladora de exportação.

<p><u>empresas em Foz, teremos muita dificuldade de termos empreendedores investindo nesta modalidade de lojas.</u> Eu, em particular liquidei todo o estoque da minha empresa com a intenção de instalar loja franca e, no entanto até o momento nada me estimulou a investir.</p> <p><u>E7: /.../ a legislação do Brasil ficou muito rígida em vários aspectos,</u> que ao meu ponto de vista acabam [...] acabam sendo exagerados, <u>acabam fechando muitas portas, pra novos investidores./.../</u> ((o investimento em relação aos dois milhões que constam na IN)) <u>É muito, muito maior, é muito maior.</u> [...]. Diga-se de passagem, assim aqui ó, que pra tu colocar produtos na loja, a gente tá falando de... a primeira carga pra chegar, de bebidas, a gente tá falando de quase dois milhões de reais</p> <p><u>E7: Eu imagino, [...] que vão vir mais três redes grandes, ou quatro pra Foz do Iguaçu, entendeu. Enquanto tiver só uma, 'uma andorinha só, não faz verão' (+), entendeu? Mas a partir do momento que nós abirmos as portas, daqui uns meses DFA abre as portas, depois é outra empresa internacional a Dufry.</u> Com certeza vão instalar a <i>Dufry</i>...</p> <p><u>E8: A Dufry vem...</u></p> <p><u>E7: A Dufry vem, as três já vão incomodar [...] é assim. Estamos falando de duty free. /.../ Aqui em Foz do Iguaçu vão ter no mínimo cinco lojas, a gente garante.</u> Em Foz do Iguaçu, isso é certo.</p> <p><u>E7: ((sobre investir em mais uma loja na cidade)) Já está sendo preparada.</u> Já está sendo. Já estamos na fase do orçamento dos móveis, da montagem, [...] o lugar já está pronto.</p> <p><u>E8: Eu vou só falar mais uma coisinha antes de [...] terminar, o que que eu acho, no meu ponto de vista referente a economia: não só o duty free vai aumentar</u> muito o pessoal vindo de fora, como o aquário. O aquário, não sei se você está sabendo de alguma coisa do aquário que vai [...] ser aberto aqui em Foz [...] é também mais um grande atrativo que vai ter na cidade (+).</p> <p><u>E7: O Hard Rock Café também está vindo para cá, a rede de Hotéis Hard Rock Café está vindo para Foz do Iguaçu. Então Hard Rock Café, o aquário, haaa, o Routh 66, então tem vários investidores internacionais que tem vindo para cá neste momento. Vai aumentar muito, vai ajudar também.</u></p>

Fonte: Elaboração da autora baseado na obra de *Hoffman-Câmara, 2007 apud Hoffman-Câmara, 2013.*

O E7 considera que futuramente, mais lojas francas deverão se instalar na cidade:

/.../ acho, pode ser um negócio que pode crescer muito em Foz do Iguaçu. Hoje nós conversávamos imaginar a Avenida Brasil daqui dois anos, igual ao Paraguai, cheio de lojas. [...] A questão do turismo de Foz do Iguaçu que é muito grande, né. Porque, é uma cidade assim que recebe muito turista por tudo, não só pelo Paraguai [...] 60% ou 40% eu não lembro, das pessoas que vem, vão até o Paraguai. [...] muitos vão pra Argentina, vão pras Cataratas, e não vão no Paraguai, pois muita gente, muitas pessoas não gostam do, do local, do ambiente, da limpeza, daquela ida e volta da Ponte. Muitas pessoas não gostam. Temos essa vantagem, acreditamos no potencial de Foz, [...], diga-se de passagem, assim, vai incomodar o

comércio local, com certeza. A partir do momento que a gente entrar no produto nacional; [...] agora você imagina: essa é a grande vantagem, [...] um supermercado de *duty free* (++) Imagina! Um *duty free* vendendo açúcar, feijão com um imposto de 3%. Eu acho que o *duty free* vai ser o marco de, do término do monopólio dos preços, eu imagino isso. Por exemplo, onde um Johnny Walker num posto de gasolina a R\$90,00, num supermercado a R\$90,00, você sabe que não precisa cruzar a Ponte pra comprar por R\$60,00, entendeu, por R\$50,00. A gente fala incomodar, mas não é incomodar, vai dar oportunidade do pessoal comprar mais barato (Entrevistado 7).

O E8 ainda acredita que Foz tenha um grande potencial no turismo de compras, agregado aos *free shops*:

Eu acho que vai ter muito pra Foz, porque quando eu cheguei aqui há um ano atrás, nunca tinha ido no Paraguai, nunca tinha subido pra cá, sempre foi da área do Rio Grande do Sul e do Uruguai [...]. Quando eu cheguei aqui, eu tive uma [...] visão assim tipo: vem turista pra cá, só que para o Uruguai parece que vem mais gente. Lá a gente conta ônibus, aqui a gente conta pessoas, então assim, a cidade de Uruguaiana é muito pequena, tem 70 *dutys frees* [...] lá é uma cidade pequena, mas recebe mais turistas que Foz. Lá recebe muito ônibus, só que a única diferença do Uruguai para Foz do Iguaçu é que sábado e domingo acabou. Só compra, só. Aqui não! Aqui tem as Cataratas, aqui tem o Parque das Aves, tem muito mais coisas. Então o cliente que compra conosco, ele pode se divertir. [...] lá no Uruguai é apenas *free shops* específico pra compras. Então tu passa o dia, a manhã comprando e tu volta pro ônibus, pra tua cidade. Esse é um diferencial que pode nos ajudar também: tu vai no *duty free*, outro dia você vai nas Cataratas, então acaba conhecendo, então isso, no meu ponto de vista, vai trazer muito benefício (Entrevistado 8).

O diretor-geral brasileiro de Itaipu, General Joaquim Silva e Luna, em entrevista concedida na imprensa local (Rádio Cultura Foz) no final de 2019, afirma que “a abertura dos chamadas *free shops* mostra que o governo Bolsonaro tem interesse em ampliar o turismo nas cidades de fronteira. No caso de Foz do Iguaçu, onde Itaipu está investindo em obras estruturantes, como a Ponte da Integração e a nova pista do aeroporto, a abertura de *free shops* será um incentivo a mais para visitantes do Brasil e dos países vizinhos” e ainda complementa: “Precisamos dinamizar a economia e o turismo, que em Foz são quase sinônimos”.

Mas, com as novas dificuldades da atual economia, afetada diretamente pelo novo cenário da pandemia instaurada, a realidade pode ter sido alterada.

Eu acho que atrapalhou sim, porque vários países grandes estão com portos fechados. Então lá realmente parou de verdade. Como a loja ali da Marechal é, não é uma loja grande e até pela situação do COVID-19, a

gente vai iniciar com uma carga horária bastante reduzida. Reduzidamente a gente abrir com dez funcionários, porém a segunda filial, a segunda loja que já está pronta pra ser aberta, já vai contar com quarenta vagas de emprego. [...]. A segunda loja vai trabalhar com uma carga horária triplicada, vamos dizer assim, do horário normal, sendo que a loja do centro vai ter, vai ter um horário aberto praquela pessoa que entra, que trabalha no horário comercial que sai às sete horas da noite, ele vai poder ir em casa, tomar banho, jantar e ir na nossa loja comprar ainda. /.../ Eu acho que ali na, na Europa ali da onde tá vindo.... ali, até tem [...] vários portos fechados, várias mercadorias tiveram que ser carregadas, é:::, via terrestre para outros portos, então isso nos atrapalhou muito, nesse aspecto sim (Entrevistado 7).

No entanto, o E6 (entrevistado 6) ainda vê a motivação para um futuro investimento. “A pandemia é passageira e Foz será eterna. Quando abrirem as primeiras empresas será um novo marco para o comércio de Foz”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das primeiras discussões sobre a implantação de um novo regime de tributação, houve um grande fomento entre os grupos sociais que estavam interessados e preocupados com um possível impacto econômico.

O tema passou a ser abarcado no cotidiano da população de Foz do Iguaçu, com maior precisão, em 2018, após a publicação da Instrução Normativa que abordava os regimentos para a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre. As indagações e dúvidas não apenas acerca desta legislação, mas, sobretudo, do futuro econômico da cidade e região, passou a ser item corriqueiro de debate, tornando esse assunto, que até então não tinha conteúdo científico, meritório a ser pesquisado.

A reflexão e os resultados acerca da política governamental que projetou uma lei específica para as cidades gêmeas do Brasil apresenta um desafio. Esse desafio se traduziu na análise e entendimento da matéria sob o ponto de vista dos atores envolvidos, que foi o ponto focal de embasamento desta obra, posto que, somente as duas lojas em fase de inauguração não foram suficientes para a construção dos dados necessários. A partir dos estudos empreendidos, construiu-se a resposta aos objetivos propostos que contribuirão para que, não apenas a sociedade de Foz do Iguaçu, mas os atores de outras regiões obtenham um ponto de apoio para suas consultas futuras.

Esta dissertação teve por objetivo responder como esse impacto poderia desdobrar-se no desenvolvimento econômico da cidade. Inicialmente, a linha temporal englobaria até meados de 2020, mas optou-se por adequar o estudo até abril, por conta do enfrentamento da COVID-19, que pode, sem dúvida, afetar a opinião dos entrevistados e mudar o cenário local para a instalação de lojas francas na cidade.

Logo, partiu-se da hipótese de haver uma relação positiva entre a nova modalidade de comércio estudada e a economia municipal, pois, concebia-se que este modelo estimularia novos investimentos na cidade, ocasionando um salto na economia. Ao longo do trabalho foram verificados diversos aspectos para averiguar se essa hipótese seria de fato confirmada.

Partindo do conteúdo teórico, pôde-se perceber que a ideia de crescimento e desenvolvimento foi concebida através de uma abordagem voltada à

economia. Um dos pontos teóricos de maior importância foi a menção da teoria da polarização aplicada ao comércio, e com essa possibilidade, a expectativa que as lojas em debate, pudessem exercer esse papel analogicamente ao de “indústria motriz”.

Conforme as pesquisas encaminharam-se, foram percebidos dois pontos de destaque, referente a essa comparação, corroborados através da obra de diversos autores: (1) é possível aplicar a teoria de François Perroux ao setor terciário, seja em serviços, turismo ou o comércio; (2) a teoria é aplicada ao comércio em geral, mas não especificamente ao modelo das lojas francas.

Ao traçar um perfil do município na hierarquia brasileira, concluiu-se que Foz tem grandes chances de elevar seu nível nesta hierarquia, mas para tanto, seria necessário levar consideração as trocas entre os povos da fronteira, considerando as funções que a cidade exerce sobre os países vizinhos. Procurou-se demonstrar que quanto maior o grau de integração dessa rede urbana, maior será o indicativo de desenvolvimento regional. Quando se demonstra a pertinência dessa análise, se pode chegar à níveis mais elevados da hierarquia urbana, pois as variáveis das fronteiras estão dispostas ao ponto de demandar comercialmente um grau de envolvimento substancial, entre os três povos.

O município foi retratado neste estudo, com a compreensão de sua trajetória inicial nas redes urbanas, estabelecendo os ciclos econômicos compreendidos de tal forma:

1870 a 1970, com o comércio entre Brasil e Paraguai, onde a madeira e a erva mate tiveram destaque, com grande exportação para o Paraguai. Ainda em 1970, a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu deu início a outro ciclo: uma expansão social e de infraestrutura que dura até os dias atuais. Itaipu, com seu imenso canteiro de obras, proporcionou à cidade, modificações significativas, como a construção do Hospital Ministro Costa Cavalcante.

O terceiro ciclo identificado historicamente, se caracteriza pelo turismo de compras e exportação. O Paraguai também teve uma expansão considerável economicamente após a construção da Ponte Internacional da Amizade. Um quarto ciclo pode ser considerado como sendo da abertura de mercados.

Esse retrato forma a importância histórica que Foz do Iguaçu tem regionalmente, e atualmente se apresenta como centro sub-regional, que influencia hierarquicamente Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Medianeira, Serranópolis do Iguaçu, Missal e Itaipulândia.

Na análise da primeira categoria, ficou claro e tornou-se incontestável que, tanto a lei nº 12.723/2012 quanto a IN nº1799/2018, foram almeçadas pelos políticos do Rio Grande do Sul, que pretendiam dispor de uma categoria comercial para concorrer com o comércio do Uruguai, nas cidades fronteiriças. Por conseguinte, as demais cidades gêmeas do Brasil, foram compelidas a aceitar as lojas francas em suas sedes.

Foz do Iguaçu, não esteve altamente comprometida nas negociações acerca da lei, para que de alguma forma não impactasse no Paraguai. Se ocorressem estudos sobre essa questão, talvez a lei tivesse um enunciado diferente. No entanto, conforme os atores foram se mobilizando para adequar as lojas na cidade, percebeu-se um forte interesse político, mas apesar dessa disposição, as questões burocráticas por conta da legislação nova, formaram um entrave para possíveis investimentos.

A relação das lojas francas com os empresários de Foz do Iguaçu, já se iniciou turbulenta, uma vez que para decidirem-se pelo posicionamento geográfico das mesmas, foram necessários inúmeros debates entre diversos atores, cada qual preocupado, não com a cidade, mas com sua “vizinhança” e a possibilidade de não conseguirem se instalar futuramente. Por esse motivo, foi decidido, em um acordo entre os atores envolvidos e a sociedade, de que o benefício deveria ser estendido a todo o perímetro municipal.

Quando se trata de Ciudad del Este e Puerto Iguazú, ambas as cidades com modelos de comércio semelhantes ao desse novo regime, o que ficou evidente é que o governo paraguaio, juntamente com os empresários do país, teme as lojas francas. Principalmente Ciudad del Este que sobrevive do comércio ilegal e, portanto, já estariam se preparando, com uma nova legislação semelhante à do Brasil, para não sofrerem uma concorrência que gere crise no país.

Argentina e Uruguai, por outro lado, que já tem lojas sem tributos instalados nas fronteiras, apenas se manifestaram e fizeram questão de serem ouvidos no Grupo do MERCOSUL, mas não deram sinais de que irão além dessa manifestação. Apesar disso, aparentemente a Argentina sentirá maior aborrecimento

em relação às suas vendas do que o Paraguai propriamente, pois o *duty free* mais próximo e com maior semelhança nos produtos fica em Puerto Iguazú.

Ao aprofundar a categoria 4, foi analisado o fato de que os empresários locais têm que concorrer com o produto nacional, revendido sem impostos. Os produtos nacionais, de acordo com as pesquisas, se tornarão os grandes influenciadores da relação lojas francas versus comércio local. Na fronteira, o que mais preocupa são produtos como tabaco, eletrônicos, bebidas, calçados, roupas e cosméticos. Mas para isso, vários discursos enfatizam a necessidade de conhecer o custo da tributação dos produtos comercializados, uma vez que, cada produto possui uma alíquota de imposto. A Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)¹⁴ é um indicador de que certas mercadorias não serão viáveis comercialmente nas lojas francas, pois seu custo de revenda pode chegar a ser igual, ou até maior que as mercadorias vendidas no Paraguai.

Segundo ainda o E7, a preocupação deve ser adiada, pois apenas futuramente as grandes lojas de departamentos *free shops* é que poderiam ser de grande significância para a concorrência e admite que, apenas a sua loja não será sinônimo de grandes alterações econômicas.

No tocante a esses novos investidores, existem muitas intenções e especulações de vários empresários brasileiros e paraguaios, dispostos a investirem na cidade. Todavia, a afirmação generalizada é de que aguardarão as lojas de Foz inaugurarem.

Concluindo certos aspectos, resume-se que apesar de outros projetos anteriores pleitearem uma forma semelhante de regime de comércio, não houve um engajamento para as lojas francas e até mesmo o “encanto” inicial foi se esmorecendo com o tempo.

Levados pela atual situação da pandemia e da quarentena, a economia global decaiu. Investir ou reinvestir em negócios em tempos de crise provoca aos empresários uma sensação que beira o surreal. Os recursos tornam-se

¹⁴ A Nomenclatura Comum do Mercosul deve ser utilizada por todos os países que fazem parte do Mercosul. A NCM é o nome dado para um código utilizado para designar as mercadorias que circulam no Brasil e nos demais países que fazem parte do Mercosul. A NCM é importante por diferentes razões, e uma delas é justamente o cálculo dos impostos incidentes sobre a importação. Dentre os tributos é possível citar os seguintes: IPI, II e ICMS.

escassos em tempos de crise; a população consome apenas produtos de necessidade básica, e esse vírus não estava prenunciado. Como atuar para alavancar um regime de comércio que vende itens dispensáveis à maior parte da população? As lojas liberadas de Foz aguardam as mudanças no clima atual com a possibilidade de inaugurarem futuramente, mas sem data prevista, pois também demandam das importações dos países asiáticos.

De forma que, resumidamente, a pesquisa que iniciou em meados do ano de 2018, com uma grande motivação sobre o tema e, determinada a lograr êxito em apresentar esse novo regime de comércio como uma enorme oportunidade para a cidade, acabou por consolidar-se como algo que poderá trazer benefícios econômicos sim, mas morosamente e certamente, não com o arroubo esperado.

REFERÊNCIAS

ALVES, Darlã. MATTE JR, Alexandre A. **A Teoria dos Pólos de Crescimento de Perroux: Uma Revisão Sistemática**. Revista de Administração e Negócios da Amazônia. Amazônia, v. 9. n. 3. 2017.

AVELAR, João Marcos Borges. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento da Região das Cidades Gêmeas de Foz do Iguazu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Toledo. Paraná. Disponível em: <http://tede.unioeste.br/handle/tede/3905>. Acesso em: Agosto. 2018.

ATTÍLIO, Luccas Assis. OLIVEIRA, Thiago Dumont. **Causação Cumulativa em Myrdal e seus Desdobramentos Enquanto Alternativas ao Conceito de Equilíbrio**. Revista de Economia. Curitiba, Ed.UFPR, v. 40. n. 3. 2014.

BENEVIDES, Gustavo. **Polos de Desenvolvimento e a Constituição do Ambiente Inovador: Uma análise sobre a região de Sorocaba**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de São Caetano do Sul. São Caetano do Sul. Disponível em: http://repositorio.uscs.edu.br/bitstream/123456789/326/2/TESE_Gustavo_Benevides.pdf. Acesso em: Agosto. 2019.

BOMFIM, Paulo Roberto A. **Michel Rochefort e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na década de 1960**. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132015000300365&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: Junho. 2019.

BARDIM, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Edições 70. 1977.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 08 abr.1976. Seção 1, p. 4543.

BRASIL. Lei nº 12.723, de 9 de Outubro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 10 out. 2012. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 307, de 17 de julho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 23 jul.2014. Seção 1, p. 31.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 1799, de 16 de Março de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 19 mar.2018. Seção 1, p. 15.

BRASIL. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. 2005. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/documents/4085233/0/Introdu%C3%A7%C3%A3o+e+antecedentes.pdf/07cdf886-0367-47f7-b245-489ce0b752c7>. Acesso em: Agosto. 2019.

CAMPOS, Heleniza Ávila. **O Papel Estratégico das Cidades Gêmeas no Controle de Mercadorias em Regiões de Fronteiras no Contexto do MERCOSUL: Uruguaiana (BR) e Paso de Los Libres (AR)**. Redes-Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul, v. 22. n. 1. Janeiro, 2017.

CARVALHO, Soraia S. M. CHAVES, Catari V. **Polos Tecnológicos e Desenvolvimento Regional. Anais da Anpec**. Recife, 2007. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A125.pdf>. Acesso em: Agosto. 2019.

CARVALHO, Fernanda Ferrario. **SUDENE: Do Desenvolvimento Cepalino ao Desenvolvimento Endógeno**. 2008. Disponível em: http://www.ric.ufc.br/evento1/fernada_ferrario_de_carvalho.PDF. Acesso em: Agosto. 2019.

CATAIA, Márcio Antônio. **Fronteiras: Territórios em Conflitos**. XIII Encontro Paranaense de Estudantes de Geografia (EPEG). Marechal Cândido Rondon, 2008.

CATAIA, Márcio Antônio. **Quem Tem Medo das Fronteiras No Período da Globalização?** Terra Livre. São Paulo, Ano 29, v.1. n. 40. 2013.

CIMA, Elizabeth Giron; AMORIM, Luci Suzana Bedin. **Desenvolvimento Regional e Organização do Espaço: Uma Análise do Desenvolvimento Local e Regional Através do Processo de Difusão de Inovação**. Rev. FAE. Curitiba, v.10. n. 2. 2007. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/340/236>. Acesso em: Agosto. 2019.

CLICKFOZ. **CODEFOZ Quer Lojas Francas Com Preservação Do Comércio de Foz**. 2018. Foz do Iguaçu. Disponível em: <https://www.clickfozdoiguacu.com.br/codefoz-quer-lojas-francas-com-preservacao-do-comercio-de-foz/>. Acesso em: Agosto. 2019.

CONTE, Cláudia Heloísa. **A Evolução do Setor Terciário em Foz do Iguaçu-PR: Apontamentos Sobre o Papel da Usina Hidrelétrica de Itaipu neste Processo**. Revista OKARA: Geografia em debate. João Pessoa, v.8. n.1. 2014. p. 21-32.

CONTE, Cláudia Heloísa . **A Evolução da Rede Urbana Regional de Foz do Iguaçu a partir do REGIC/IBGE**. Revista Geonordeste. São Cristóvão, Ano XXV, n. 1. 2014. p. 97-115.

CONTEL, Fabio Betioli. **Os Conceitos de Região e Regionalização: aspectos de sua evolução e possíveis usos para a regionalização da saúde**. Saúde. Soc. Universidade de São Paulo. São Paulo, v.24, n. 2. 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Posição geográfica de cidades**. Revista Cidades. v. 1. n. 2. 2004. Disponível em: [revista.fct.unesp.br > index.php > revistacidades > article > download](http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/download). Acesso em: Novembro. 2019.

CORREIO DO POVO. **Uruguaiana se Consolida como Polo de Lojas Francas na Região**. 2019. Disponível em:

<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/cidades/uruguaiana-se-consolida-como-polo-de-lojas-francas-na-regi%C3%A3o-1.376725>. Acesso em: Novembro. 2019.

DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional**. Nova Economia. Belo Horizonte. 2009. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/neco/v19n2/a01v19n2.pdf>. Acesso em: Julho. 2019.

FERRETTI, Federico. **As Origens da Noção de “Fronteiras Móveis”**. Revista Continentes (UFRRJ). Rio de Janeiro, Ano 3. n. 4. 2014.

FOZ DO IGUAÇU (PR). Lei nº 4459, de 3 de Junho de 2016. **Diário Oficial do Município de Foz do Iguaçu** nº 2.817, de 07 jun. 2016, Foz do Iguaçu.

FOZ DO IGUAÇU (PR). Decreto nº 26.609, de 15 de Agosto de 2018. **Diário Oficial do Município de Foz do Iguaçu** nº 3.407, 15 ago. 2018, p.121, Foz do Iguaçu.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 1.ed. Fundo da Cultura. Rio de Janeiro.1984.

FURTADO, Celso. **O Subdesenvolvimento Revisitado**. In: Economia e Sociedade. Campinas, 1ª ed. 1992.

GUIMARÃES, Pedro Paulino. **Configuração urbana: evolução, avaliação, planejamento e urbanização**. São Paulo: ProLivros, 2004. p. 125-175.

GUTFREIND, Ieda. REICHEL, Heloisa Jochims. **Fronteiras e Guerras no Prata**. Atual Ed. Ltda. São Paulo. 1995.

HOFFMAN-CÂMARA, Rosana. **Análise de Conteúdo: da Teoria à Prática em Pesquisas Sociais Aplicadas às Organizações**. Revista Interinstitucional de Psicologia, 6 (2), jul - dez, 2013. p. 179-191. Disponível em:

<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/gerais/v6n2/v6n2a03.pdf>. Acesso em: Março. 2020.

INSTITUTO PIATAM. **Instrumentos Econômicos para a Proteção da Amazônia – A Experiência do Polo Industrial de Manaus**. Ed.CRV. Curitiba. 2009.

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura IICA. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Bases de uma Política Integrada**. Ministério da Integração Nacional Secretaria de Programas Regionais. Brasília: DF. 2005.

JESUS, Josias Alves. SPINOLA, Noelio Dantaslé. **Seis Décadas Da Teoria Dos Polos De Crescimento: Revisitando Perroux**. Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE. Salvador, Ano XVII – n. 2. 2015.

LIMA, Ana Carolina Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias Clássicas do Desenvolvimento Regional e suas Implicações de Política Econômica: O caso do Brasil**. RDE. Rev. Des. Econ. Salvador, Ano XII. n. 21. 2010. Disponível em:

<http://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/878/940>. Acesso em: Julho. 2019.

LIMA, Anderson Rodrigo Andrade. **Free Shops na Faixa das Fronteiras: Análise do Processo de Criação da Lei Nº 12.723/12**. Rev. Intellector. Rio de Janeiro, Ano XII, volume XIII, n. 26. 2017. Disponível em: <http://www.cenegri.org.br/intellector/ojs-2.4.3/index.php/intellector/article/view/120>. Acesso em: Julho. 2019

MACHADO, Lia Osório. **Limites e Fronteiras: Da Alta Diplomacia aos Circuitos da Ilegalidade**. Rev. Território. Rio de Janeiro, Ano V, n. 8. 2000. Disponível em: www.revistaterritorio.com.br/pdf/08_6_lia_osorio.pdf. Acesso em: Julho. 2019.

MACHADO, Lia Osório. **Estado, Territorialidade, Redes. Cidades-gêmeas Na Zona De Fronteira Sul-americana**. Rev. Continentes em Chamas. Globalização e Território na América Latina. Rio de Janeiro. 2005. Disponível em: https://www.academia.edu/16138912/Estado_Territorialidades_Redets_Cidades-G%C3%AAameas_na_Zona_de_Fronteira_Sul-americana?auto=download. Acesso em: Julho. 2019.

MANZINI, José Eduardo. **Considerações sobre a Transcrição de Entrevistas**. 2008. Disponível em: http://www.oneesp.ufscar.br/texto_orientacao_transcricao_entrevista. Acesso em: março.2020.

MARCHIORO, Luana Witeck; GUBERT, Denise; GUBERT, Veridiane. **A Teoria dos Pólos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux e a Implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil**. Rev. Est. Soc. Mato Grosso, v.16. n.31. 2014. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/2091>. Acesso em: Julho. 2019.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Atlas. São Paulo, 5ª. ed. 2003.

MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Análise da Conversação**. Série Princípios. São Paulo: Ática, 1986..

MOURA, Rosa. WERNECK, Débora Zlotnik. **Rede, Hierarquia e Região de Influência das Cidades: Um Foco sobre a Região Sul**. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 100, Jan/Jun. 2001.

OLIVEIRA, Gilson Batista. **O Desenvolvimento das Regiões. Uma Iniciação às Estratégias de Desenvolvimento Regional e Urbano**. Ed. Prottexto. Curitiba. 2008.

PAIVA, Carlos Águedo. **Plano de Desenvolvimento Econômico de Foz do Iguaçu. Diagnóstico**. F.Latus Consultoria. Foz do Iguaçu. 2014. 75 p.

PERROUX, François. **Consideraciones en Torno a La Noción de Polo de Crecimiento**. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica Y Social. CEPAL. Caracas. 1963.

REGIC. 2007. Disponível em:

https://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf. Acesso em: Agosto. 2019

ROCHEFORT, Michel. **O Desafio Urbano nos Países do Sul**. Edições Territorial. Campinas. 2008.

RODRIGUES, Gabriela Oliveira, *et al.* **A Porosidade das Fronteiras Norte do Brasil e os Mecanismos de Vigilância: SIPAM, SIVAM, SISFRON e Operações Ágata**. 2015. Disponível em:

https://www.academia.edu/31472445/A_Porosidade_das_Fronteiras_Norte_do_Brasil_e_os_Mecanismos_de_Vigil%C3%A2ncia_SIPAM_SIVAM_SISFRON_e_Oper%C3%A7%C3%B5es_%C3%81gata. Acesso em: Agosto. 2019.

RODRIGUES, Marilene T. M. **Incentivos Fiscais: Desenvolvimento Econômico e a Jurisprudência do STF para o ICMS – “Guerra Fiscal” Entre Estados**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Coord.). **Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo. 2007.

ROMO, Guillén Romo. **François Perroux: Pionero Olvidado de la Economía del Desarrollo**. 2008. Disponível em:

<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7315/1/REXTN-MS11-02-Guillen.pdf><https://www.mundosigloxxi.ipn.mx/pdf/v03/11/02.pdf>. Acesso em: Junho. 2019.

SABÓIA, E. P. **Boletim de Integração Latino-Americana**. Disponível em:

<http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/09/artigos/4artigo.htm>. Acesso em: Outubro. 2019.

SANTOS, Milton et al. **Território. Globalização e Fragmentação**. Ed. Hucitec. São Paulo, 4. ed. 1998.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço – Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. Ed. Hucitec. São Paulo. 1996.

SANTOS, Milton. **Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Editora Lamparina. Rio de Janeiro, 3. ed. 2007.

SILVA, Josemar R. *et al.* **A Teoria da Polarização Como Instrumento de Programação Econômica a Nível Regional**. Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador, n. 2. 1999.

SILVA, Jorge Antonio Santos. **Turismo, Crescimento E Desenvolvimento: Uma Análise Urbano-regional Baseada Em Cluster**. 2004. Tese (Doutorado).

Universidade De São Paulo. Disponível em: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/jass/15.htm>. Acesso em: Outubro. 2019.

SILVA, Micael Alvino. COSTA, Alexandre Barros. **A Tríplice Fronteira e a Aprendizagem do Contrabando: Da “Era dos Comboios” a “Era do Crime Organizado”**. (Re) Definições das Fronteiras: Velhos e Novos Paradigmas. Ed.

Idesf. Foz do Iguaçu. 2018.

SILVA, Vini Rabassa. UGOSKI, Daiane da Rosa. **A política de Assistência Social em Cidades Gêmeas da Fronteira Gaúcha**. Ponta Grossa. 2013. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/rfv9p/pdf/costa-9788577982318-10.pdf>. Acesso em: Agosto. 2019.

SENE, Eustáquio de. MOREIRA, João Carlos. **Geografia Geral e do Brasil**. Editora Scipione. São Paulo. 1999.

SEQUEIRA, Teresa. SÁ, Filipe. **Benefícios Fiscais ao Serviço do Desenvolvimento Regional. O Caso do Distrito de Vila Real, no Norte Interior Português**. 2008. Disponível em: <http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sess%C3%A3o%2024/221A.pdf>. Acesso em: Setembro. 2019.

SENHORAS, Elói Martins. **Dinâmica Fronteiriça das Cidades-Gêmeas entre Brasil e Guyana**. Revista Geonorte, Edição Especial 3. Roraima, v.7, n.1. 2013.

SOUZA, Leonor Venson; GONÇALVES, Sonir; BRANDÃO, Dauri Braga. **Um Estudo da Tributação na Fronteira – Lojas Francas**. Foz do Iguaçu. 2018.

VEECK, Fábio. **Free Shop Brasileiro. Debatida Regulamentação da Lei dos Free Shops na Fecomércio. Foz do Iguaçu**. 2012. Disponível em: <http://freeshopbrasileiro.blogspot.com/2012/12/>. Acesso em: Junho. 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro 1 de Entrevistas Semi Estruturadas

1. Como foi possível a autorização da legislação das Lojas Francas?
2. Como se deu a publicação da instrução normativa nº 1799/2018?
3. Essa legislação foi uma forma de política pública, pensada pelos órgãos federais?
4. Em relação ao município, como foi resolvida a questão à localização das lojas francas, que era um ponto de discordância? E o grupo técnico, teve questões políticas envolvidas?
5. Somente após as plenárias, reuniões, assembleias, é que o decreto municipal foi formalizado?
6. Qual sua opinião referente ao modelo do Brasil, em relação ao modelo uruguaio?
7. Você tem conhecimento de investidores interessados em investir na cidade no regime das lojas francas?
8. Em relação ao produto nacional liberado para ser comercializado sem impostos, o empresário local já instalado irá sofrer com essa concorrência?
9. Qual a sua opinião sobre a implantação das lojas em Foz do Iguaçu?
10. A região da tríplice fronteira, em específico, Foz do Iguaçu, irá ter um possível desenvolvimento econômico?

APÊNDICE B – Roteiro 2 de Entrevistas Semi Estruturadas

1. Como foi possível a autorização da legislação das Lojas Francas?
2. Qual sua opinião referente ao modelo de lojas francas no Brasil em relação ao modelo uruguaio?
3. Você tem conhecimento de investidores interessados em investir na cidade no regime das lojas francas? As lojas são capazes de atrair muitos investidores?
4. Qual a sua opinião sobre a implantação das lojas em Foz do Iguaçu em relação ao desenvolvimento econômico?
5. A região da tríplice fronteira, será impactada pelas lojas francas em Foz do Iguaçu, em específico Ciudad del Este?
6. Como se dará a questão da liberação das mercadorias importadas após a COVID-19?
7. Haverá, em sua opinião, impacto econômico para esse tipo de comércio (lojas francas) por conta da atual pandemia?
8. Se não houvesse impeditivos (quarentena e pandemia), em sua opinião, as lojas francas trariam benefício econômico para a região?

APÊNDICE C – Roteiro 3 de Entrevistas Semi Estruturadas

1. Você tem algum conhecimento de como se deu a legislação das lojas francas em Foz do Iguaçu?
2. Como foi o processo para a autorização municipal e federal para a loja? E o programa, foi testado?
3. Qual a motivação para a instalação da loja no município?
4. O investimento foi muito além dos dois milhões iniciais?
5. Quantas pessoas irão fazer parte do quadro de trabalho?
6. Os produtos são todos importados ou irão trabalhar com produto nacional?
7. Em sua opinião, uma loja desse formato na fronteira, pode ser um possível atrativo para novos investidores?
8. Concorda que haverá impacto econômico na fronteira e região?
9. O que pensa sobre o impacto que causará no comércio do Paraguai ou Argentina?
10. Tem previsão para inaugurar?
11. A pandemia do novo Coronavirus atrapalhou a possível inauguração?

APÊNDICE D - Quadro 14 - Resumo explicativo das normas compiladas e dos exemplos apresentados por Marcuschi (1986)

Categorias	Sinais	Descrição das Categorias	Exemplos
1. Falas simultâneas	[[Usam-se colchetes para dois falantes iniciam ao mesmo tempo um turno.	... B: mas eu não tive num remorso né' A: [mas o que foi que houve" J: [meu irmão também fez uma dessas'
2. Sobreposição de vozes	[Dois falantes iniciam ao mesmo tempo um turno.	... E: o desequilíbrio ecológico pode a qualquer momento [acabar... J: O mundo tá se preocupando [com isso
3. Sobreposições localizadas	[]	Ocorre num dado ponto do turno e não forma novo turno. Usa-se um colchete abrindo e outro fechando.	M: É o segu [inte' A: Quer dizer que ficou [pronta]
4. Pausas e silêncios	(+) ou (2.5)	Para pausas pequenas sugere-se um sinal + para cada 0.5 segundo. Pausas em mais de 1.5 segundo, cronometradas, indica-se o tempo .	A: /.../ por exemplo (+) a gente tava falando em desajuste, (+) Eu particularmente acho tudo na vida relativo (1.5), certo.
5. Dúvidas ou sobreposições	()	Quando não se entender parte da fala, marca-se o local com parênteses e usa-se a expressão inaudível ou escreve-se o que se supõe ter ouvido.	A: Tudo mesmo (1.8) TUDO TUDO TUDO (++) tem um que são: o (+)/ tem muito pessoas problemáticas porque tiveram muito amor (é o caso) (incompreensível) (+) outras porque/.../
6. Truncamentos bruscos	/	Quando o falante corta a unidade pôde-se maçar o fato com uma barra. Esse sinal pode ser utilizado quando alguém é bruscamente cortado pelo interlocutor.	... L: vai tê que investi né" C: é/ (+) agora tem uma possibilidade boa que é quando ela sentiu que ia morá lá (+) e:le o dono/ ((rápido)) ela teve conversan comi/ agora ele já disse o seguinte (+) ...
7. Ênfase ou acento forte	MAIÚS-CULA	Sílaba ou palavras pronunciada com ênfase ou acento mais forte que o habitual.	A: Tudo mesmo (1.8) TUDO TUDO TUDO
8. Alongamento de vogal	::	Dependendo da duração os dois pontos podem ser repetidos.	... A: co::mo" (+) e:::u

Categorias	Sinais	Descrição das Categorias	Exemplos
9. Comentários do analista	(())	Usa-se essa marcação no local da ocorrência ou imediatamente antes do segmento a que se refere.	((ri)), ((baixa o tom de voz)), ((tossindo)), ((fala nervosamente)), ((apresenta-se para falar)), ((gesticula pedindo a palavra))
10. Silabação	-----	Quando uma palavra é pronunciada sílaba por sílaba, usam-se hífen indicando a ocorrência.	A: Tudo mesmo (1.8) TUDO TUDO T---U---D---O
11. Sinais de entonação	" ou '	Aspas duplas para subida rápida. Aspas simples para subida leve (algo como um vírgula ou ponto e vírgula). Aspas simples abaixo da linha para descida leve ou simples.	Ver itens 1, 6 e 8.
12. Repetições	Própria letra	Reduplicação de letra ou sílaba.	e e e ele; ca ca cada um.
13. Pausa preenchida, hesitação ou sinais de atenção		Usam-se reproduções de sons cuja grafia é muito discutida, mas alguns estão mais ou menos claros.	eh, ah, oh. ih:::, mhm, ahã, dentre outros
14. Indicação de transição parcial ou de eliminação	... ou /.../	O uso de reticências no início e no final de uma transcrição indica que se está transcrevendo apenas um trecho. Reticências entre duas barras indicam um corte na produção de alguém.	Ver item 5.

Quadro 14 – continuação.