



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO

ZONA FRANCA DE MANAUS:
ANÁLISE DOS 50 ANOS DE ATUAÇÃO ESTATAL NO
ÂMBITO DA SUFRAMA EM BUSCA DA PROMOÇÃO
DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

KAMYLE MEDINA MONTE REY

BRASÍLIA – DF

2019

ZONA FRANCA DE MANAUS:

**ANÁLISE DOS 50 ANOS DE ATUAÇÃO ESTATAL NO
ÂMBITO DA SUFRAMA EM BUSCA DA PROMOÇÃO
DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Kamyle Medina Monte Rey

Orientador: Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior

Brasília - DF

2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

R456z Rey, Kamyle Medina Monte

Zona Franca de Manaus: análise dos 50 anos de atuação estatal no âmbito da Suframa em busca da promoção do desenvolvimento da Amazônia / Kamyle Medina Monte Rey. -- Brasília, 2019.

187 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior.

1. Zona Franca de Manaus. 2. Suframa. 3. Desenvolvimento Regional. 4. Amazônia. I. Cardoso Júnior, José Celso Pereira, orient. II. Título.

CDU 339.543.027.2(811.3)

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/223

KAMYLE MEDINA MONTE REY

**ZONA FRANCA DE MANAUS:
ANÁLISE DOS 50 ANOS DE ATUAÇÃO ESTATAL NO
ÂMBITO DA SUFRAMA EM BUSCA DA PROMOÇÃO
DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 28 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior, Orientador – ENAP

Prof. Dr. Mauro Santos Silva – ENAP

Dr. Marco Aurélio Costa – IPEA

BRASÍLIA
2019

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que sempre me apoiaram de maneira irrestrita em tudo que já me propus a fazer na vida, não sendo diferente em meu desejo de sair de minha terra natal, longe da minha família e de minha zona de conforto, e passar a viver em Brasília para cursar este programa de mestrado.

Ao meu namorado, Fabrício Henriques, pela ajuda dada desde a redação do meu projeto de dissertação, até a elaboração do presente trabalho, me orientando e me apoiando tanto psicologicamente quanto academicamente em cada capítulo dessa dissertação.

Aos meus colegas da Suframa, que auxiliaram e apoiaram minha remoção de Manaus a Brasília, sem a qual não seria possível a realização desse mestrado. Agradeço especialmente minha ex-chefe, Sandra Almeida, que me apoiou desde o início desse processo e sem a qual nada disso seria possível.

Ao meu orientador, José Celso Cardoso, pelo conhecimento compartilhado, apoio e compreensão em relação às minhas limitações durante a realização da pesquisa.

Aos meus colegas do Cade, que compreenderam meus momentos de cansaço e me apoiaram nos últimos meses de redação desse trabalho.

Aos meus colegas de turma do mestrado, que ao longo do programa se tornaram verdadeiros amigos e com os quais não só aprendi muito, mas também obtive apoio nos momentos acadêmicos mais difíceis.

Por fim, mas não menos importante, aos meus amigos, sem o apoio dos quais eu não teria conseguido suportar a distância da minha terra natal e a pesada rotina de estudos e trabalho dos últimos dois anos. Agradeço imensamente a compreensão pela distância, pela ausência em momentos importantes e pela falta de energia e tempo para vê-los, sobretudo durante a fase final da pesquisa.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abinee	- Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica
ADCT	- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ALC	- Área de Livre Comércio
AMOC	- Amazônia Ocidental e Amapá
AEB	- Associação de Comércio Exterior do Brasil
BASA	- Banco da Amazônia
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BI	- Bens de Informática
BP	- Balanço de Pagamentos
Caeta	- Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia
Camex	- Câmara de Comércio Exterior
Capda	- Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento da Amazônia
CAS	- Conselho Administrativo da Suframa
CBA	- Centro de Biotecnologia da Amazônia
CCJ	- Comissão de Constituição e Justiça
CDI	- Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEDI	- Centro de Documentação e Informação
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CERTI	- Fundação Centros de Referência em Tecnologia Inovadora
CGDER	- Coordenação-Geral de Desenvolvimento Regional da Suframa
Cieam	- Centro das Indústrias do Estado do Amazonas

Codeagro	- Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas
Codeama	- Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas
Cofins	- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Cogec	- Coordenação-Geral de Estudos Econômicos da Suframa
Conep	- Comissão Nacional de Estabilização de Preços
Condim	- Consórcio do Distrito Industrial de Manaus
CSLL	- Contribuição sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas
CPMF	- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CT-PIM	- Centro de Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus
CTA	- Centro Técnico Aeroespacial da Aeronáutica
CRA	- Coeficiente de redução da Alíquota
DAS	- Distrito Agropecuário da Suframa
DI	- Distrito Industrial de Manaus
Eizof	- Entrepasto Internacional da Zona Franca de Manaus
Embrapa	- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	- Estados Unidos da América
Fiam	- Feira Internacional da Amazônia (Fiam)
Fieam	- Federação das Indústrias do Estado do Amazonas
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FMI	- Fundo Monetário Internacional
Fucapi	- Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica
Funcomiz	- Fundo Comunitário das Indústrias da Zona Franca de Manaus
Geicom	- Grupo Executivo Interministerial de Componentes e Materiais
IBDF	- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	- Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IED	- Investimento Estrangeiro Direto
II	- Imposto de Importação
ITCD	- Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação de bens ou direitos
ITBI	- Imposto municipal incidente sobre a transmissão inter-vivos de bens imóveis ou de direitos sobre estes
Imec	- Interuniversity MicroElectronics Center
Inmetro	- Instituto Nacional de Normalização e Metrologia e Qualidade Industrial
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ	- Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica
LC	- Lei Complementar
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MCT	- Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC	- Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
ME	- Ministério da Economia
Mercosul	- Mercado Comum do Sul
OEA	- Organização dos Estados Americanos
Opep	- Associação dos Países Exportadores de Petróleo
P&D	- Pesquisa e Desenvolvimento
Paeg	- Plano de Ação Econômica do Governo
Pasep	- Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PED	- Plano Estratégico de Desenvolvimento
PICE	- Política Industrial e de Comércio Exterior
PITCE	- Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PLI	- Pedido de Licenciamento de Importação
PIM	- Polo Industrial de Manaus
PIS	- Programa de Integração Social
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	- Plano Nacional de Desestatização
PPB	- Processo Produtivo Básico
PT	- Partido dos Trabalhadores
RDC	- Rubber Development Corporation
RRC	- Rubber Reserve Company
Seplan-CTI	- Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação
Semta	- Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia
SH4	- Sistema Harmonizado em quatro dígitos
Sindframa	- Sindicato dos Servidores da Suframa
Sudam	- Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudamoc	- Superintendência da Amazônia Ocidental
Suframa	- Superintendência da Zona Franca de Manaus
Spvea	- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
TCIF	- Taxa de Controle de Incentivos Fiscais da Suframa

TS	- Taxa de Serviços da Suframa
TSA	- Taxa de Serviços Administrativos da Suframa
URV	- Unidade Real de Valor
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZFM	- Zona Franca de Manaus
ZFV	- Zona Franca Verde

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus em 1974.

Quadro 2. Dívida externa da América Latina entre 1960 e 1982 (em bilhões de dólares correntes).

Quadro 3. Ingresso de capital externo, entre 1984 e 1989, em países da América Latina e Ásia de acordo com o saldo da conta de capitais em relação ao PIB

Quadro 4. Alterações de normativos da Suframa referentes a índices mínimos de nacionalização entre 1986 e 1987.

Quadro 5. Índices médios de nacionalização dos principais produtos da ZFM.

Quadro 6. Balança comercial do PIM em 1988 e 1989.

Quadro 7. Valores desembolsados pela Suframa em convênios firmados com Municípios e UF's da Amazônia Ocidental e Amapá entre 1997 e 2002, em reais (valores nominais correntes).

Quadro 8. Ações realizadas na Amazônia Ocidental e no Amapá com os recursos dos convênios da Suframa entre 1997 e 2002.

Quadro 9. Número de projetos firmados entre 1997 e 2002 com recursos da Suframa, por UF.

Quadro 10. Faturamento do PIM na década de 1990, em USD.

Quadro 11. Balança comercial do PIM na década de 1990, em USD.

Quadro 12. Média mensal de mão de obra direta empregada no PIM durante a década de 1990.

Quadro 13. Produção dos 15 principais produtos do PIM durante a década de 1990, em mil unidades.

Quadro 14. Origem da tecnologia das principais empresas do polo industrial de Manaus entre o final da década de 1990 e início da década de 2000.

Quadro 15. Participação da Suframa em missões e eventos de promoção comercial entre 2003 e 2007

Quadro 16. Contingenciamento dos recursos da Suframa na década de 2000, em reais, moeda corrente.

Quadro 17. Os 10 países que mais investiram no PIM entre 2000 e 2010, valor dos investimentos (em milhões de dólares correntes), participação em relação ao total de investimentos estrangeiros e número de indústrias funcionando em Manaus com esses recursos.

Quadro 18. Participação dos investimentos estrangeiros em relação ao total de investimentos realizados no PIM durante a década de 2000 (valores em dólares correntes).

Quadro 19. Evolução do faturamento (em dólares correntes) e da mão de obra empregada no PIM entre 2000 e 2010.

Quadro 20. Medidas tomadas pelos governos após a crise de 2008 que afetaram o comércio internacional (de novembro de 2008 a dezembro de 2009).

Quadro 21. Dez produtos mais exportados pelo Brasil em 2017, em ordem decrescente de valor exportado (em dólares).

Quadro 22. Dez produtos mais importados pelo Brasil em 2017, em ordem decrescente de valor importado (em dólares).

Quadro 23. Compras realizadas no mercado nacional (em bilhões de reais) e empregos gerados no Brasil pela ZFM entre 2013 e 2014.

Quadro 24. Contingenciamento dos recursos arrecadados pela Suframa entre 2010 e 2016.

Quadro 25. Evolução do faturamento (em bilhões de reais correntes) e mão de obra (média mensal) do PIM entre 2010 e 2017.

Quadro 26. Evolução do faturamento (em bilhões de reais correntes) dos sete principais subsetores do PIM entre 2010 e 2017.

Quadro 27. Evolução dos investimentos realizados pelas empresas do PIM entre 2010 e 2017 (em milhões de dólares correntes).

Quadro 28. Balança comercial do PIM entre 2010 e 2017, em milhões de dólares correntes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa do Distrito Agropecuário da Suframa.

Figura 2. Infraestrutura viária do Distrito Agropecuário.

RESUMO

O presente trabalho percorre os desdobramentos históricos que contribuíram para que a ZFM completasse 50 anos de existência combinando, de um lado, incentivos fiscais como instrumento central de geração de competitividade, e de outro, efeitos econômicos, sociais e ambientais positivos para o desenvolvimento da região Amazônica. Para isso, a pesquisa analisa, a cada década, como quatro forças-chaves interagiram para isso, sendo elas: a) conjuntura econômica internacional; b) atuação estatal; c) papel do investimento privado; e d) atuação da Suframa. A abordagem utilizada para investigar o referido fenômeno foi o método de *Process Tracing*, através do qual, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho buscou explicar quais fatores históricos e políticos conduziram o modelo ao estágio atual de dependência governamental. Conclui-se que essa dependência da ZFM aos incentivos fiscais ocorreu ao longo do período analisado por esse ter sido o único meio dado para que fosse possível instalar uma indústria nessa região, uma vez que o efetivo desenvolvimento industrial da Amazônia depende de estímulos e sinais que o livre mercado por si só seria incapaz de gerar nessa região, em virtude das características naturais e históricas ali presentes. Dessa forma, entende-se que ficaram faltando complementos, por parte do Estado, na criação de vantagens competitivas adicionais à mera concessão de vantagens tributárias para que, em 2017, a sustentabilidade do modelo estivesse garantida no longo prazo e que para que o modelo atraísse, de modo perene, novos investimentos privados para a região, integralizando o projeto inicialmente concebido pelo Estado brasileiro na década de 1960.

PALAVRAS-CHAVE: Zona Franca de Manaus; Suframa; Desenvolvimento Regional; Amazônia; Política Industrial.

ABSTRACT

The present work intends to demonstrate the historical developments that contributed for the Manaus Free Trade Zone (ZFM) to complete 50 years of existence combining, on the one hand, tax incentives as a central instrument for generating industrial competitiveness, and on the other, positive economic, social and environmental effects for the development of the Amazon. The research describes, in each decade, from 1967 until 2017, how four key factors (international economic conjuncture, state performance, private investment and Suframa) have interacted for achieving this situation. The approach adopted to investigate this phenomenon was the Process Tracing method, in which was used bibliographical and documentary research to explain which historical and political factors led the model to the current stage of governmental dependence. As conclusion, the research leads to an understanding that this dependence of the ZFM on tributary incentives occurred during the analyzed period because this was the only way possible to establish an industry in this region. The effective industrial development of the Amazon depends on incentives and signals that the free market by itself is incapable of generating in this place, due to the natural and historical characteristics existing there. With this in mind, it is understood that the State has not properly complemented the ZFM incentives with the creation of other stronger competitive advantages than tax benefits, which could grant sustainability for this policy in the long term.

KEYWORDS: Manaus Free Trade Zone; Suframa; Regional development; Amazon; Industrial Policy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	19
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	19
1.1.1 O que é a Zona Franca de Manaus.....	19
1.1.2 Gargalos enfrentados pela ZFM.....	20
1.2 PROBLEMA.....	22
1.3 DESENHO DA PESQUISA.....	23
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: O INÍCIO DO SÉCULO XX NA AMAZÔNIA ...	27
2.1 A CONJUNTURA ECONÔMICA NACIONAL NO PÓS-GUERRA.....	31
2.2 SUFRAMA.....	37
2.2.1 A entrada em vigor da ZFM em seu novo formato.....	38
2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
3 A DÉCADA DE 1970: A ZFM E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	41
3.1 CONJUNTURA INTERNACIONAL.....	41
3.1.1 Os Gansos Voadores.....	41
3.1.2 Os Patos Vulneráveis.....	42
3.1.3 Os Choques do Petróleo.....	43
3.2 ATUAÇÃO ESTATAL.....	45
3.2.1 Do milagre aos choques do petróleo: ascensão e crise da economia brasileira.....	45
3.2.2 A situação da ZFM.....	49
3.3 SUFRAMA.....	52
3.3.1 Distrito Industrial.....	52
3.3.2 A Suframa e a Política Industrial.....	55
3.3.3 A Criação do Distrito Agropecuário.....	60
3.4 INVESTIMENTO PRIVADO.....	63
3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
4. A DÉCADA DE 1980 E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO.....	66
4.1 CONJUNTURA INTERNACIONAL.....	66
4.1.1 A crise da dívida na América Latina.....	66
4.1.2 América Latina versus Ásia durante a década de 1980.....	68
4.2 ATUAÇÃO ESTATAL.....	69
4.2.1 As contas nacionais e as políticas de combate à inflação.....	69

4.2.2 O governo estadual do Amazonas	71
4.2.3 A nova Constituição e a ZFM.....	72
4.3 SUFRAMA.....	76
4.3.1 Estratégia para consolidação como agência de desenvolvimento	76
4.3.2 O PIM	77
4.4 INVESTIMENTO PRIVADO.....	81
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
5. A DÉCADA DE 1990 E A LIBERALIZAÇÃO DA ECONOMIA.....	85
5.1 CONJUNTURA INTERNACIONAL.....	85
5.1.1 A América Latina	88
5.2 ATUAÇÃO ESTATAL.....	88
5.2.1 Os efeitos da abertura da economia na ZFM.....	93
5.3 SUFRAMA.....	97
5.4 INVESTIMENTO PRIVADO.....	105
5.4.1 A produção do PIM na década de 1990.....	105
5.4.2 A recuperação econômica.....	110
5.4.3 Representantes dos interesses privados no PIM.....	110
5.4.4 A adaptação dos investimentos na década de 1990.....	112
5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
6. ANOS 2000: A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL	116
6.1 CONJUNTURA INTERNACIONAL.....	116
6.1.1 A América Latina e a China	118
6.2 ATUAÇÃO ESTATAL.....	119
6.2.1 O processo de desindustrialização.....	123
6.2.2 A política industrial do Governo Lula.....	123
6.2.3 A Lei de Informática da ZFM.....	125
6.2.4 A Zona Franca de Manaus nos anos 2000.....	127
6.3 SUFRAMA.....	129
6.3.1 A preocupação com os 20 anos subsequentes do modelo	129
6.3.2 O contingenciamento.....	133
6.4 INVESTIMENTO PRIVADO.....	134
6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
7. OS ANOS 2010: A CHEGADA AO JUBILEU DO MODELO.....	139
7.1 CONJUNTURA INTERNACIONAL.....	139
7.1.1 A reação da economia mundial à crise de 2008	139

7.1.2 A China.....	141
7.2 ATUAÇÃO ESTATAL.....	142
7.2.1 O Governo Dilma e a nova matriz econômica	142
7.2.2 O Governo Temer.....	148
7.2.3 A Zona Franca de Manaus após a crise de 2008	150
7.3 SUFRAMA.....	159
7.3.1 O contingenciamento.....	160
7.3.2 A Taxa de Serviços Administrativos (TSA) da Suframa	160
7.3.3 Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia.....	161
7.3.4 O PPB	164
7.3.5 A Feira Internacional da Amazônia.....	165
7.3.6 A Crise e os efeitos para a Suframa.....	166
7.4 INVESTIMENTO PRIVADO.....	167
7.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
8. CONCLUSÃO.....	172
REFERÊNCIAS	179

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

1.1.1 O que é a Zona Franca de Manaus

A Zona Franca de Manaus (ZFM) é uma política pública, criada em 1967, através do Decreto-Lei nº 288. Inicialmente o modelo compreendia apenas dez mil quilômetros quadrados em torno da capital do estado do Amazonas; entretanto, ao passar dos anos, parte dos benefícios do modelo ZFM foi estendido para uma área superior a 8,5 milhões de quilômetros quadrados, contemplando mais quatro estados do Norte do país (SUFRAMA, 2017). Atualmente, a ZFM, por meio de incentivos fiscais concedidos ao setor privado, tem como objetivo gerar desenvolvimento ao mesmo tempo que colabora, direta e indiretamente, com a preservação ambiental em cinco estados da Amazônia brasileira: Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia e Roraima.

A ZFM é composta por três pilares: o comercial, o agropecuário e o industrial. O primeiro teve mais projeção enquanto a economia do país permaneceu fechada; o segundo compreende projetos relativos a atividades como produção de alimentos, agroindústria, piscicultura e turismo; e o terceiro é considerado a base de sustentação da ZFM. Centrado em Manaus, o pilar industrial do modelo recebe o nome de Polo Industrial de Manaus (PIM), onde funcionam em torno de 600 indústrias que produzem itens dos segmentos eletroeletrônico, duas rodas, químico, entre outros, o que gerou mais de 86 mil empregos diretos em Manaus em 2017 (SUFRAMA, 2015) e (SUFRAMA, 2018). Com a criação da Zona Franca Verde, em 2016, esses benefícios foram estendidos para indústrias localizadas em toda a área de atuação do modelo, desde que preenchidos os critérios que assegurem a preponderância de insumos regionais em seus processos fabris.

A ZFM passou a compreender outras áreas da Amazônia Ocidental e do Amapá (AMOC) a partir de 1989. Desde então, foram criadas sete Áreas de Livre Comércio (ALCs), objetivando promover o desenvolvimento de municípios que compreendem fronteiras internacionais na Amazônia. Isso se dá por meio da extensão de alguns benefícios fiscais da ZFM, relativos aos pilares comercial e agropecuário do modelo. A primeira ALC criada foi a do município de Tabatinga, no Amazonas (Lei nº 7.965/89); em seguida, foram criadas as de

Macapá-Santana (Lei nº 8.387/91, artigo II), no Amapá; Guajará-Mirim (Lei nº8.210/91), em Rondônia; Cruzeiro do Sul e Brasiléia-Epitaciolândia (Lei nº 8.857/94), no Acre; e a de Paracaima e Bonfim (Lei 8.256 de 1991)¹, em Roraima (SUFRAMA, 2010).

O PIM concentra incentivos federais e estaduais que são administrados por três entidades diferentes e se dividem da seguinte maneira:

- a) Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa): administra a concessão de redução de até 88% do Imposto de Importação (II) sobre os insumos destinados à industrialização, a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a isenção da contribuição para o PIS, PASEP e da COFINS nas operações internas na ZFM e os benefícios e contrapartidas referentes à Lei de Informática da Zona Franca de Manaus;
- b) Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam): administra a concessão da redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); e
- c) Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação do Amazonas (Seplan-CTI): concede a redução de 55 a 100% sobre o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) para empresas constituídas no PIM.

No presente trabalho, para fins de delimitação da pesquisa, a análise será restrita aos incentivos concedidos pelo Governo Federal e administrados pela Suframa.

1.1.2 Gargalos enfrentados pela ZFM

Na condição de política pública de orientação desenvolvimentista, a Zona Franca de Manaus foi idealizada ainda nos anos 1950 durante a gestão de Juscelino Kubitschek e implementada em 1967, já no governo militar.

Entretanto, a mudança dos cenários nacional e internacional ao longo dos anos culminou no abandono de modelos de desenvolvimento protecionistas como o adotado no momento da criação da ZFM. Dessa maneira, o PIM passou da condição de centro da política industrial do país para figurar à margem dela.

¹ A ALC de Paracaima e Bonfim teve seu funcionamento alterado pela Lei 11.732 de 2008, que modificou sua área de Paracaima e Bonfim para Boa Vista e Bonfim, além de lhe acrescentar benefícios relativos à industrialização.

A inserção do Brasil nesse novo contexto global teve como grande marco a abertura da economia brasileira nos anos 1990, fazendo com que a indústria nacional, até então blindada por um forte protecionismo estatal, se deparasse com a concorrência externa.

Para a ZFM o choque foi mais duro, afinal sua indústria de montagem – que até então era a única a contar com incentivos relativos ao Imposto de Importação na compra de insumos – perdeu competitividade não apenas para os produtos importados, mas também para os provenientes de outras regiões do país.

Desde então, a ZFM começou a passar por uma série de adaptações para que a geração de desenvolvimento, emprego, renda e oportunidades para a população da Amazônia não fosse interrompida e aquela área não fosse conduzida novamente ao status em que se encontrava antes da criação do modelo, forçando a população a recorrer a atividades extrativistas como meio de sobrevivência, o que geraria profundos impactos ao meio ambiente.

Essas adaptações conseguiram fazer com que, em 2017, de acordo com dados da Suframa, o PIM abrigasse mais de 600 indústrias incentivadas. Juntas, essas empresas atingiram o faturamento de aproximadamente 75 bilhões de reais nesse mesmo ano, gerando 79 mil empregos diretos apenas no PIM.

Entretanto, apesar de números aparentemente animadores, mesmo contando com expressivos incentivos fiscais federais e estaduais, a perda de vantagens comparativas dos produtos do PIM continuou se intensificando. Além disso, a crise econômica nacional que teve início em 2013 também afetou o PIM, cujas empresas se viram perdendo R\$12 bilhões de faturamento anual e 35 mil postos de trabalho entre 2014 e 2017. Esse impacto se deu, sobretudo, pelo tipo de mercado consumidor dos produtos do parque industrial de Manaus, que é quase exclusivamente nacional. Ainda de acordo com dados da Suframa, o PIM exportou entre 2003 e 2015 apenas em torno de 2% de sua produção industrial total, enquanto a média nacional para exportação de manufaturados vai 20 a 24% da produção total no período analisado, ou seja, existe claramente uma disparidade entre a Zona Franca de Manaus e o restante do país nesse aspecto.

Diante da situação apresentada, entende-se que os 50 anos de geração de emprego, renda e desenvolvimento aliados à preservação dos recursos naturais amazônicos não é algo que possa ser abandonado sem graves consequências às economias regional e mesmo nacional. Por outro lado, o entendimento amplo é o de que atualmente o modelo é incapaz de se sustentar sem os incentivos fiscais de que dispõe e que em um futuro próximo esses mesmos incentivos não serão mais suficientes para manter a competitividade da ZFM.

O presente trabalho, portanto, não almeja desenvolver propostas acabadas para resolver esse impasse, mas sim percorrer os desdobramentos históricos que contribuíram para que a ZFM completasse 50 anos de existência ainda sob forte dependência de incentivos fiscais para a geração de efeitos positivos para o desenvolvimento da região Amazônica. A pesquisa visa estudar, a cada década, como quatro forças-chaves interagiram para isso, sendo elas: a) conjuntura econômica internacional; b) atuação estatal; c) investimento privado; e d) atuação da Suframa.

1.2 PROBLEMA

As adaptações passadas pela Zona Franca de Manaus ao longo de seus 50 anos de existência, apesar de garantirem centenas de indústrias incentivadas, bilhões de reais de faturamento e quase 80 mil empregos em 2017, não conseguiram neutralizar o problema relativo à progressiva perda de competitividade do modelo.

O Polo Industrial de Manaus enfrenta ameaças em relação à manutenção de seu mercado consumidor e veio recorrendo nas últimas décadas quase que unicamente a incentivos fiscais estaduais e federais como forma de manter sua competitividade frente a concorrentes internos e externos.

Dessa maneira, o presente trabalho busca compreender “*como se deu o processo de consolidação da dependência de incentivos fiscais por parte da Zona Franca de Manaus ao longo de seus cinquenta anos de existência?*”. Para isso, foram analisadas quatro dimensões ao longo de cada década de existência da ZFM, sendo elas: a) a conjuntura econômica internacional; b) a atuação estatal; c) a atuação da Suframa; e d) o papel do investimento privado. Ao se estudar como foram desenvolvidos seus pontos fortes e fragilidades ao longo dos anos, pôde-se então entender os motivos pelos quais a dependência estatal do modelo continua existindo.

Como hipótese, assume-se que a existência e o desenvolvimento da Zona Franca de Manaus dependem de estímulos e sinais que o livre mercado por si só seria incapaz de gerar nessa região, em virtude das características naturais e históricas ali presentes. Apesar da forte atuação dos governos estadual e federal por meio de incentivos fiscais, ainda há uma má distribuição das etapas de produção desenvolvidas em Manaus em comparação ao restante do país. Além disso, o distrito industrial de Manaus é composto, sobretudo, por empresas transnacionais, que possuem agendas próprias de governança e que não necessariamente coincidem com a visão estratégica de desenvolvimento do Estado brasileiro para a região. Como

resultado, a despeito dos esforços governamentais, suas operações sediadas no PIM acabam dotadas de baixo valor agregado, enquanto as atividades de pesquisa e desenvolvimento, produção de componentes e design, bem como as decisões estratégicas de mercado ainda são realizadas no exterior. Ademais, em geral, as etapas dos processos produtivos realizadas na Amazônia não são dotadas de significativos diferenciais locais, podendo ser realizadas em qualquer lugar do mundo, desde que sejam dadas a infraestrutura física, tributária e de fornecimento necessárias, sendo isso mais um ponto de fragilidade da indústria.

Por fim, assume-se que a ZFM, a despeito do componente estatal nas fases de implementação e desenvolvimento como política pública, foi planejada para a gradativa autossuficiência, algo que não foi conquistado nos 50 anos de sua existência devido ao parcial abandono, por parte do Governo Federal, das ações complementares à concessão dos incentivos fiscais para a competitividade da região, com destaque para investimentos em infraestrutura. Mesmo assim, é positiva a avaliação feita por este trabalho relativamente ao modelo implementado na ZFM. Isso porque há benefícios econômicos, sociais e ambientais comprovados que justificam a existência e o aperfeiçoamento do modelo.

1.3 DESENHO DA PESQUISA

A abordagem utilizada para investigar o referido fenômeno foi o *Process Tracing*², através do qual o trabalho buscou explicar quais fatores históricos e políticos conduziram o modelo ao estágio atual de dependência governamental. Isso será possível por meio da análise de quatro dimensões de análise ao longo dos 50 anos de existência da Zona Franca de Manaus: a) conjuntura econômica internacional; b) atuação estatal; c) atuação da Suframa; e d) investimento privado.

A escolha da periodização da análise por década se deu em face da falta de critérios que pudessem separar em fases comuns as quatro dimensões estudadas. Além disso, estruturando a pesquisa década a década, é possível se ter um melhor horizonte dos cinquenta anos do modelo, completados em 2017. Além disso, a periodização realizada por décadas manteve a neutralidade da pesquisa em relação às dimensões de análise estudadas, sem priorizar uma em detrimento das outras.

² *Process-tracing* é um método de pesquisa qualitativa que possibilita “a análise de evidências nos processos, seqüências e conjunturas de eventos num caso para o propósito de desenvolver ou testar hipóteses sobre mecanismos causais que possam explicar o caso” (BENNET e CHECKEL, 2015, p. 7).

O trabalho será dividido em seis partes, sendo a fundamentação teórica inserida no texto de cada capítulo. A primeira fará um breve apanhado histórico da economia amazônica antes da criação da ZFM, demonstrando como se encontrava a região antes da implementação dessa política e em seus primeiros três anos. As cinco seções seguintes se concentram na análise, realizada década a década, das interações das quatro dimensões explicativas escolhidas. Em cada capítulo uma década foi analisada, fazendo com que seja possível ao leitor identificar o desenvolvimento das interações e do poder de influência na economia de cada dimensão estudada. Isso foi feito através da montagem da seguinte matriz cruzada entre as décadas e as variáveis explicativas, em que se buscou identificar as características marcantes de cada período à luz da combinação dominante entre as variáveis.

ZFM	Conjuntura Internacional	Investimento Privado	Atuação do Estado	Suframa
Antecedentes: A Amazônia antes da ZFM	Fim da Segunda Guerra Mundial; início da Guerra Fria.	Os EUA compravam a borracha produzida no Norte do país e se encarregavam dos investimentos necessários para a manutenção do fornecimento.	Incentivos para a industrialização no Sudeste e à produção de borracha no Norte.	Criação em 1967.
Década de 1970: A ZFM como instrumento para o desenvolvimento regional	Gansos voadores e Patos Vulneráveis; Choques do petróleo.	Necessidade de conquistar novos mercados pelas empresas asiáticas; Início do investimento do Japão na ZFM.	Modelo de substituição de importações; milagre econômico; PND I e II.	Início da consolidação do modelo; Suframa buscando se firmar como agência de desenvolvimento regional.
Década de 1980: A constitucionalização do modelo	Crise da dívida da América Latina; Crescimento asiático.	Indústrias com maior poder de influência regional e nacional.	Combate à inflação; Crise da dívida; Nova Constituição Federal com a inclusão da ZFM.	Plano de consolidação do Polo Eletroeletrônico; Aumento expressivo no número de indústrias

				incentivadas; Fixação dos índices mínimos de nacionalização
Década de 1990: A liberalização da economia e suas consequências sobre a ZFM	Fim do Estado do bem-estar social; Ascensão do neoliberalismo; Ascensão dos Tigres Asiáticos; Estagnação dos fluxos comerciais da América Latina.	Representantes locais do investimento estrangeiro atuando regionalmente para a defesa do modelo; Aumento das unidades empresariais após a primeira metade da década; Adaptação e modernização das indústrias.	Abertura da economia; Plano de desestatização; Plano Real; Criação das Áreas de Livre Comércio.	Crise e superação; Adaptação institucional do modelo; Ampliação da área de atuação da autarquia; Investimentos relevantes em infraestrutura na região.
Década de 2000: A retomada do desenvolvimentismo no país	Ascensão da globalização; Crescimento da influência da China; Crise de 2008.	Investimentos majoritariamente estrangeiros, tendo como principal origem a Ásia; Foco no mercado doméstico; Redução dos esforços para exportação.	Retomada do desenvolvimentismo; Nova prorrogação da ZFM; Incentivo ao agronegócio.	Restrições impostas pelos contingenciamentos orçamentários; Investimento em Pesquisa e Desenvolvimento; Iniciativas de promoção e divulgação do modelo.
Década de 2010: A chegada ao jubileu do modelo	Efeitos da crise de 2008; Aumento do protecionismo no mundo; Queda no preço das commodities.	Redução dos investimentos a partir de 2013 em face da crise; Foco no mercado nacional; Baixo aproveitamento dos recursos da Lei de Informática.	Nova Matriz Econômica; Mudança de orientação econômica; Volta de práticas neoliberais; Redução dos investimentos públicos; Incentivo à exportação; Nova prorrogação da ZFM.	Contingenciamentos ainda mais expressivos; Encerramento de projetos de pesquisa e desenvolvimento e de ações de promoção e divulgação do

				modelo; Zona Franca Verde.
--	--	--	--	----------------------------

De acordo com as classificações citadas por Bennet e Checkel (2015) para o método de *process tracing*, nessa pesquisa, os mecanismos foram considerados partes de um todo, onde cada dimensão de análise contribui de sua maneira para o resultado final. Quanto às variáveis, o caráter foi tido como macro (efeitos de ações de grupos, classes ou governos), e a análise foi feita em perspectiva temporal. No que tange ao propósito da pesquisa, a ramificação escolhida foi a de *explaining outcomes*, construindo através do trabalho proposto uma explicação para o resultado dado, que no caso é a dependência interna atual do modelo ZFM.

Para que os dados necessários fossem levantados, foram utilizados dois tipos de fontes: a) pesquisas bibliográficas, por meio da literatura nacional e regional sobre o processo de consolidação da ZFM, com foco nas dimensões de análise propostas; e b) pesquisas documentais, através de estatísticas elaboradas pela Suframa, pelo então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, pelos governos locais e entidades de classe.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: O INÍCIO DO SÉCULO XX NA AMAZÔNIA

O início do século XX foi marcado por um forte revés na importância econômica do estado do Amazonas frente ao Brasil e ao restante do mundo. Nesse período, de acordo com Garcia (2004), o estado, que crescera 357% entre 1890 e 1895, conseguiu atingir sua pior fase econômica e social.

Como um estado que superava ano após ano as mais otimistas previsões de arrecadação conseguiu, nas seis primeiras décadas do século XX, atingir sua mais profunda recessão, bem como de que forma encontrou uma nova saída para proporcionar novamente meios de sobrevivência para sua já sacrificada população.

A intensiva exportação de borracha extraída da floresta amazônica para os países que passaram a ser industrializados no século XIX levou o Amazonas a auferir níveis tão elevados de receitas que possibilitaram a transformação de Manaus em uma cidade de fisionomia europeia, como explica Garcia (2004).

Executou um arrojado plano de urbanização, saneamento básico, energia e transportes, redimensionando a incipiente infra-estrutura implementada nos tempos do Império. Fez a drenagem e o aterramento de igarapés. Construiu pontes, praças, grandes avenidas, magníficos prédios públicos e comerciais e belas casas residenciais. Passou a usufruir dos recursos que a moderna tecnologia daqueles tempos oferecia ao mundo civilizado (...) implantou o sistema de trens urbanos logo nos primeiros momentos da república (...). Aliás, Manaus não chegou a conhecer bondes movidos a tração animal e foi pioneira, no Brasil, do uso industrial de energia elétrica. (...) As transformações nesse período contribuíram para que empresários, técnicos, profissionais liberais, artistas, intelectuais, trabalhadores brasileiros e estrangeiros de várias nacionalidades se fixassem em Manaus, dando sustentação ao centro internacional de comércio e finanças dos negócios da borracha e fortalecendo a estrutura da sociedade em diferentes segmentos (...). Filhos de empresários estudavam comércio nas melhores escolas da Europa e retornavam a Manaus para gerir os negócios da família (...). Foi a esse tempo que se radicou na cidade a elite cultural que idealizou e criou em 1909 a Universidade Livre de Manáos – a primeira universidade brasileira. (GARCIA, 2004, p. 24-25)

Até 1910, a borracha era o segundo maior produto da pauta exportadora do Brasil, perdendo apenas do café, que contava com expressiva estrutura financeira e comercial, além de incentivos do governo. A carga tributária estadual sobre as exportações de borracha atingia 22%, somada a mais 19,2% do valor das exportações recolhido da União (GARCIA, 2004).

Entretanto, nesse mesmo ano, por exemplo, o gasto da União no estado do Amazonas foi 14% menor do que ali foi arrecadado por ela. Sendo a borracha amazonense uma fonte de recursos que seriam gastos em outros lugares do país.

No Sudeste, a situação era diferente. O café já passava por sucessivas crises na região e vultosos financiamentos estatais eram concedidos aos cafeicultores. Foram os recursos estatais que financiaram as despesas relativas às viagens e aos gastos de instalação dos trabalhadores imigrados para o trabalho nos cafezais a partir da década de 1850. Schwarcz (2012), acrescenta que, até 1900, a Federação subsidiou de 63 a 80% dos custos da entrada de imigrantes nessa região, que serviriam de mão-de-obra para a indústria ali nascente a partir da virada do século. Na mesma década, investimentos do Governo do Império possibilitaram a construção de uma das primeiras estradas de ferro do café, que teve suas primeiras linhas postas em funcionamento em 1859, ligando o Vale do Paraíba ao Norte de São Paulo e ao Sudeste de Minas Gerais (SILVA, 1996).

O agravamento da dívida externa causado pelos gastos públicos, pelo excesso de crédito concedido e pelas constantes desvalorizações da moeda brasileira necessárias para sustentar os preços competitivos do café no exterior fez o governo central, durante a administração de Campos Sales, recorrer ao primeiro *funding loan* ainda em 1898. Para que essa grande dívida fosse paga, políticas fiscais contracionistas foram tomadas sem que as exportações de café fossem taxadas, pois isso feriria o centro da política econômica da época. Silva (1995, p. 99), define como objetivo fundamental do governo federal da época “a obtenção do equilíbrio financeiro indispensável à reprodução do capital cafeeiro, do capital comercial e do capital estrangeiro investido no Brasil”. Assim, quem acabou pagando a conta dos empréstimos do café através dos impostos foram os demais setores da sociedade, sobretudo as importações.

Furtado (2008) e Silva (1995) explicam que o Convênio de Taubaté (1906) – que compreendia a prática de obter empréstimos no exterior para financiar a compra dos excedentes de café pelo governo de forma a estabelecer o equilíbrio entre a oferta e a demanda do produto – foi adotado inicialmente apenas pelo governo de São Paulo. Entretanto, logo o governo central chamou a prática para si, buscando não perder o controle da política econômica nacional. Esse movimento demonstrava o poder hegemônico das oligarquias cafeeiras frente ao governo federal na época, que acabou submetido aos seus objetivos.

Enquanto isso, na Amazônia, apesar de a economia gomífera ter contribuído em aproximadamente 11 milhões de libras esterlinas à época para a balança comercial brasileira – vale lembrar que tudo isso sem contar com maiores incentivos ou políticas de apoio do governo federal, como era feito com o café –, os investimentos governamentais federais em tecnologia, infraestrutura e outros fatores importantes ao desenvolvimento eram praticamente todos concentrados no Centro-Sul do país, agravando ainda mais as disparidades inter-regionais já existentes à época.

Essa situação se tornou mais evidente quando a concorrência dos seringais asiáticos, mais competitivos em virtude de sua localização geográfica, fez com que a demanda internacional pela matéria prima brasileira reduzisse drasticamente, deixando a região extremamente fragilizada, já que, diferentemente da região sudeste, na Amazônia não havia indústria nascente como segunda alternativa frente ao baixo desempenho exportador.

Enquanto, na região sudeste, baixas nas exportações de café geravam migrações na atividade econômica para a indústria que já possuía capacidade instalada graças às condições proporcionadas por meio de créditos e investimentos também estatais, na Amazônia, baixas nas exportações de borracha nada mais geravam além de caos econômico e social e tentativas de migração econômica para a agricultura de subsistência. Através desse cenário já se pode notar a diferença nos horizontes e na infraestrutura instalada em cada região.

Furtado (2008) alerta sobre os erros em se possuir uma economia baseada em produtos de origem colonial. O equilíbrio entre a oferta e a demanda de bens primários será determinado pela demanda (em situações de saturação do mercado) e pela oferta (em situações de escassez de fatores de produção). Como não enfrentávamos essa última situação com os produtos exportáveis brasileiros, era natural que esses bens primários, no longo prazo, apresentassem uma tendência de baixa nos preços. O contrário ocorria com os bens manufaturados, que tendiam a se valorizar no longo prazo. Esses movimentos inversos de valorização dos bens manufaturados em detrimento da desvalorização dos bens primários deterioravam os termos de troca dos produtores desses últimos, gerando neles uma situação econômica cada vez mais frágil.

Com o acirramento da competição asiática, em 1911, os governos do Amazonas e do Pará tentaram agir. Assinaram um convênio estabelecendo diretrizes comuns para a economia gemífera dos dois estados. As medidas compreendiam a instalação de dois bancos de crédito agrícola e hipotecário, a isenção fiscal para a implantação de duas fábricas de refino de borracha e o pedido de permissão federal para que um empréstimo no exterior de seis milhões de libras esterlinas fosse feito. Os recursos do financiamento seriam para, à semelhança do que foi feito com o café, formar estoques de borracha e regular os preços de mercado, assim como criar uma taxa extra sobre a borracha exportada como fonte de recursos para o pagamento do empréstimo.

O governo federal negou o endosso ao empréstimo e instaurou em 1912 o Plano de Defesa da Borracha, que extrapolava os limites da Amazônia e tinha dimensões de um plano de desenvolvimento, compreendendo incentivos fiscais e alguns projetos de infraestrutura na Amazônia. Essas medidas teriam de fato ajudado no desenvolvimento da região caso suas ações não fossem, de acordo com Correa (2002), desarticuladas e inócuas, fazendo com que o plano

entrasse para o rol de sonhos desfeitos na Amazônia. Menos de dois anos depois, a verba do projeto já havia sido cortada e seu sepultamento se deu oficialmente em 1915, por meio da liquidação da Superintendência de Defesa da Borracha.

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, que afetou o fornecimento asiático de borracha, o Brasil voltou a ser considerado o principal fornecedor do produto para os países aliados. Dessa maneira, Getúlio Vargas, quando assinou o Tratado de Washington em 1942, se comprometeu a vender à empresa norte-americana *Rubber Reserve Company* (RRC) toda a borracha excedente às necessidades internas, em troca disso, o Brasil teria acesso à tecnologia do aço e a empréstimos, ambos necessários para a consolidação da Companhia Siderúrgica Nacional, criada em 1941 e que enfrentava problemas por falta de capital e tecnologia (SALAZAR, 2011). Como desdobramento do acordo, o governo central abriu o Banco de Crédito da Borracha S.A., localizado em Belém e com 55% de seu capital oriundo do Tesouro Nacional, 40% advindos do governo norte-americano e 5% de origem privada. A esse banco cabiam as atribuições de financiar a extração da borracha na Amazônia e conduzir, com exclusividade, as operações de compra e venda finais do insumo, em qualquer quantidade e tanto para consumo interno quanto para sua exportação (GARCIA, 2006).

Quanto à estruturação da logística de apoio à produção e comercialização do produto, a competência ficou a cargo do capital estrangeiro que, através da *Rubber Development Corporation* (RDC), subsidiária da RRC, instituiu o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (Semta) e, posteriormente, a Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (Caeta). Essas instituições recrutavam no Nordeste brasileiro os chamados “soldados da borracha”. Esses “soldados” eram, em sua maioria, trabalhadores castigados pela fome e pela miséria trazidas pela seca em seus estados de origem que, frente à falta de alternativas de sobrevivência e da promessa de riqueza com a extração da borracha, se dispunham a migrar para o meio da floresta amazônica, onde acabavam passando a maior parte de suas vidas em regime de semiescavidão.

O transporte de alimentos e insumos para esses trabalhadores era feito por meio de aviões anfíbios da própria RDC.

Nessa época, como destaca Garcia (2006), aproveitando a abundante disponibilidade de insumos, a indústria pneumática localizada na região centro-sul ampliou suas exportações, sobretudo de pneus e câmaras de ar para os EUA e, também, para o mercado doméstico. O número de fábricas do setor subiu de 48 em 1938 para 137 em 1944.

Com o fim dos acordos de Washington e da Segunda Guerra Mundial, os EUA interromperam o compromisso de compra de todo o excedente da borracha brasileira, bem como

a produção asiática mais competitiva do produto voltou a ameaçar o mercado brasileiro. Buscando uma maneira de contornar a situação, em 1947, o Governo Federal aprovou o uso de recursos do Plano de Valorização Econômica da Amazônia para a compra do excedente da borracha e, em 1950, o Banco de Crédito da Borracha se transformou em Banco de Crédito da Amazônia S.A., que já tinha em seu escopo de atividades as operações de comércio e industrialização da borracha dentro do país.

Em 1953, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Spvea) foi criada como uma tentativa de centralizar, unificar e conduzir a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Entretanto, seus resultados foram classificados por Garcia (2006) como “tímidos e pontuais”.

Malveira (2009) atribui ao período posterior ao ciclo da borracha na Amazônia a característica de “queda livre”. Isso se deu quando boa parte da população espalhada pelo interior do Amazonas ficou ociosa, alternando entre a migração para as cidades, a criação de novas povoações em meio à floresta ou a volta à vida de subsistência, maneira pela qual os habitantes da Amazônia sobreviviam antes do ciclo gomífero.

Sob a luz do exposto e levando em conta a teoria de Furtado sobre a deterioração dos meios de troca de economias baseadas em produtos primários, pode-se entender então que a região Norte (que insistia no extrativismo), quando comparada à região Sudeste (que migrava para a economia industrial), tinha bem menos chances de tornar-se desenvolvida no longo prazo se assim persistisse.

2.1 A CONJUNTURA ECONÔMICA NACIONAL NO PÓS-GUERRA

Com o final das duas guerras mundiais e o início da Guerra Fria, enquanto vigorava no restante do mundo a ênfase no liberalismo econômico aos moldes norte-americanos, o Brasil vivia um período nacional conhecido como “escassez de dólares”. Recorrentes crises no Balanço de Pagamentos levaram o país a adotar um modelo de industrialização marcado por crescente intervenção estatal. De acordo com Giambiagi (2016), os anos de 1945 a 1955 foram marcados por expansões no PIB, pressões inflacionárias e aumento da taxa de investimento média, o que era resultado do avanço do processo de industrialização e do aumento de gastos públicos em infraestrutura. Esse autor também atribui como principal legado desse período “o reforço da industrialização baseada na substituição de importação e na continuidade de um nacionalismo pragmático” (GIAMBIAGI, 2016, p. 21).

Eleito em 1955 por meio de um discurso desenvolvimentista, Juscelino Kubitschek recebe a administração de um país de 60 milhões de habitantes, com crescimento anual de 3% e de maioria rural, efeito do peso do setor agropecuário à época.

O Programa de Metas aplicado durante a gestão JK tinha justamente o intuito de reverter esse cenário econômico, dando à indústria o protagonismo da economia brasileira, em detrimento do setor rural. Ainda de acordo com Giambiagi (2016), o planejamento econômico do Brasil, baseado em trabalhos da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos e do Grupo Misto formado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), tornou-se então permanente por meio do Conselho de Desenvolvimento, instituído por JK em 1956.

Além de prever investimentos nas áreas de energia, transporte, indústrias de base, alimentação e educação, o plano também tinha como meta a construção de Brasília, um forte símbolo para o presidente de seu desejo em promover a integração nacional. Como resultado, o setor agropecuário perdeu 5,7% de participação no PIB nos cinco anos de governo JK. Essa tendência manteve-se no período seguinte, de forma que, em 1963, o setor primário representava 16,3% do PIB brasileiro, versus 32,5% de participação industrial nessa soma.

As décadas de 50 e 60 foram palco de uma profunda transformação na indústria nacional, que, por meio de investimentos estatais em setores prioritários, teve seu processo de substituição de importações intensificado e observou um incremento no valor agregado da produção interna.

A partir do golpe de 1964, Giambiagi (2016) considera que começou a vigorar uma homogeneidade política no país. Entretanto, os objetivos econômicos no período militar pouco diferiram dos governos anteriores. Buscava-se o combate à inflação, a promoção do crescimento econômico e a melhora das contas externas por meio do incremento das exportações e da substituição das importações. O governo militar, que iniciou sua gestão com uma política fiscal restritiva, através do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), logo retomou o viés desenvolvimentista nacional a partir de 67. Com base nos ajustes promovidos no período do Paeg, com redução dos déficits e criação de condições duradouras de financiamento não-monetário dos mesmos, o “milagre econômico” ocorrido no país entre 1968 e 1973 foi possível.

Entretanto, se o novo governo não diferia dos anteriores no que tange a seus objetivos, os militares certamente modificaram a estratégia para atingi-los. O modelo de industrialização substitutiva de importações passou a se basear na concentração de renda e na maior integração

com a economia internacional, buscando nos investimentos estrangeiros uma força motriz para o novo modelo de desenvolvimento econômico.

O transplante do modelo de substituição de importações à Amazônia ocorreu, de acordo com Fonseca (2011), após o fracasso de todas as tentativas anteriores de resgatar a região do caos social, econômico e político no qual se via envolta.

Em 1957, por meio da iniciativa do deputado federal do Amazonas, Francisco Pereira da Silva, foi proposta a Lei nº 3.173, que dava a Manaus a seguinte atribuição:

Uma zona franca para armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinadas tanto ao consumo interno da Amazônia como dos países interessados, limítrofes do Brasil ou que sejam banhados por águas tributárias do rio Amazonas (Lei 3.173 de 1957, art. 1º).

De acordo com Garcia (2006), justificado pelas dificuldades geográficas da região e da solidariedade continental aplicada na política internacional da época, a criação do embrião da Zona Franca de Manaus (ZFM) visava melhorar as condições de abastecimento da bacia amazônica, bem como melhorar o relacionamento com os países vizinhos, algo estrategicamente interessante no contexto da Guerra Fria e da busca pelo protagonismo regional dentro da América Latina por parte do Brasil.

Aprovada cinco anos depois e regulamentada nove anos após sua apresentação ao Congresso Nacional, esse embrião da ZFM praticamente não gerou influência sobre a economia da região, visto que se tratava apenas de um pequeno armazém alfandegado no também não muito grande Porto de Manaus. Corrêa (2002) destaca que a influência da política foi tão baixa que a economia do Amazonas continuou a depender do já decadente comércio de borracha. Sobrevivendo às custas dos financiamentos do então Banco da Borracha, o látex era comercializado via escambo, sendo trocado, *in natura*, por itens manufaturados de maior valor agregado e preços exorbitantes.

Corrêa (2002) esclarece como funcionava tal atividade decadente.

1. O Banco de Crédito da Amazônia, mais conhecido como “Banco da Borracha”, fundado pelo governo federal na época da segunda guerra mundial com dinheiro dos Estados Unidos da América para financiar a produção de borracha, recebia recursos da União e os emprestava aos:
 - aviadores – empresas sediadas em Manaus que vendiam produtos necessários ao sustento das pessoas nos seringais e a extração da seringa através de barcos que subiam aos rios entregando os mantimentos e na descida recebiam produtos regionais para um futuro acerto de contas (...);
 - seringalistas – proprietários dos seringais;

- regatões – proprietários de barcos que navegavam pelos rios permutando mercadorias por produtos regionais;

2. Na volta dos barcos, os aviadores, os seringalistas e os regatões entregavam os produtos regionais ao Banco como pagamento dos empréstimos. Era o Banco que comercializava esses produtos com as fábricas (CORRÊA, 2002 p. 19-20).

Ao final, esse comércio acabava lucrativo ao próprio Banco da Borracha, que detinha o monopólio da comercialização desse produto, tanto internamente quanto internacionalmente. Além disso, a burocracia, a finalidade lucrativa do banco e a usura dos intermediários não permitiam que os preços da borracha se tornassem competitivos no mercado internacional, fazendo com que a economia regional continuasse a padecer (FONSECA, 2011).

Entretanto, a partir do momento no qual o governo central passou a entender que não era adequado ao Banco da Borracha emprestar moeda e receber produto em troca, proibiu essa prática. Os tomadores dos empréstimos deveriam então se encarregar de vender sua produção para honrar suas dívidas em moeda, o que acabou piorando ainda mais a situação da região, afinal, os produtores regionais não conheciam os compradores e enfrentaram ainda mais dificuldade em escoar seus produtos. Essa situação acelerou ainda mais a decadência do modelo extrativista amazônico. Os seringais foram abandonados e a população até então espalhada pela Amazônia migrou em massa para Manaus, onde também não havia atividade econômica para absorver toda essa mão de obra de forma produtiva ou socialmente útil.

Essa sequência de desventuras econômicas na Amazônia em meados da década de 60 estava gerando uma série de problemas políticos e sociais, o que levou a uma insatisfação generalizada na população, que, enfrentando desemprego e falta de condições de vida em Manaus, começou a esvaziar a região. Preocupado com a possível perda de soberania brasileira nas fronteiras e vislumbrando riscos militares, políticos e socioeconômicos causados por esse processo, o então presidente, General Humberto de Alencar Castelo Branco optou por adotar medidas mais robustas para recuperar a economia regional de maneira efetiva.

Corrêa (2002) destaca que Castelo Branco havia servido na Amazônia e conhecia sua realidade, sendo um temor do presidente que o abandono populacional crescente da região permitisse o avanço da internacionalização da Amazônia, temida pelo governo militar. O autor relaciona esse temor à escolha para governador do Amazonas em 1964, via eleições indiretas, do historiador Artur Cezar Ferreira Reis, autor da obra “A internacionalização da Amazônia”. Dessa maneira, condições mínimas tinham que ser criadas para manter a população “como sentinelas indormidas da soberania brasileira na região” (CORREA, 2002, p. 20). Para que isso fosse bem-sucedido e os vazios demográficos amazônicos fossem ocupados de maneira

definitiva, um plano militar por si só não seria suficiente, era necessário que algo fosse pensado considerando também fatores econômicos e sociais.

O governo então instituiu a “Operação Amazônia”, na qual reformou os arranjos institucionais que já não estavam gerando os resultados esperados para a região. Transformou a SPVEA em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), o Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia (Basa) e promulgou o Decreto-Lei nº 288 de 1967, que reformulou a Zona Franca de Manaus. Outra medida para tentar fixar a população na região foi a reabertura da Universidade do Amazonas, – primeira Universidade do país a ser criada, em 1909 – dando aos habitantes de Manaus a possibilidade de estudar sem ter que abandonar a região ou permanecer ali sem muitas alternativas de futuro.

O Decreto-Lei nº 288 tinha duas medidas principais. A primeira delas foi transformar a Zona Franca de Manaus em:

Uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitiam seu desenvolvimento em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos. (Decreto-Lei nº 288 de 1967, art. 1º).

A segunda foi criar a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), arranjo institucional responsável pela administração da Zona Franca de Manaus, sendo ela uma entidade autárquica com personalidade jurídica, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira, com sede em Manaus.

A criação da Suframa é destacada como segunda medida principal, devido ao fato de que a criação de um arranjo institucional efetivamente robusto e com poder para executar a política proposta contribuiria de maneira decisiva para que o Decreto-Lei nº 288 não se somasse ao rol de políticas fracassadas para o desenvolvimento da região amazônica. Com o passar dos anos, conforme será demonstrado nos capítulos seguintes, esse arranjo vai ganhando vida própria e progressiva importância no cenário político e econômico local, passando a representar, por si só, um poder em defesa dos interesses da região, até quando esses interesses assumem caráter oposto aos do governo central.

Outro ponto que merece destaque é que, diferentemente da maioria das políticas econômicas aplicadas no Brasil até então, a Zona Franca de Manaus não veio como resposta a anseios de setores tradicionalmente detentores de poder econômico da sociedade. A criação e ampliação da Zona Franca de Manaus tampouco tinha como motivação originária combater o

desmatamento ambiental ou o problema de distribuição de renda da população – até porque esses fatores não figuravam no centro da política econômica da época –, mas sim promover crescimento econômico, por meio de uma solução a problemas estratégicos que afetavam a soberania nacional. Os resultados positivos ao meio ambiente e a redução das desigualdades regionais seriam efeitos bem-vindos, porém não motivadores de maneira central da política aplicada pelos militares na região. Esse argumento pode ser reforçado pela edição do Decreto-Lei nº 291 – publicado na mesma data do nº 288 –, que estendia os incentivos especiais da Zona Franca de Manaus para as áreas de fronteira, ressaltando o viés da política voltado à ocupação de territórios estratégicos para a soberania nacional.

Vale também salientar que, conforme dados coletados por Corrêa (2002), através de entrevista ao Professor Manoel Otávio Rodrigues de Souza, um dos redatores do Decreto-Lei nº 288/67, houve uma negociação entre o governo central, o estado do Amazonas e o município de Manaus para que o decreto fosse lançado, o que condicionou a entrada em vigor dos incentivos federais a uma contrapartida de incentivos também dessas unidades da federação, conforme artigo 49 do decreto.

As isenções fiscais previstas neste decreto-lei somente entrarão em vigor na data em que fôr concedida:

I - pelo Estado do Amazonas, crédito do imposto de circulação de mercadorias nas operações comerciais dentro da Zona, igual ao montante que teria sido pago na origem em outros estados da União, se a remessa de mercadorias para a Zona Franca não fôsse equivalente a uma exportação brasileira para a estrangeiro;

II - pelos Municípios do Estado do Amazonas, isenção do Imposto de Serviços na área em que estiver instalada a Zona Franca (Decreto-Lei nº 288 de 1967, art. 49).

Nesse sentido, de acordo com Garcia (2006), em 1967 o Governo do Estado do Amazonas também fez sua parte para oferecer a infraestrutura adequada para que um polo industrial se desenvolvesse ali, para isso, elaborou seu Plano Quinquenal (1968-1972) e concluiu o I Plano Diretor de Transportes do Estado do Amazonas, o estudo de viabilidade e o projeto de construção da rodovia BR-319. Além disso, também instituiu a Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas (Codeama) e o Sistema Estadual de Planejamento, que contavam com a elite técnica composta sobretudo pelos economistas formados pela Faculdade de Ciências Econômicas do Amazonas, cuja ênfase, desde sua criação e até os dias de hoje, é voltada para a formação de profissionais voltados ao desenvolvimento regional, planejamento governamental e planejamento empresarial. Também compuseram o planejamento estadual à época, engenheiros e técnicos em administração.

2.2 SUFRAMA

A Suframa foi instalada em Manaus em 12 de maio de 1967, visando ao desenvolvimento da Amazônia por meio de três pilares fundamentais: indústria, comércio e setor agropecuário.

O decreto nº 61.244 de 1967, que cria a autarquia, também instituiu o perímetro da área incentivada, que atingia 10 mil quilômetros quadrados, incluindo a cidade de Manaus. Isso dava à Zona Franca de Manaus um formato diferente das demais zonas francas do mundo, que costumavam ter limites físicos, como cercas que impediam a saída de produtos importados, algo inviável frente ao tamanho da zona franca brasileira, o que dificultava ainda mais a fiscalização dos incentivos.

Assim, de acordo com esse decreto, à Suframa caberia, dentre outras atribuições:

- a) Aplicar e controlar os incentivos fiscais da área da ZFM – suspensão do Imposto de Importação e sobre produtos industrializados (exceto armas e munições, fumo perfumes, bebidas alcólicas e automóveis de passageiros) na entrada de mercadorias provenientes do estrangeiro e destinadas a: i. consumo interno; ii. industrialização de outros produtos em seu território; iii. pesca e agropecuária; iv. instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza; v. estocagem para reexportação, e; vi. estocagem para a comercialização ou emprego em outros pontos do território nacional. Isso se dava majoritariamente por meio de:
 - Aprovação dos projetos para produção, beneficiamento ou industrialização de mercadorias que pretendessem gozar dos benefícios supracitados;
 - Controle da entrada e saída de toda mercadoria nacional ou estrangeira da Zona Franca de Manaus, respeitada a competência da autoridade aduaneira.
- b) Elaborar, coordenar e revisar o Plano Diretor Plurienal da Zona Franca de Manaus, de maneira direta ou por meio de convênio com outras entidades;
- c) Prestar assistência técnica a entidades públicas ou privadas, na elaboração ou execução de programas que tinham como interesse o desenvolvimento da ZFM;
- d) Sugerir à Sudam e outras autoridades públicas as providências que julgar necessárias ao desenvolvimento da ZFM;
- e) Praticar todos os demais atos necessários às suas funções de planejamento, promoção, coordenação e administração da ZFM.

Percebe-se, por meio da análise das atribuições da autarquia, um viés, mesmo que embrionário, não meramente fiscalizador de incentivos. Desde sua concepção, a Suframa adquire funções de advogada dos interesses regionais frente ao governo federal.

2.2.1 A entrada em vigor da ZFM em seu novo formato

Os primeiros momentos da nova Zona Franca foram marcados por perplexidade e euforia na cidade de Manaus. Esse efeito pode ser evidenciado por publicações que demonstram o impacto que o decreto-lei gerou na, até então, decadente cidade de Manaus.

Manaus, 1967: “Precisa-se de balconistas” (...).

Este foi o primeiro anúncio, da Zona Franca de Manaus, divulgado nas seções de classificados amazonenses.

Até então, não se ouvia falar em firmas com carência de empregados. As vagas eram procuradas e não oferecidas. As lojas de tecidos costumavam ter os seus funcionários na porta, e o espaço social era insuficiente para absorver a mão-de-obra que sobrava nas esquinas.

Em 1967 aquele classificado foi um sucesso. Anunciou a abertura de oportunidades de trabalho e o fim da estagnação econômica. Porque, logo depois, começaram a chegar os novos empresários do comércio, que acabariam por transformar a capital da selva num efervescente centro mercantil.

Instalaram-se nos sobradões, nas avenidas, nos becos e onde quer que fosse possível montar um comércio de artigos importados.

Surgiram as grandes lojas de departamentos e suas vitrinas mágicas: a excitação nas compras convertia-se no maior apelo turístico da Zona Franca de Manaus, fazendo desembarcar em seu aeroporto e no cais flutuante milhares de turistas que, até então, lotavam suas malas no exterior.

No centro da cidade as famílias foram retirando as cadeiras das calçadas para dar lugar à expansão vertiginosa e explosiva do comércio de novidades. Despertados pelo “boom”, os negociantes tradicionais abandonavam o anacronismo para modernizar suas instalações. Nos supermercados, produtos como a água mineral Vichy, da França, estimulavam a sede de consumo. Nascia a rede hoteleira; a prestação de serviços, que iria posicionar a capital do Amazonas entre as cidades com o menor índice de desemprego no País (Revista Visão, 1982, p. 42-43).

Entretanto, vale ressaltar que os primeiros momentos do novo modelo de desenvolvimento não fluíram tão facilmente como o trecho acima faz parecer. Manaus não tinha empresários detentores de expertise para trabalhar com o comércio exterior; o que se sabia fazer na região era extrativismo, e como destaca Corrêa (2002), “guia de importação para eles era um palavrão”.

O comércio de importados só teve o sucesso descrito acima após 1968, com a chegada na cidade de empresários estrangeiros e brasileiros que já tinham experiência na área, seja em São Paulo ou em outras áreas de livre comércio.

A partir de então, Corrêa (2002) destaca que as mercadorias tinham três principais perfis de consumidores:

- a) Os consumidores locais;
- b) Os turistas de compras – brasileiros atraídos pela possibilidade de comprar produtos importados de até cem dólares, algo inviável no restante do país em um cenário de economia fechada; e,
- c) Lojas brasileiras de importados que compravam de Manaus, pagando os tributos federais.

Entretanto, até a década de 60, a euforia do comércio não era compartilhada com os demais pilares de atuação da Suframa: a indústria e o setor agropecuário. Nesse período, Manaus tinha apenas quatro fábricas, todas funcionando em instalações provisórias. Eram elas: uma fábrica de perucas, duas indústrias de joias e uma que processava minérios.

Essas instalações provisórias se concentravam no centro da cidade de Manaus, o que acabou fazendo com que os imóveis dessa área, de propriedade da classe média, passassem a se valorizar.

Vislumbrando o crescimento da atividade industrial, surgiu então a necessidade de que fosse criado um planejamento para a localização desses investimentos. Isso se deu através do Decreto Federal nº 63.105 de 1968, que desapropriou uma área de cerca de 1700 hectares, cortada pelo trecho inicial da BR-319, para a construção do Distrito Industrial de Manaus. Essas áreas foram delimitadas pela Comissão do Governo do Estado do Amazonas e tornaram-se de responsabilidade da Suframa, que passou a deter a autorização de promoção de sua desapropriação e respectivas benfeitorias.

Essas áreas acabaram se traduzindo em mais um instrumento de poder local à Suframa, que detinha além de força política e autonomia administrativa e orçamentária, patrimônio próprio.

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Amazônia brasileira chegou aos anos 60 com uma extensa trajetória de tentativas e fracassos em busca de uma atividade que lhe garantisse desenvolvimento de maneira economicamente sustentável. Após o final dos ciclos da borracha, a região, que ao contrário do Sudeste – que já se encontrava economicamente estruturado com foco na indústria graças às políticas e recursos públicos destinados a esse fim – encontrou-se em tal nível de estagnação econômica que começou a ameaçar a própria soberania nacional.

Frente ao marasmo econômico amazônico, sucessivas políticas foram desenhadas e aplicadas na região sem a obtenção de um nível de sucesso significativo, até que enfim se pensou no modelo Zona Franca de Manaus.

Considerada como a única política de desenvolvimento regional de longo prazo que de fato teve êxito relativo nessa região, a ZFM tinha alguns diferenciais em relação aos outros projetos que fracassaram.

Nessa seção, foram destacados três grandes diferenciais. O primeiro, foi a situação geopolítica da época. O governo militar tinha entre suas principais metas a integralidade do território e a soberania nacional. Dessa maneira, deixar uma região fronteira tão extensa desocupada ia de encontro as suas ambições de ocupação e proteção do território.

O segundo, é que, diferentemente da maioria das políticas aplicadas no país até então, o projeto Zona Franca de Manaus não surgiu de pressões advindas das oligarquias que tradicionalmente comandavam a sociedade, cujos interesses giravam em torno da acumulação de riqueza para os mesmos grupos localizados nas regiões tradicionalmente ricas do país. A ZFM foi planejada para resolver problemas estratégicos nacionais e, por ser inaugurada em um governo autoritário, não precisava se curvar aos interesses dessas oligarquias, que desde a criação do modelo, se posicionaram contra a ideia.

Por fim, o terceiro diferencial significativo foi a criação da Suframa. Em 1967, pela primeira vez no norte do país, foi criado um arranjo institucional robusto, com autonomia e dotado de poder político e econômico para executar as medidas de sua competência. Os recursos detidos pela autarquia para aplicar na implantação do modelo – com destaque às terras concedidas aos empreendimentos instalados na região –, somados ao apoio federal e dos governos locais para sua atuação, puderam proporcionar à Suframa o papel de braço do governo central na região norte do país ao mesmo tempo em que passou a atuar como advogada dos interesses regionais junto ao governo federal.

Esse papel duplo conferiu força necessária para que a autarquia não representasse apenas uma ferramenta de fiscalização, mas passasse a ser uma força que atuava em prol do desenvolvimento da Amazônia, poder esse não identificado em nenhum dos outros arranjos ali tentados, até os dias de hoje.

3. A DÉCADA DE 1970: A ZFM E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

3.1 CONJUNTURA INTERNACIONAL

Após o final das duas grandes guerras mundiais e da polarização internacional entre o capitalismo e o socialismo, culminando na Guerra Fria entre potências do ocidente (capitaneadas pelos EUA) e do oriente (lideradas pela URSS), a estratégia mundial dos norte-americanos passou a se concentrar na “demarcação de territórios” capitalistas.

Na seção a seguir, será abordado o processo de desenvolvimento da América Latina e da Ásia nesse contexto na década de 1970, bem como de que forma essas duas situações influenciaram a industrialização da Zona Franca de Manaus com base em investimento japonês.

3.1.1 Os Gansos Voadores

Medeiros e Serrano (1997) lembram que o plano norte-americano para o sudeste asiático era fortalecer o Japão para que esse país se tornasse uma espécie de exemplo para outros países. Para isso, era necessário que um processo de desenvolvimento ali ocorresse. A estratégia dos EUA foi então a criação de um mercado externo forte para as exportações japonesas, somado a uma facilitação de seu acesso a financiamentos internacionais. A garantia de demanda efetiva para os investidores do Japão conseguiu aumentar os investimentos nesse país, tornando-o o líder de sua região na década de 70. Um claro caso de desenvolvimento a convite, onde a Ásia acabou recebendo recursos análogos aos destinados ao plano Marshall.

Essa estratégia é chamada de “Modelo dos Gansos Voadores”, onde o Japão seria o ganso líder na região, que puxaria os demais. Esse seria um papel análogo ao da Alemanha Ocidental na Europa e dos EUA na América, sendo este o “grande ganso mundial” (FERNANDES, 2018).

O Japão “puxou” então os demais países asiáticos da seguinte forma. Inicialmente estabeleceu-se uma demanda interna por commodities dos países vizinhos, demanda essa fácil de suprir já que se constitui de itens de baixo nível tecnológico. Com o passar do tempo, à medida que o Japão se desenvolvia e seus custos trabalhistas aumentavam, a produção obedecia

ao ciclo de vida do produto³ e era transferida para seus vizinhos, que passavam a se industrializar também.

Vale destacar também que o desenvolvimento da Ásia se deu de maneira similar ao da Europa no pós-guerra e ao dos EUA, baseando-se no aumento do poder de compra dos trabalhadores, que passaram a se concentrar mais nos setores terciário e secundário que no primário. Além disso, o volume expressivo de exportações também gerava os dólares necessários para a compra de bens de capital sem gerar dívida externa.

3.1.2 Os Patos Vulneráveis

Enquanto no modelo asiático os investimentos eram realizados para que a indústria exportasse para o mercado norte-americano, no Brasil, o investimento estrangeiro direto dos EUA e da Europa em indústrias nacionais visava nosso próprio mercado interno.

Dessa maneira, os dólares para a compra de bens de capital necessários à inovação industrial não eram obtidos via exportação de produtos de bens agregados. Esses eram consumidos internamente e a pauta exportadora continuava baseada em commodities, o que remete ao problema citado no capítulo anterior da deterioração dos termos de troca, ou “vantagens comparativas dinâmicas” de Celso Furtado.

Como consequência, vivia-se até 1973 um “milagre econômico” baseado no incremento de relações de dependência, explicado por Goldenstein a seguir.

Enquanto nos países desenvolvidos as transformações das técnicas produtivas se dariam a *pari passu* às modificações nos padrões de consumo, nos países desenvolvidos, ainda enquanto primário-exportadores, adotavam-se padrões de consumo sofisticados, num processo imitativo dos padrões de consumo dos países desenvolvidos, sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos. Assim, no momento em que um estrangulamento externo levava ao processo de substituição de importações, o baixo volume de demanda e o seu alto nível de sofisticação levariam à implantação de indústrias de bens de consumo durável de maior valor unitário e de bens de capital cujas demandas encontravam-se reprimidas. Ou seja, a indústria dos países subdesenvolvidos nasceria de tal forma condicionada pela demanda preexistente, que a tecnologia incorporada por meio da importação de equipamentos não se relacionaria com o nível de acumulação de capital no país, mas com perfil da demanda do setor modernizado da sociedade (GOLDENSTEIN, 1994, p. 37).

³ A teoria do ciclo do produto, de autoria de Raymond Vernon, tem como base a internacionalização da produção. De acordo com essa visão, os produtos industrializados sofisticados são criados em países desenvolvidos, com populações de alto poder aquisitivo e que demandam esse tipo de item. Com o passar do tempo, com a padronização dos produtos, esses itens passam para as linhas de montagem, deixando de serem intensivos em pesquisa e tornando-se intensivos em mão de obra não qualificada (LUZ, 2015).

Dessa forma, como defendia Furtado (1974), o processo de industrialização na América Latina levava essa região permanentemente ao aprofundamento da sua situação de dependência. Isso se dava porque nos países desenvolvidos o progresso tecnológico era a fonte do desenvolvimento que levava à acumulação de capital, enquanto nos subdesenvolvidos o elemento dinâmico era o perfil da demanda, que entorpecia o processo de difusão em benefício da diversificação, repercutindo negativamente na taxa de crescimento.

Além disso, a América Latina e, sobretudo o Brasil, sempre contou com capital estrangeiro, seja através de investimentos em um primeiro momento, ou de empréstimos bancários posteriormente, o que aprofundou esses laços de dependência externa, na medida em que esses recursos não eram utilizados para mudar as estruturas existentes, mas sim sancioná-las. Adicionalmente, as políticas planejadas sempre se davam à custa de comprometimento da capacidade financeira do Estado e as empresas jamais assumiram riscos ou tiveram cobranças efetivas sobre seu desempenho.

Por essa situação de dependência, Palma (2005) denomina os países da América Latina como “patos vulneráveis” no processo de desenvolvimento industrial no pós-guerra.

3.1.3 Os Choques do Petróleo

Entre 1970 e 1973, o mundo presenciou um aumento de volume da economia mundial por meio do incremento da produção industrial das principais economias, fazendo com que a base monetária crescesse 40% nos EUA e 70% na Grã-Bretanha. Esse aumento de moeda circulante acabou gerando inflação (FRIEDEN, 2008).

Essa inflação pode ser explicada pelo incremento da atividade industrial no período, que levou a um aumento da demanda por insumos primários, importados dos países em desenvolvimento. A expansão da demanda acabou culminando no aumento dos preços desses produtos que, por sua vez, encareceram os preços dos alimentos nos países desenvolvidos.

Para lidar com isso, produtores americanos, bem como alemães e japoneses continuaram a realizar investimentos mesmo com redução de seu nível de lucratividade.

No âmbito dos produtos primários exportados pelos países em desenvolvimento, o preço do petróleo era o mais defasado na década de 70. O mercado era dominado por 5 países, Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela, que se organizavam por meio da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) desde a década de 60. O intuito inicial da Opep era aumentar os royalties pagos pelas empresas petrolíferas internacionais aos países onde se

instalavam. Com o boom do petróleo no início da década de 70, essa organização se descobriu cada vez mais poderosa, decidindo então, em 1973, interromper as negociações com as multinacionais petrolíferas e dobrar o preço do barril do petróleo. Dois meses mais tarde, a Opep determinou o aumento do valor em mais 100%, quadruplicando o preço dessa commodity em relação ao início do mesmo ano (FRIEDEN, 2008).

Em virtude da inelasticidade do petróleo, sendo o responsável por suprir entre 50% e 75% da energia das indústrias ao redor do mundo, esse aumento abrupto de preços acabou gerando inflação em todo o mundo, atingindo a média de 10% entre os países da OCDE e abalando a estabilidade monetária alcançada naquele continente em seus últimos 30 anos. Era iniciada então a pior recessão mundial desde a crise de 1929, com a falência de grandes bancos e amplo desemprego. A resposta por parte das maiores economias do mundo por meio de afrouxamento monetário acabou aumentando a inflação e contribuindo para o segundo choque do petróleo, em 1979. Nesse ano, em meio à guerra do Iraque, a Opep triplicou o preço do barril de petróleo.

Para lidar com a inflação, os EUA resolveram abandonar a política monetária frouxa e aumentaram as taxas de juros de 10 para 20%, mantendo-as nesse nível por quase 3 anos, o que causou duas recessões consecutivas e reduziu a produção e a renda média em 10%, fazendo com que o desemprego nos EUA atingisse a marca de 11%. Como resultado, a inflação voltou ao controle (FRIEDEN, 2008).

Hobsbawm (1994) esclarece que as crises da década de 70 abalam alguns pilares até então vigentes da Era de Ouro, nome que o autor atribui ao período que compreende os 45 anos entre o final da Segunda Guerra e o declínio da União Soviética. São eles: o sistema monetário internacional com taxas de câmbio fixas, a política keynesiana de pleno emprego, o fordismo, a relação salarial e o Estado do Bem-Estar.

3.2 ATUAÇÃO ESTATAL

3.2.1 Do milagre aos choques do petróleo: ascensão e crise da economia brasileira

Aos moldes do restante do mundo, o Brasil presenciou nos três primeiros anos da década de 70 um crescimento a taxas médias de dois dígitos, com taxas de investimento de 19% do PIB em 1968, atingindo 20% em 1973 (GIAMBIAGI, 2016).

Esses números eram considerados ainda mais animadores por serem acompanhados de uma moderada queda na inflação e sensível melhora no Balanço de Pagamentos (BP) brasileiro.

Giambiagi (2016) destaca que o termo “milagre” se justifica sobretudo em razão de duas relações macroeconômicas, são elas: relação direta entre crescimento e inflação e relação inversa entre crescimento econômico e saldo do Balanço de Pagamentos. Ou seja, o milagre podia também ser chamado dessa maneira por contrariar esses dois princípios da macroeconomia.

O General Costa e Silva, a partir de 1967, promoveu em seu governo a continuidade da política de combate gradual à inflação, que foi explicada por Giambiagi da seguinte maneira.

Delfim Netto manteve, em linhas gerais, a política de combate gradual à inflação, mas imprimiu uma mudança de ênfase da política econômica em dois sentidos: (1) o controle da inflação passou a enfatizar o componente de custos, em vez da demanda, já que a economia operou em ritmo de *stop and go* nos três anos do Governo Castello Branco; e (2) por isso mesmo, o combate à inflação deveria ser conciliado com políticas de incentivo à retomada do crescimento econômico. Essa reorientação atendia à já mencionada necessidade de o governo militar legitimar-se no poder como uma alternativa melhor para o país que a do governo deposto, marcado pela tendência à estagflação (GIAMBIAGI, 2016, p. 64).

Enquanto as políticas fiscal e salarial do PAEG foram mantidas, a partir de 1966 a política monetária passou por uma inflexão, tornando-se expansiva novamente. Para que esse aumento de oferta de moeda não se traduzisse em inflação, o governo criou a Comissão Nacional de Estabilização de Preços (CONEP), órgão responsável por fazer o controle de preços, tabelando-os. O mesmo ocorreu com os juros aplicados pelos bancos comerciais, entretanto, nesse caso, o tabelamento era feito pelo Banco Central.

Em 1968, o Governo Federal acabou lançando o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) que, como também elucida Giambiagi, tinha as seguintes características.

(1) a estabilização gradual dos preços, mas sem a fixação de metas explícitas de inflação; (2) o fortalecimento da empresa privada, visando à retomada dos

investimentos; (3) a consolidação da infraestrutura, a cargo do governo; e (4) a ampliação do mercado interno, visando a sustentação da demanda de bens de consumo, especialmente dos duráveis (GIAMBIAGI, 2016, p. 64).

Paralelamente a isso, o autor complementa que o governo também estabeleceu uma política de minidesvalorizações cambiais durante esse mesmo período, de forma a impedir que a inflação pudesse causar defasagem a ponto de prejudicar a Balança Comercial e, por conseguinte, a atividade econômica.

Para que os investimentos públicos em infraestrutura não acabassem comprometendo o ajuste fiscal até então promovido, o governo passou a valer-se das estatais. Essas empresas passaram a ser responsáveis por esses investimentos, que antes eram realizados pela administração direta. Dessa maneira, o déficit primário pôde manter-se intacto enquanto as empresas se responsabilizavam pela implementação das medidas do PED por meio de empréstimos.

Essa orientação econômica foi mantida pelo governo seguinte, que, sob comando do General Médici, vigorou entre 1969 e 1973, basicamente o período do chamado milagre econômico.

O período de economia mais pujante também foi o de maior repressão. Foi em 1968 que Costa e Silva instituiu o AI-5, suspendendo garantias constitucionais e inaugurando os chamados “anos de chumbo”, em que prisões arbitrárias, torturas e deportações de cidadãos tornaram-se práticas comuns. Isso não foi uma coincidência, foi o ambiente político de restrição a liberdades individuais e repressão com o uso da força que acabou favorecendo a política anti-inflacionária. Em uma ditadura é bem mais conveniente promover a redução de salários reais e controle de preços que em uma democracia. Isso se dá pelo fato de regimes autoritários não precisarem necessariamente satisfazer os anseios dos cidadãos assalariados, simplesmente por não ser essa parcela da sociedade a responsável por mantê-los no poder, como ocorre em sistemas democráticos. Dessa maneira, o regime militar buscava satisfazer o mercado à custa de sacrifícios da população, prova disso foram dados do Banco Mundial que revelaram que a distribuição de renda no Brasil havia piorado significativamente entre 1960 e 1970 (BAER, 2009).

O “milagre” brasileiro conseguiu então desafiar a Curva de Phillips⁴ a partir de 1968, somando os seguintes fatores: a) capacidade ociosa da economia herdada do período anterior;

⁴ A Curva de Phillips, desenvolvida pelo economista William Phillips, representa a relação de *trade-off* entre inflação e desemprego. De acordo com essa teoria, uma menor taxa de desemprego gera aumento da inflação, enquanto um maior nível de desemprego leva a um menor índice de inflação.

b) controle direto do Estado sobre preços e juros; c) política de queda dos salários reais da população; e c) política agrícola de financiamentos públicos subsidiados e isenções fiscais para compra de insumos e bens de capital.

O Brasil também contava com juros baixos no mercado externo somados ao interesse norte-americano em investir no país para garantir *soft power* sobre o Brasil, afastando-o de qualquer ameaça socialista. Além disso, as altas nos preços das commodities exportáveis proporcionava o aumento da entrada de dólares no país. Isso tudo em um cenário de expansão do comércio em todo o mundo, que finalmente se recuperava da segunda guerra mundial e voltava a crescer. Isso culminou no aumento da entrada de capital internacional no Brasil por meio de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) e empréstimos.

O milagre conseguiu então combinar crescimento com redução de inflação e conversão dos déficits do BP em superávits. Giambiagi (2016) atribui isso a condições políticas e econômicas favoráveis somadas ao aumento das oportunidades proporcionado pela situação econômica mundial.

A manutenção desse ciclo expansionista dependia cada vez mais de uma situação externa favorável, o que foi interrompido com o primeiro choque do petróleo, em 1973, fazendo com que o “milagre” brasileiro sofresse seu primeiro baque. À época, de acordo com Baer (2009), o Brasil importava 80% do petróleo que consumia, levando as importações do país a um aumento de US\$6,2 bilhões em 1973 para US\$12,6 bilhões no ano seguinte. Esse déficit causado pelo crescimento do valor das importações de petróleo, somado às importações de bens de capital e insumos, não foi coberto pela entrada de recursos, culminando em uma queima de reservas, algo que revelava o nível de vulnerabilidade externa da economia brasileira à época (GREMAUD, VASCONCELOS e JÚNIOR, 2011).

De acordo com Abreu (2014), o governo se viu então frente a duas alternativas: promover uma recessão, reduzindo o crescimento da economia, a fim de reduzir as importações, ou continuar incentivando o crescimento à custa de uma expressiva queda nas reservas cambiais e um brusco aumento da dívida externa. A alternativa escolhida acabou sendo a segunda.

Ernesto Geisel, que tinha acabado de assumir a presidência com o estabelecimento de regras consideradas obrigatórias, não estava disposto a governar uma economia estagnada e a assumir esse estigma comparado ao período de franco crescimento de seu antecessor. Somado a isso, Geisel também acreditava que seria mais fácil aliviar as pressões políticas em um contexto de crescimento econômico. A evidente piora na distribuição de renda acabou favorecendo a oposição e seria mais fácil aliviar os arrochos salariais com a economia em expansão (BAER, 2009).

Esse posicionamento acabou se consolidando com o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II), que teve vigência de 1975 a 1979, cujas metas e objetivos foram esclarecidas por Baer.

1) substituição das importações de produtos industriais básicos (como aço, alumínio, cobre, fertilizantes, produtos petroquímicos) e bens de capital e 2) rápida expansão da infraestrutura econômica (energia hidráulica e nuclear, produção de álcool, transportes e comunicações). Muitos desses investimentos foram realizados por empresas estatais (em campos como energia, aço e infraestrutura econômica), enquanto outros (principalmente bens de capital) foram executados pelo setor privado, com apoio financeiro maciço do Banco de Desenvolvimento (BNDE). Os objetivos desse programa eram: 1) agir com uma fonte política contracíclica diante do impacto causado pela crise do petróleo e manter uma razoável taxa de crescimento, um nível de emprego e de consumo; 2) mudar a estrutura da economia através da substituição de importações e diversificação da expansão de exportações e 3) segundo Martone "... o programa foi um meio de estimular os bancos internacionais a financiar o déficit da conta corrente e a prorrogar o ajuste externo (BAER, 2009, p. 111).

Gremaud, Vasconcellos e Júnior (2011), entendem o II PND como uma alternativa à dicotomia entre ajustamento e financiamento enfrentada pelo Governo Federal à época. O plano combinava uma estratégia de financiamento à promoção de um ajuste na estrutura de oferta de longo prazo ao mesmo tempo que o crescimento econômico era mantido.

A ideia do II PND era o aumento da autossuficiência do Brasil na indústria de base, desenvolvendo novas vantagens comparativas. Buscava-se alterar significativamente a estrutura produtiva brasileira para que, no longo prazo, a necessidade de importações fosse reduzida e nossa capacidade exportadora aumentada. Ao final do programa, os problemas da balança comercial brasileira estariam solucionados, mas, enquanto isso, o financiamento do déficit brasileiro se daria via empréstimos externos.

A justificativa para os investimentos estatais era a baixa atratividade desses setores para investimentos do setor privado, em face de seu baixo retorno no curto prazo.

Com o II PND, o padrão da indústria brasileira foi modificado, passando de produtor de bens de consumo duráveis com alta concentração de renda para focar-se na produção de bens de capital e insumos básicos. Dessa maneira, conforme as estatais avançassem, seus investimentos no setor de insumos gerariam demanda por investimento privado em setores de bens de capital.

Para isso, o governo passou a conceder uma série de incentivos para o setor privado, eram eles: crédito de IPI sobre a compra de equipamentos, possibilidade de depreciação acelerada, isenção do imposto de importação, reservas de mercado para novos empreendimentos (Lei da Informática), garantia de política de preços compatível com as

prioridades da política industrial, entre outros (GREMAUD, VASCONCELOS e JÚNIOR, 2011).

O II PND também merecia destaque pela pressão por modernização de regiões não industrializadas por meio da descentralização espacial do investimento.

Entretanto, a estatização da dívida contraída pelas medidas do plano acabou deteriorando a capacidade de financiamento do Estado. Esse se constituiria no grande problema da década seguinte, tema que será abordado no próximo capítulo.

Com o segundo choque do petróleo em 1979, de acordo com Gremaud, Vasconcelos e Júnior (2011), o país se encontrava na seguinte situação:

- a) Transformações no cenário mundial expondo a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Os juros líquidos da dívida externa correspondiam a 28% do valor das exportações em 1979, levando a uma queima de reservas de US\$2,2 bilhões. Os autores consideram esse ano o início da crise cambial;
- b) Deterioração fiscal por meio de redução da carga tributária bruta, aumento de transferências ao exterior, déficits nas estatais e orçamento monetário contaminado por operações fiscais;
- c) Pressão inflacionária causada pelos choques de oferta (petróleo e agricultura), déficits públicos e indexação da economia;
- d) Mudança de governo de Geisel para Figueiredo.

3.2.2 A situação da ZFM

Durante os primeiros anos da década de 1970, durante o “milagre econômico”, a Zona Franca de Manaus já representava parcela significativa na produção de eletroeletrônicos dentro do país. Os investimentos, majoritariamente japoneses, realizados por meio de *joint ventures*⁵ com empresas brasileiras ou por concessão de uso de marca, davam respaldo técnico para que a falta de tradição industrial da Amazônia fosse neutralizada e os produtos ali produzidos fossem bem aceitos no território nacional. Entretanto, apesar de suas importações representarem apenas 2% do total nacional, a ZFM já enfrentava críticas de outras regiões por não colaborar com o esforço nacional em prol do superávit da balança comercial (GARCIA, 2006).

⁵ *Joint Venture* é o nome dado à união de duas ou mais empresas já existentes no mercado com o propósito de exercer atividade econômica comum por um determinado período de tempo.

Dessa maneira, em 1973, em meio ao primeiro choque do petróleo, a Zona Franca de Manaus ainda tinha um viés fortemente comercial. Seu pilar industrial, apesar de mais desenvolvido que na década anterior, precisava tornar-se mais sólido. Além disso, as importações cresciam mês a mês em Manaus, o que contribuía negativamente para o aumento das reservas cambiais brasileiras.

Com isso em mente, o Governo Federal lançou o Decreto-Lei nº 1435 de 1975, que dificultava as importações para todo o país e impunha limites para as importações feitas através da Zona Franca de Manaus.

Um dos objetivos desse decreto, de acordo com Corrêa (2002), era transformar Manaus em um grande polo de substituição de importações definitivamente interligado ao Brasil. O autor explica os objetivos das medidas desse decreto em relação à ZFM.

- 1) limitar as importações do comércio de Manaus através de quotas de importação e da proibição da remessa a qualquer título, mesmo pagando os impostos de mercadorias importadas com os favores do Decreto-lei nº 288/67 para o restante do Brasil, permitindo a saída, apenas, através de bagagem acompanhada pelos turistas que aqui vinham para comprar produtos importados ante a proibição de importar no resto do Brasil e dentro do limite da quota de saída (US\$100,00, à época);
- 2) fazer surgir um pólo industrial de substituição de importações através de: a) - índice mínimo de nacionalização (obrigava a comprar mais componentes do restante do Brasil, em especial de São Paulo), b) – quotas de importação (limitava as importações àquilo que o Brasil ainda não produzia) e c) – fórmula de cálculo para a redução do imposto de importação devido a qual seria maior na razão direta do índice de nacionalização;
- 3) criar, fora de Manaus, fábricas de componentes para vender exclusivamente para a Zona Franca de Manaus, fazendo surgir aquilo que convencionou chamar de Zona Franca de São Paulo;
- 4) criar condições, através da geração do crédito do IPI, para o surgimento de estabelecimentos agroindustriais que produzissem para indústrias em qualquer ponto do território nacional (CORREA, 2002, p. 36).

Essas medidas eram uma forma encontrada pelo Governo Federal para, em um modelo que não apenas desenvolvesse a região, também ajudasse o restante do país a voltar a crescer e superar a crise que enfrentava, ao mesmo tempo que a ZFM era interligada ao restante do país.

Correa (2002) ainda completa dizendo que, após o decreto 1435/75, a Zona Franca de Manaus foi dividida em quatro, eram elas: a Zona Franca Comercial; a Zona Franca Industrial e Substituidora de Importações; a Zona Franca de São Paulo; e, a Zona de Agroindústria.

A primeira, apesar de ter sofrido restrições após 1975, acabou desenvolvendo uma nova atividade, o chamado “turismo de compras”. Com a dificuldade e, muitas vezes, até proibição de importar no restante do território nacional, milhares de pessoas passaram a se deslocar para Manaus para comprar importados dentro das cotas que lhes eram permitidas. Esse mercado teve tanta expansão nos anos 70 que acabou propiciando a construção de um novo e maior aeroporto

na cidade. Em 1976, era então inaugurado o Aeroporto Internacional Eduardo Gomes, um dos mais modernos do país na época.

A segunda atraía indústrias cuja relação entre preço e peso era alta, ou seja, produtos de maior valor em relação ao peso. Para esses, valia a pena encarar os altos preços de fretes em troca dos incentivos fiscais. Essas empresas ficavam sujeitas aos índices mínimos de nacionalização e às cotas de importação, mas, em contrapartida, tinham redução do imposto de importação em uma razão direta do índice de nacionalização. Essa razão passou a ser chamada de coeficiente de redução do imposto de importação sobre produtos industrializados (R), calculado da seguinte forma:

$$R = \frac{CCN + MOD}{CCN + MOD + CCI} \times 100$$

Onde:

CCN = Custo de componentes nacionais (soma do valor CIF das matérias primas, produtos intermediários e material de embalagem, de origem nacional);

CCI = Custo de componentes importados (soma do valor CIF das matérias primas, produtos intermediários e material de embalagem, importados);

MOD = Custo de mão-de-obra direta (salários ou ordenados, acrescidos de encargos trabalhistas e sociais, despendidos por trabalhador por hora diretamente empregados na linha de produção, até o nível de supervisor).

Essas regras passaram a induzir as empresas a importar somente componentes não produzidos nacionalmente, comprando mais de São Paulo e agregando mais valor em Manaus. Na época, a mão de obra ainda era barata e desorganizada sindicalmente, e a rentabilidade da venda no restante do território nacional tornava-se ainda maior pelos incentivos concedidos e pela não concorrência com importados possibilitada pela economia fechada da época. Isso promovia a substituição de importações, o incentivo à indústria de componentes do sudeste, além da integração da ZFM ao restante do país.

Como consequência disso, a terceira Zona Franca, a de São Paulo, se concentrava em produzir componentes para a ZFM. Isso se dava porque o Decreto 288 equiparava as vendas à Manaus a exportações. Por isso, os incentivos eram maiores para a produção de insumos industriais no Sudeste para exportação para Manaus (incentivo sobre IPI, ICMS, PIS, COFINS e manutenção de créditos de IPI e ICMS) que a produção de toda a cadeia na ZFM (apenas incentivos de II, IPI e restituição de parte do ICMS). Essa era uma estratégia para promover o transbordamento para o restante do país do modelo de desenvolvimento do Norte.

Por fim, a quarta Zona Franca, a da Agroindústria, concedia além da isenção do IPI o crédito fiscal sobre esse imposto como se recolhido fosse.

As medidas desse decreto foram tão importantes para o desenvolvimento industrial da ZFM que foi nessa década que a Zona Franca Industrial localizada no Amazonas passou a ser chamada de Polo Industrial de Manaus (PIM).

Outro ponto que merece destaque na década de 1970, que veio ao encontro dos esforços de integrar a Amazônia e a ZFM ao restante do território nacional, foi a entrega da BR-319, em 1976, que tinha como um de seus objetivos facilitar a chegada de mercadorias oriundas de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e outros Estados para o PIM (SALLES, 1985). Souza (2009) lembra que a construção de uma estrada que ligava a Amazônia ao Nordeste, as duas regiões mais pobres do país, não era vista com bons olhos nem pelo governo da época. O próprio Ministro Roberto Campos tecia várias críticas à viabilidade do projeto.

Além disso, com a necessidade de buscar o reequilíbrio da balança comercial, nessa época também se passou a incentivar a exportação dos itens produzidos no PIM. Isso se deu por meio do decreto nº 81.189 de 1978, que concedia até 30% a mais de cotas de importação de insumos a empresas que tivessem saldo líquido positivo de divisas, ou seja, o valor de suas exportações fosse maior que o de suas importações. Graças a essa medida, de acordo com Garcia (2006), o valor das exportações oriundas do PIM praticamente duplicou entre 1977 e 1978.

Dessa maneira, entende-se que as medidas tomadas pelo Governo Federal durante a década de 70, sob orientação da Suframa, como será visto no tópico a seguir, acabaram promovendo um cenário de ampla expansão econômica na ZFM, a despeito da situação delicada observada no restante do Brasil.

3.3 SUFRAMA

3.3.1 Distrito Industrial

A década de 1970 iniciou com o planejamento urbanístico do Distrito Industrial de Manaus (D.I.), que levou em conta, além das terras destinadas à implantação das indústrias, também espaços para projetos sociais, implementação de infraestrutura, e, na vanguarda da época, áreas de preservação ambiental.

O Distrito Industrial foi assim dividido em áreas para as indústrias, empresas voltadas para a prestação de serviços, instituições governamentais – inclusive a própria Suframa – e projetos habitacionais, voltados para os trabalhadores das indústrias. As taxas de ocupação dos lotes variavam entre o mínimo de 30% até o limite de 70%, sendo o espaço remanescente

destinado à preservação ambiental. Na parte destinada à implementação de infraestrutura, as áreas verdes de conservação também foram consideradas. Espaços para recreação e lazer foram construídos em meio a 35 quilômetros de vias arteriais, principais e secundárias, bem como interseções e praças de circulação, que interligavam o novo distrito ao restante da cidade (GARCIA, 2006).

Para que essa área fosse ocupada, em 1972, a Suframa instituiu, por meio de seu conselho técnico, a Resolução nº 12, que se destacava por aprofundar os requisitos necessários à preservação ambiental na implantação de indústrias na Amazônia, como pode ser visto no trecho a seguir.

3. Da restrição de cada área

3.3: Não será permitida a instalação no Distrito Industrial de indústrias que:

- a) Sejam facilmente sujeitas a incêndios e explosões;
- b) Expilam resíduos gasosos, venenosos ou incômodos;
- c) Produzam ruídos excessivos;
- d) Lancem resíduos capazes de danificar o sistema de esgotos do Distrito Industrial.

§1º - Inclui-se na proibição acima a construção de depósitos inflamáveis, de qualquer natureza.

§2º - A critério da Suframa, as indústrias alcançadas pela proibição das letras "a", "c" e "d" poderão instalar-se no Distrito Industrial, desde que disponham de aparelhamentos que reduzam a níveis admissíveis os inconvenientes mencionados.

Com esse mesmo foco, através da Resolução 118 de 1976 do Conselho de Administração da Suframa, foram instituídas as normas técnicas oficiais referentes ao sistema de paisagismo do Distrito Industrial. Garcia (2006) esclarece que essa nova norma considerava duas formas de intervenção paisagística. A primeira, de cunho conservacionista, estipulava que fossem mantidos os conjuntos de cobertura vegetal original em seu estado primitivo o quanto possível, bem como que esses conjuntos fossem incorporados aos novos empreendimentos do Polo Industrial de Manaus. Já a segunda, visando à recomposição vegetal em áreas já devastadas, dava preferência ao plantio de espécies locais em projetos industriais já implantados antes da norma.

Essa regulamentação também estipulava diretrizes que deveriam ser permanentemente observadas pelas indústrias incentivadas pela Suframa, como medidas especiais de restrição aos desmatamentos, de proteção à vegetação, aos cursos de água e às nascentes dos igarapés (GARCIA, 2006).

Os lotes em Manaus eram concedidos, sob as condições acima estipuladas, a preços simbólicos para as indústrias que tivessem projetos de incentivos aprovados junto à Suframa.

Essa situação, somada aos incentivos fiscais presentes no Decreto-Lei nº 288, passou a significar um forte incentivo locacional para que as indústrias se instalassem na ZFM.

Dessa maneira, em 1974, as obras referentes à primeira área do Distrito Industrial voltada às indústrias ainda não tinham sequer acabado, mas 64 empresas já haviam adquirido lotes em Manaus. Para ter-se uma breve noção da desproporção entre oferta e demanda por terras do Distrito Industrial, as obras de infraestrutura que proporcionavam acesso aos lotes abrangiam apenas 116 hectares em 1974, enquanto os lotes já vendidos somavam 217 hectares (GARCIA, 2006).

Nesse mesmo ano, de acordo com dados da Suframa, já estavam em funcionamento na área do Distrito Industrial as seguintes empresas:

Empresa	Companhia Industrial da Amazônia	Springer da Amazônia	Sharp do Brasil	Alfema Norte
Produtos	Estanho	Radiolas, rádios, condicionadores de ar e aparelhos de TV	Calculadoras eletrônicas, televisores, gravadores, rádios vitrolas e aparelhos de som.	Brinquedos e artefatos de alumínio
Mão-de-Obra	246	485	286	68
Origem do Capital	Japão	Brasil	Japão	Brasil
Investimento (Cr\$)	31,9 milhões	8 milhões	29 milhões	15 milhões

Quadro 1. Empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus em 1974.
Fonte: Garcia (2006).

Além dessas, mais duas empresas do setor eletroeletrônico também já estavam instaladas no Distrito Industrial, porém ainda não tinham entrado em funcionamento.

De acordo com Garcia (2006), entre 1968 e 1977, a Suframa aprovou 272 projetos industriais e, durante a década de 70, a maioria das empresas ainda se encontrava em instalações provisórias nos bairros da cidade de Manaus. A autora atribuiu essa situação à falta de confiança do empresariado na perenidade do modelo de incentivos da ZFM.

Dessa maneira, nos anos 1970, um dos principais objetivos de curto prazo da Suframa passou a ser a transferência das indústrias ao Distrito Industrial, de forma a consolidar o modelo e passar uma imagem de maior planejamento e confiança aos investidores. Esse movimento de migração das plantas industriais para a área planejada foi possibilitado por meio da conclusão das obras de infraestrutura da área e da edição de normas que condicionavam a concessão de incentivos à construção de instalações efetivas na área do DI. Essas duas medidas surtiram

efeitos positivos, de forma que, em 1979, 54% dos 882 hectares destinados às indústrias já estavam ocupados.

O processo de construção de infraestrutura no DI era feito com recursos da própria Suframa e compreendia obras de drenagem, pavimentação, sistemas de esgotos, abastecimento de água, instalação de rede de energia elétrica e telefonia, bem como paisagismo e sinalização viária. Esses recursos vieram como parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que vigorou entre 1975 e 1979 em resposta ao primeiro choque do petróleo em 1973.

3.3.2 A Suframa e a Política Industrial

No início da década de 1970, a Suframa, assumindo a gestão da ZFM com os olhos de uma agência de desenvolvimento, sentiu falta de mecanismos que integrassem as atividades desenvolvidas pelas indústrias incentivadas à economia regional. Para isso, a autarquia passou a fechar, durante a década de 70, alguns acordos visando à verticalização de alguns segmentos industriais, à implantação de empreendimentos no setor agropecuário, à formação de capital humano e à geração de conhecimento científico e tecnológico. Alguns deles estão listados no trecho a seguir:

- IBDF e FBCN – projeto visando à criação, em cativeiro, de animais nativos de interesse científico e econômico;
- Inpa – projeto de pesquisa “Utilização de recursos das zonas tropicais úmidas – ecologia da floresta tropical”; estudos sobre as potencialidades agrícolas das terras da Amazônia Ocidental; projeto de pesquisa em tecnologia de pescado.
- Inpa, Fundação Universidade do Amazonas, Sudepe, Dnocs e Codeagro – estudos e pesquisas em aliança cooperativa, visando à implantação de um centro de aquicultura tropical no Distrito Agropecuário.
- Embrapa – programa de pesquisa de culturas alimentares em áreas de várzea e terra firme; projetos de pesquisa com bubalinos de dupla aptidão.
- Emater/AM – estudos específicos e subsídios para uma política de abastecimento da cidade de Manaus, com base na produção local de alimentos.
- Fundação Universidade do Amazonas – construção das instalações físicas da Faculdade de Ciências Agrárias, no Distrito Agropecuário, em área de 3 mil hectares (doada pela Suframa); estruturação do corpo docente da mesma Faculdade; implantação do curso de Engenharia Elétrica da Universidade do Amazonas (GARCIA, 2006, p. 75).

Dessa maneira, a autarquia tomava a frente do planejamento regional. Em publicação institucional relativa ao período de 1975 a 79, a autarquia destaca que:

(...) a Superintendência da Zona Franca de Manaus buscou a definição de diretrizes que lhe permitissem assumir a posição de agência oficial de desenvolvimento na mais

ampla dimensão possível. A responsabilidade social da Suframa não se limitava ao sucesso dos empreendimentos econômicos implantados (...); englobava, também, o futuro e as perspectivas de desenvolvimento de uma região de infraestrutura econômico-social muito frágil – a Amazônia Ocidental (SUFRAMA, 1979, p.13).

Cumprindo seu papel de advogada do modelo, foi a autarquia que em 1975 apresentou ao Governo Federal a avaliação de desempenho da área, que apontava, dentre outras situações: a) a baixa diversificação de setores industriais – os investimentos se concentravam basicamente no setor eletroeletrônico; b) baixa integração intraindustrial em face da falta de incentivos fiscais para a produção de bens intermediários; c) baixos índices de nacionalização de matérias-primas e componentes; d) pouca demanda por investimentos em empreendimentos agropecuários, gerando baixo uso de matérias-primas locais na produção; e, e) necessidade de extensão dos incentivos para o restante da Amazônia Ocidental, para que a implantação de empreendimentos na região fosse viabilizada, sobretudo os relativos à produção de matéria-prima regional (GARCIA, 2006).

A partir desse documento, foi editado não apenas o Decreto-Lei nº 1435 de 1975, mas também o nº 76.089 do mesmo ano, que dispunha sobre a constituição do Conselho Administrativo da Suframa (CAS), colegiado responsável pela aprovação dos projetos industriais do Polo Industrial de Manaus.

Esse conselho editou em 1976 a resolução nº 024 que, conforme previa o decreto-lei nº 288 de 1967, fixava os índices mínimos de nacionalização por produto, bem como a fórmula que deveria ser utilizada para esse cálculo.

$$IN = 100 \times \frac{MN}{MN+MI}$$

Onde:

IN = Índice de Nacionalização;

MN = Origem Nacional: Matéria-prima, partes componentes, material secundário e embalagem;

MI = Origem estrangeira: Matéria-prima, partes componentes, material secundário e embalagem.

A resolução nº 024 de 1976, além de instituir índices mínimos de nacionalização entre 85% e 100% para o setor eletroeletrônico concedeu também um prazo para que as indústrias já instaladas atingissem esses percentuais. 30% do percentual total de cada índice mínimo deveriam ser cumpridos até dezembro de 1976, 70% até junho de 1977 e 100% até dezembro de 1977.

Para os projetos aprovados de novas indústrias a partir da edição da resolução, a fase de adaptação não era aplicada e o cumprimento dos índices mínimos deveria ser imediato. Era facultada ao CAS também a elevação desses índices a qualquer tempo, desde que fosse comprovada a existência de matérias-primas ou componentes de origem nacional similares aos que estavam sendo importados.

Em complemento à resolução nº 024, ainda 1976, o CAS aprovou a resolução nº 057, que instituiu índices mínimos para produtos dos setores relojoeiro e de condicionadores de ar, que variavam entre 30% e 50%.

Em 1977, os Ministérios da Indústria e Comércio e do Interior, estabeleceram, por meio da portaria nº 01, algumas diretrizes para o segmento de motocicletas e ciclomotores. Esse instrumento determinou a recusa de qualquer novo projeto de implantação de indústrias desse setor no país que fossem destinadas ao mercado interno até a melhor definição das condições de oferta e demanda de acordo com o definido pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). As exceções para essa regra eram:

Eventual aprovação, pela Suframa, dos projetos de transferência total ou parcial da Hatsuta-Suzuki Industrial S.A. e da Yamaha Motor Brasil Ltda., apenas para motocicletas e com níveis de produção limitados ao do projeto Moto Honda da Amazônia S.A. (...);

Eventual aprovação, pelo CDI, do projeto de produção de componentes para motocicletas da Hatsuta-Suzuki Industrial S.A. e dos projetos de produção de ciclomotores da Almec Indústrias mecânicas S.A. e da Ibramoto S.A. – Indústria Brasileira de Motocicletas (GARCIA, 2006, p.84).

Nesse mesmo instrumento, também foram fixados índices mínimos de nacionalização a serem observados por essas duas instituições na aprovação de projetos industriais, tanto em peso quanto em valor. De acordo com dados da Suframa, esses índices, assim como os da resolução CAS nº 24, tinham caráter progressivo até atingirem seu percentual máximo previsto, no caso, em 1980. Os índices mínimos de nacionalização em termos de valor, por exemplo, iniciavam em 48% para motocicletas e 33% para ciclomotores em 1977 e atingiam 90% e 95% respectivamente a partir de 1980.

Os índices de nacionalização almejados pela portaria nº 01 de 1977 eram tão audaciosos que seu cumprimento acabou sendo inviável. O Brasil não possuía capacidade de fornecimento de insumos para que a indústria de duas rodas nacional atingisse tais percentuais de compras nacionais. Por isso, para viabilizar os investimentos, o Governo Federal teve que ceder. Em 1977, a portaria nº 03 dos mesmos ministérios admitiu a “impossibilidade de cumprimento do programa de nacionalização estabelecido para a Zona Franca de Manaus em vista do contingenciamento das importações”, definindo novos índices mínimos, dessa vez mais viáveis.

Essa política acabou favorecendo o desenvolvimento do “polo duas rodas” da Zona Franca de Manaus, de forma que, em 1977, a fábrica da empresa Honda em Manaus já dominava 79% do mercado nacional (GARCIA, 2006).

Nesse período, a Suframa também incentivou a perenidade da indústria do PIM através da instituição de uma série de obrigações que faziam com que as empresas ali localizadas iniciassem um processo de enclave na região. A restrição de importações, forçando o desenvolvimento de uma cadeia de fornecimento local para essas empresas e os critérios de distribuição de cotas de importação tiveram um papel fundamental nesse processo. Para empresas terem direito a cotas de importação, eram observados os seguintes critérios: elevação progressiva do número de empregos gerados localmente, matrizes instaladas em Manaus, participação majoritária de brasileiros na formação do capital, participação de empresários locais na composição do capital, realização de investimentos na Amazônia Ocidental, comprovação de domicílio civil e fiscal de seus diretores na Amazônia Ocidental e construção de instalações definitivas no Polo Industrial de Manaus.

Para regulamentar o esforço de exportação determinado pelo Governo Federal, que concedia até 30% a mais de cotas de importação a empresas que exportassem valor superior ao de suas importações, a Suframa lançou a resolução nº 019 de 1978. Esse dispositivo determinava que as empresas apresentassem seus programas especiais de exportação à autarquia, que deveriam conter as seguintes informações:

- Quantidades físicas a serem exportadas;
- Produtos e modelos a serem exportados;
- Destino das exportações por produto e modelo com especificação das quantidades;
- Valor FOB das exportações por produto e modelo;
- *Break-down* de uma unidade de cada produto e modelo a ser exportado (discriminando os componentes por origem nacional ou importada);
- Valor FOB das importações por produto e modelo (discriminando quantidade e valor de cada insumo em US\$ FOB);
- Prazos para realização das importações; e
- Prazos para a realização das exportações, que não deveriam exceder 12 meses a partir da chegada do primeiro insumo de origem estrangeira.

A Suframa tinha a competência também de analisar a compatibilidade dos programas de exportação submetidos em relação à capacidade da empresa e à viabilidade de absorção do produto pelo mercado externo. Visando à necessidade de agregação de valor, também era

requisito para a aprovação do aumento das cotas que o valor exportado fosse pelo menos 40% superior ao valor total FOB dos insumos importados para a sua produção.

Outro foco da Suframa durante a década de 1970 foi a articulação com demais órgãos do Governo Federal, a fim de obter auxílio técnico para a consolidação do modelo⁶.

O Grupo Executivo Interministerial de Componentes (Geicom), ligado ao Ministério das Comunicações, prestou apoio desenvolvendo um estudo sobre similaridades, analisou projetos de componentes eletrônicos e avaliou a capacidade do parque industrial nacional de atender a demanda da ZFM por bens intermediários. Já o Centro Técnico Aeroespacial do Ministério da Aeronáutica (CTA) auxiliou a ZFM ao desenvolver pesquisas que serviram de fundamentação para o estabelecimento dos índices mínimos de nacionalização, além de assessorar a Suframa nas áreas eletroeletrônica, mecânica e metalúrgica e realizar estudos indicando setores que poderiam dar origem a polos industriais em Manaus (eletroeletrônica de entretenimento, relojoaria, ótica, motocicletas, motociclos e bicicletas) (GARCIA, 2006).

A formação de polos industriais dentro do PIM poderia dar origem a economias de escala essenciais para a verticalização da produção local, promover maior agregação de valor local e consolidar as especializações que já eram observadas na ZFM, além de viabilizar a regionalização da produção ao produzir partes e peças ainda não produzidas nacionalmente.

A Suframa tinha como prioridade a instituição legal dos polos de duas rodas (por Manaus deter a maior parte da produção industrial do setor à época), eletroeletrônico de entretenimento (já consolidado no PIM) e relojoeiro (segmento ainda não consolidado no país e necessário para a indústria nacional).

Dessa maneira, incluiu em 1978 no Plano Diretor Plurianual da Zona Franca de Manaus, de elaboração da própria Suframa, previsto no Decreto-Lei nº 288, a previsão legal para os seguintes polos industriais em Manaus: Eletroeletrônico (bens finais), Eletroeletrônico (componentes), Relojoeiro, Ótico e de Motociclos, Ciclomotores e Bicicletas. O primeiro polo aprovado pelo CAS, com base nos estudos do CTA, foi o relojoeiro, que já tinha sido aprovado preliminarmente em 1977.

Durante a década de 70, a prioridade da Suframa foi buscar o enraizamento das indústrias instaladas em Manaus. Para isso, como pôde ser notado nesta seção, com o apoio do Governo Federal, a autarquia conseguiu reformular a política de incentivos fiscais e afirmar ainda mais seu poder institucional.

⁶ A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), apesar de ter tido como uma de suas principais missões o auxílio no processo de implantação da ZFM, não figura como uma das principais parceiras de cooperação da Suframa nesse período.

Um fator decisivo para esse movimento foi a conjuntura econômica nacional e global do período. A Zona Franca acabou sendo utilizada como um poderoso instrumento do Governo Federal para evitar a fuga de divisas do país e reforçar o modelo de substituição de importações por meio do adensamento da cadeia produtiva nacional. Por meio dela e graças às modificações legais promovidas pelo decreto-lei nº 1434, além de desenvolver-se o Norte do país, ocupando um território estratégico na época e gerando oportunidades que evitavam um êxodo da população para as já problemáticas demais regiões – sobretudo o Nordeste -, também se conseguia transbordar esse desenvolvimento e riqueza através da compra de componentes produzidos no Sudeste do país, aquecendo a economia também desses estados.

Esse aumento de importância da autarquia também foi refletido em sua estrutura. O decreto 76.991 de 1976 criava escritórios de representação da Suframa localizados em outras regiões do país, esses se constituíam em mais um instrumento para a integração do modelo ao restante do país. Além disso, uma coordenação foi designada para analisar os projetos industriais e agropecuários que, a partir dessa década, passaram a ganhar importância central nas atividades da autarquia, demandando assim a contratação de mais pessoal e fazendo com que a entidade crescesse em relevância e em tamanho.

3.3.3 A Criação do Distrito Agropecuário

Paralelamente ao foco da Suframa no desenvolvimento do pilar industrial da ZFM, também havia esforços envidados na consolidação do pilar agropecuário na área incentivada, o maior símbolo disso na década de 1970 foi a criação do Distrito Agropecuário da Suframa (DAS).

Doada pelo Governo do Estado do Amazonas, por meio da Lei Estadual nº 878 de 25 de setembro de 1969, a área de mais de 589 mil hectares referente ao Distrito Agropecuário da Suframa fazia parte da estratégia do governo para reverter o processo de estagnação do setor primário no Amazonas.

O DAS abrange a zona rural da cidade de Manaus e partes da área rural e urbana do município de Rio Preto da Eva, como demonstrado na imagem abaixo.



Figura 1. Mapa do Distrito Agropecuário da Suframa.
Fonte: BARBOSA (2017)

Sua política de ocupação foi iniciada pela Suframa a partir de um estudo de solo desenvolvido em parceria com o Ipeaoc em 1971, bem como das recomendações obtidas através de um seminário promovido em Manaus em 1975, que contou com a participação de instituições relativas ao setor primário. As recomendações contemplavam infraestrutura, tamanho das empresas incentivadas, estudos e pesquisas indicados e estratégia operacional de implantação de projetos de atividades selecionadas (GARCIA, 2006). No trecho abaixo, extraído do documento intitulado “Linhas Básicas do Distrito Agropecuário”, publicado em 1975 pela Suframa, pode-se identificar o alinhamento do DAS com o II PND.

A dinamização da agropecuária é condição básica para garantir o equilíbrio intersetorial indispensável à economia da Zona Franca de Manaus, que nos seus oito anos de existência apresentou extraordinário desempenho nos setores comercial e industrial. Sensível aos problemas inter-regionais e preocupado em realizar os objetivos do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o Ministro de Estado do Interior, doutor Maurício Rangel Reis, recomendou-nos – ao assumirmos a Superintendência da Zona Franca de Manaus – a aceleração do processo de implantação do Distrito Agropecuário. Passados oito meses dessa recomendação, temos prazer em dizer que o Distrito Agropecuário está em fase de implantação; e que o fluxo registrado para propostas e solicitações de investimentos, reflete a grande receptividade do empreendimento em meio ao empresariado (p. 5).

Barbosa (2017) destaca que esse documento demonstrava a preocupação do governo em integrar as atividades dos setores primário, secundário e terciário em prol da construção do desenvolvimento social e econômico almejado na Amazônia desde a publicação do Decreto-Lei 288 de 1967. A publicação também declarava como objetivo prioritário do DAS a produção de alimentos em escala correspondente às necessidades de consumo do mercado de Manaus, entretanto, esclarecia que essa área também possibilitaria a formação de um polo capaz de

satisfazer a demanda de terras para a implantação de projetos com foco no aproveitamento racional dos recursos naturais, bem como possibilitar a substituição gradativa das importações e a produção de bens para o mercado externo.

Através desses trechos, reforça-se a ideia de que a questão ambiental, apesar de não ser o centro das motivações para as tomadas de decisão da época, sempre esteve presente, mesmo como coadjuvante nas políticas inerentes à ZFM. A preservação ambiental ou o uso racional do solo sempre apareceram no rol de justificativas para os projetos.

Entretanto, o DAS não era apenas a doação de terras, em 1975, na Política de Produção para o Distrito Agropecuário elaborada pela Suframa, a autarquia se comprometia a investir em infraestrutura para a área.

No objetivo de gerar infra-estrutura para a implantação do Distrito Agropecuário, a Suframa construirá um total de 410 km de *estradas de penetração* e um *centro de serviços*, que se instalará em local estrategicamente escolhido e será integrado por: escritório de administração; escritório de assistência técnica; escola; posto médico; posto de revenda de insumos; posto de revenda de gêneros alimentícios; galpão de máquinas; casa de força e rede de energia elétrica; tomada e rede de abastecimento de água; residências para técnicos; residências para administrativos; armazéns para produtos agrícolas; serraria; e centro de treinamento de mão de obra (SUFRAMA, 1975, p. 17, APUD Barbosa, 2017, p. 44).

A infraestrutura prevista em 1975 para a área, pode ser observada na figura 2.

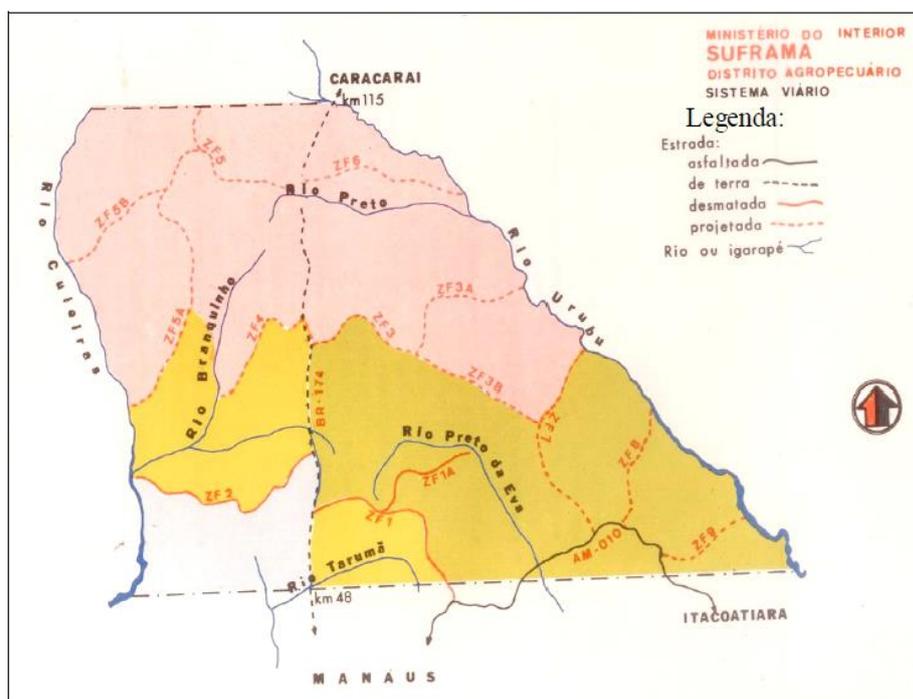


Figura 2. Infraestrutura viária do Distrito Agropecuário.
Fonte: SUFRAMA, 1975, p. 16 APUD BARBOSA, 2017, p. 45.

A ideia era que com os investimentos em vias de ligação e na instalação do centro de serviços, os produtores teriam menores custos e os trabalhadores que morassem na área não precisariam se deslocar até Manaus para serviços básicos, como educação e treinamento profissional. De acordo com o projeto, esse centro de serviços compreendia, entre outros, uma administração, um escritório de assistência técnica, posto médico, escola, revenda de insumos, galpão de máquinas, residências, armazém, serraria e centro de treinamento (BARBOSA, 2017).

Para que a alienação de terras fosse realizada, a Suframa elaborou um regulamento. Esse documento visava reprimir a especulação imobiliária, criar meios de acompanhamento e fiscalização à implementação dos projetos e exigir dos adquirentes fiel cumprimento das obrigações adquiridas. Assim, toda área vendida de maneira subsidiada pela Suframa, era vinculada a um projeto de aproveitamento que refletisse os objetivos do DAS.

Ainda de acordo com Barbosa (2017), os preços de cada hectare de terra variavam de 2% a 5% do valor do salário mínimo regional (estabelecido pelo decreto nº 75.679 de 1975), levando em conta três variáveis: distância do lote em relação a Manaus, facilidade de acesso e qualidade da cobertura vegetal. Ou seja, quanto mais longe de Manaus, menor a acessibilidade e menor qualidade de cobertura vegetal, mais barato era o lote.

Entre 1976 e 1978, além de destinar recursos financeiros e vender lotes subsidiados, a Suframa também doou terras do Distrito Agropecuário a uma série de instituições de ensino e pesquisa, objetivando gerar conhecimento como forma de suporte às atividades produtivas que ali se implantariam. Foram contempladas as seguintes instituições: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas (Codeagro) e Fundação Universidade do Amazonas (GARCIA, 2006).

3.4 INVESTIMENTO PRIVADO

Entre a edição do Decreto-Lei nº 288 e o ano de 1974, mais de 26 mil empregos diretos foram criados em Manaus, por meio da aprovação de 138 projetos industriais.

De acordo com Garcia (2006), na década de 1960 os setores de eletrônica e entretenimento começaram a se formar no Brasil. Nessa época, o país contava apenas com seis

empresas estrangeiras e onze nacionais. As estrangeiras eram: Philco, Philips, Telefunken, Silvania, General Electric e Standard Electric.

Com o desenvolvimento da indústria japonesa, esse país começou a ter o perfil de sua produção transformado, passando a fabricar itens de tecnologia considerada avançada para a época.

Como consequência disso, os produtos do Japão começaram a conquistar mercados em todo o globo, começando pelos Estados Unidos - onde a indústria de produtos eletroeletrônicos domésticos encolheu – e chegando aos mercados da Europa, Ásia e América do Sul (GARCIA, 2006).

Quando os japoneses finalmente chegaram ao Brasil, a indústria eletroeletrônica doméstica se concentrava apenas na região Sudeste do país, mais especificamente em São Paulo. Essa região era dominada pelas empresas norte-americanas que, de acordo com Bandeira (1988), estavam saindo do mercado por desinteresse em continuar no segmento em face da baixa competitividade e dos altos investimentos, que tornavam o alto custo de oportunidade do capital um fator de inviabilidade da permanência desse ramo no país.

Dessa maneira, no início dos anos 1970, a maioria das empresas nacionais produtoras de áudio e vídeo já tinha fechado no Sudeste. As poucas que se mantiveram no mercado apresentavam fortes sinais de esgotamento, o que desestimulava até sua venda a outras multinacionais, conforme explicita Garcia.

As poucas que ainda conseguiam sobreviver dividiam um mercado marginal herdado das empresas multinacionais que haviam desativado suas linhas de produção. Mas já apresentavam sinais irreversíveis de declínio, devido a fatores de ordem gerencial, tecnológica, mercadológica e financeira, agravados por flutuações da economia nacional, o que provavelmente desestimulou o interesse das empresas japonesas em compra-las ou a elas se associarem (GARCIA, 2006, p. 71).

Assim, frente à baixa atratividade de São Paulo para investimentos nessa área e ao novo modelo de incentivos fiscais implantado na Amazônia, quando surgiu o interesse dos japoneses em investirem no Brasil, expandindo sua produção eletroeletrônica, o local escolhido acabou sendo a Zona Franca de Manaus.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1970 pode ser considerada como uma das melhores fases do modelo, tendo não à toa coincidido com o auge do processo de industrialização brasileiro. O milagre

econômico que durou até 1973 e as medidas fiscais expansionistas com foco na manutenção das taxas de crescimento brasileiras impulsionaram a expansão da ZFM.

Foi um período no qual todas as forças acabaram convergindo em prol do desenvolvimento da Amazônia. A conjuntura internacional favorável, com destaque para o desenvolvimento da Ásia, que buscava mercados para seus produtos. O tipo de atuação estatal do Brasil, que mesmo frente ao primeiro choque do petróleo optou por continuar investindo em desenvolvimento industrial, dessa vez priorizando a indústria de base e utilizando essa política para integrar as indústrias de Manaus com as do resto do país e encontrando uma forma de fazê-la benéfica para toda a nação. E por fim, o prestígio da Suframa junto aos governos federal e locais, que possibilitava sua atuação em prol do desenvolvimento de maneira bem-sucedida.

Nessa época, o Polo Industrial de Manaus ganhou contornos que possui até os dias de hoje, como as regras para concessão de terrenos nos distritos industrial e agropecuário, que apesar de terem tido seus marcos legais alterados algumas vezes, permanecem muito similares às criadas nos anos 1970. Além disso, as indústrias asiáticas, que chegaram a Manaus nesse período, ainda são as de produção mais significativa no PIM.

4. A DÉCADA DE 1980 E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO

4.1 CONJUNTURA INTERNACIONAL

4.1.1 A crise da dívida na América Latina

Após os dois choques do petróleo ocorridos na década anterior, no início dos anos 80 a América Latina e a Ásia se encontravam em situações econômicas diametralmente opostas.

De acordo com Fishlow (2004), nos anos 1980, depois de um longo período, a América Latina passava novamente por uma reversão da atividade econômica. Em 1988, o produto interno bruto regional *per capita* reduziu mais que 6% em relação ao valor de 1980. Durante esse período, de acordo com a publicação *Preliminary Overview of the Latin America Economy*, da Cepal, todos os países da região, exceto Barbados, Chile, Colômbia e República Dominicana, tiveram queda em suas produções *per capita*.

Para Saes e Saes (2013), apesar de observar um considerável aumento em suas exportações durante a década de 1970, a América Latina continuou recebendo altos aportes de recursos estrangeiros nesse período. Esse tipo de capital era essencial para as estratégias nacionais de investimento, que contavam com a ampla liquidez internacional do mercado antes dos choques do petróleo. Até então, os petrodólares⁷ facilitavam o crédito para os latino-americanos, levando ao aumento da dívida externa observado no quadro 2.

Quadro 2. Dívida externa da América Latina entre 1960 e 1982 (em bilhões de dólares correntes)

Ano	Dívida Externa
1960	7,2
1970	20,8
1975	75,4
1979	184,2
1980	229,1
1982	314,4

Fonte: BULMER-THOMAS (1998), p. 421.

Enquanto a dívida crescia durante a década de 70, as taxas de juros eram reduzidas, o que fazia alguns países se endividarem não apenas para investirem, mas também para rolarem

⁷ Dólares oriundos dos excedentes das nações produtoras de petróleo, depositados em bancos norte-americanos e europeus.

suas dívidas externas e para financiarem suas importações incentivadas pela abertura de seus mercados.

Após o segundo choque do petróleo, em 1979, com o aumento dos gastos dos importadores do produto, o dinheiro começou a se tornar cada vez mais escasso no mundo. Um dos primeiros sintomas disso foi a implementação de uma política contracionista nos Estados Unidos, que aumentou sua taxa de juros para 10% ao ano, gerando um impacto negativo direto para seus devedores latino-americanos. Apesar de essa política fragilizar a América Latina de maneira considerável, a situação ainda ficaria pior nos anos seguintes.

De 1989 em diante, os bancos continuaram a conceder empréstimos para a América Latina, que, apesar de tomá-los com juros mais altos, não tinha condições de interrompê-los e continuava a rolar sua dívida. Até que, em 1982, a crise da dívida teve seu primeiro sinal anunciado: o México declarou sua moratória e trouxe com ela o temor da inadimplência do restante da região, culminando com a interrupção dos fluxos de capital para o restante dos países latino-americanos.

Dessa maneira, a única forma que os países da América Latina tinham de pagar suas dívidas era através de suas exportações, o que gerou uma onda de políticas voltadas ao incremento de exportações e contenção das importações no continente.

Transformando-se em exportadora líquida de capitais para pagamento da dívida durante a década de 1980, a América Latina viu sua entrada de recursos via exportações aumentar, entretanto sem ter esse capital revertido em consumo e investimentos domésticos. Ao mesmo tempo, ao adotarem políticas restritivas, o ritmo de crescimento econômico era naturalmente reduzido, transformando a situação dos países em algo cada vez mais complicado. Em suma, foi um período de esforço sem frutos para o continente (SAES e SAES, 2013).

Nessa conjuntura, as perspectivas para a região eram muito ruins. As renegociações da dívida, como estavam sendo feitas, se configuravam em adiamento de um problema não resolvido. Entendendo isso, os EUA lançaram dois planos, o Baker, em 1985, e o Brady, em 1989. O primeiro não logrou resultados expressivos, mas o segundo conseguiu propor uma solução para os conflitos entre credores e devedores. Stiglitz (2002) explica que a dívida foi transformada em títulos com descontos em relação aos valores originais e, como contrapartida, os países latino-americanos deveriam obedecer a algumas determinações, como pagar atrasados comerciais e adotar políticas econômicas aprovadas pelo governo norte-americano. Essas

medidas acabaram sendo consolidadas no Consenso de Washington⁸ e as recomendações consistiam, entre outras, na busca pelo equilíbrio orçamentário, redução de despesas, não aumento de impostos, livre determinação de taxas de juros e de câmbio pelo mercado, liberalização comercial e financeira, privatizações e desregulamentação de atividades em prol da livre concorrência (SAES e SAES, 2013).

4.1.2 América Latina versus Ásia durante a década de 1980

Em face dos processos de desenvolvimento distintos enfrentados pela América Latina e pela Ásia nos anos anteriores, vistos no capítulo anterior, os efeitos da crise de liquidez internacional da década de 1980 também se apresentaram de maneira diferente nessas duas regiões.

Singh (1994) destaca que, nessa década, os países em desenvolvimento foram atingidos por quatro diferentes tipos de choque: a) demanda; b) termos de troca; c) taxa de juros; e d) oferta de capital. Esses choques são raramente abordados em conjunto e o que diferenciou o desenvolvimento da Ásia e da América Latina, a partir desse momento, foi a persistência do capital estrangeiro em financiar economias asiáticas em detrimento das latino-americanas.

No quadro 3, podemos identificar a diferença entre a conta de capitais nos principais países da América Latina e da Ásia entre 1984 e 1989.

Quadro 3. Ingresso de capital externo, entre 1984 e 1989, em países da América Latina e Ásia de acordo com o saldo da conta de capitais em relação ao PIB

América Latina		Ásia	
País	% do PIB	País	% do PIB
Colômbia	+2,0	Indonésia	+2,2
Chile	-1,7	Coreia	-2,0
Peru	-5,3	Malásia	-0,4
Argentina	-1,6	Filipinas	-3,8
México	-0,4	Cingapura	+5,0
Brasil	-2,3	Tailândia	+4,2
Média da Região	-1,6	Média da Região	+0,8

Fonte: Medeiros (2017) apud Unctad.

Em 1985, assim como nos anos anteriores, a economia brasileira exportava mais do que a coreana. Entretanto, ao contrário das décadas passadas, os empréstimos líquidos passaram a ser negativos, o que conduziu a uma forte contração das exportações e déficit na balança de

⁸ Consenso entre o FMI, o Banco Mundial e os Estados Unidos em relação às políticas que, de acordo com eles, eram as mais adequadas para os países em desenvolvimento. As recomendações finais do consenso eram a austeridade fiscal somada à abertura dos mercados.

transações correntes. De acordo com Medeiros (2017), a fragilidade externa brasileira evidenciada pela relação entre transferências líquidas para o exterior e exportações do país pode ser uma explicação para a predileção dos banqueiros por investimentos na Ásia, fazendo com que o Brasil tivesse menor acesso a financiamento externo.

Como consequência desse movimento, entre 1986 e 1990 as exportações brasileiras permaneciam em patamares semelhantes aos de 1980, enquanto as coreanas subiam a elevadas taxas. Além disso, as transferências financeiras ao exterior da Ásia tinham proporções muito mais baixas que as latino-americanas, não restringindo o crescimento daquela região como ocorreu com esta (MEDEIROS, 2017).

4.2 ATUAÇÃO ESTATAL

4.2.1 As contas nacionais e as políticas de combate à inflação

A situação cambial complicada do Brasil na década de 1980, ocasionada pela conjuntura mundial descrita na seção anterior, fez com que o governo fizesse uma mudança em sua política econômica, abandonando o II PND e adotando uma abordagem ortodoxa como tentativa de evitar recorrer à ajuda do FMI.

Gremaud, Vasconcellos e Júnior (2011) lembram que o diagnóstico da crise foi novamente o excesso de demanda interna e que a política foi denominada “ajustamento voluntário”. Controlando a demanda interna, o governo esperava reduzir a necessidade de divisas, fazendo com que o sucesso do plano dependesse do tamanho da recessão resultante, ou ainda, da bem-sucedida reorientação dos fatores produtivos em prol das exportações.

Esses autores destacam como principais medidas dessa política:

- a) Contenção da demanda agregada:
 - i. Redução do déficit público por meio de queda nos gastos e investimentos públicos;
 - ii. Aumento da taxa de juros interna e restrição de crédito; e
 - iii. Redução do salário real por meio de créditos de subindexação dos salários contidos na política salarial e aumento do desemprego.
- b) Estruturação de preços relativos de maneira favorável ao setor externo:
 - i. Desvalorização real do cruzeiro;
 - ii. Elevação dos preços dos derivados do petróleo; e

- iii. Estímulo à competitividade da indústria nacional através de subsídios e contenção de preços públicos.

Como resultado, o país entrou em uma profunda recessão entre 1981 e 1983, com destaque para a queda da renda *per capita*. Isso foi acompanhado do aumento da inflação, que voltou a acelerar em 1982 em face de choques de oferta acompanhados da deterioração financeira do Estado (GREMAUD, VASCONCELLOS E JÚNIOR, 2011).

Entretanto, no comércio exterior, o país conseguiu atingir superávits em 1983 e 1984. Isso pode ser explicado em parte pelo II PND, que, a despeito dos gastos que prejudicaram as contas nacionais, adensou a cadeia produtiva e aumentou a competitividade dos produtos nacionais.

Baer (2009), destaca que a recessão e a aceleração da inflação fizeram com que a carga tributária do país caísse de 24,1% do PIB em 1980 para 21,7% em 1984. Além disso, a política austera reduziu os subsídios de 3,6% para 1,6% do PIB enquanto os juros da dívida subiam de 1,9% para 6,2% nesse mesmo período, encarecendo sua rolagem.

De acordo com a autora, grande parte da recessão ocorrida na primeira metade da década de 1980 pode ser explicada pela redução de investimentos do governo, que somavam aproximadamente um terço da formação bruta de capital fixo à época.

O período da “Nova República”, entre 1985 e 1989, foi marcado por um conjunto de medidas malsucedidas visando o combate à inflação. Giambiagi et al. (2016) lembram que apenas durante o governo de José Sarney foram lançados três planos de estabilização, o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987) e o Plano Verão em 1989. Esses planos econômicos, apesar de não atingirem seus objetivos, conseguiram colaborar para que rápidos momentos de crescimento fossem observados, que somaram 24% de expansão do produto entre 1985 e 1989, apesar da forte deterioração das contas externas.

De 1984 em diante, o país vivia a esperança de que a volta da democracia, sinalizada pela campanha das Diretas Já⁹ e pela eleição de Tancredo Neves¹⁰, resolveria todos os seus problemas. Macroeconomicamente, o país, de fato, estava em melhor situação que em 1980, suas contas externas apresentavam superávit comercial e a liquidez internacional já apresentava recuperação após a moratória do México. Em relação às suas contas, o país também tinha

⁹ Movimento em reivindicação pela volta das eleições diretas no Brasil iniciado 1983 e que terminou com a rejeição da Emenda Constitucional que determinava a volta dessa prática, em 1984.

¹⁰ Primeiro presidente civil eleito, apesar de que em maneira indireta, após décadas de governo militar no Brasil.

conseguido um maior equilíbrio, além disso, os investimentos do II PND começavam a mostrar seus resultados no que tange à oferta de bens de capital. O que o governo buscava então era a estabilização da inflação, que passava por sucessivos fracassos.

Sob o diagnóstico puramente inercial, que alegava que a inflação brasileira seria resultado de “práticas contratuais que repunham a inflação passada, a cada data-base” (GIAMBIAGI, et al, 2016, p. 123), o governo passou a considerar que o déficit público e o aquecimento da demanda não afetavam diretamente o processo inflacionário. Dessa maneira, adotou uma política monetária acomodatória por meio do Plano Cruzado. Isso, somado a erros de concepção e de condução, com destaque para o gatilho salarial¹¹, acabou aquecendo ainda mais a demanda e levando a política ao fracasso.

Os planos Bresser e Verão tentaram corrigir os erros estruturais do Plano Cruzado, entretanto, a cada mudança de plano, a inflação apresentava uma fraca redução seguida de aumentos galopantes, que fizeram com que a taxa de inflação média entre 1984 e 1989 fosse de mais de 470% ao ano, diante de um crescimento médio do PIB no mesmo período de 4,3% (GIAMBIAGI, et al, 2016).

Sob esse contexto, em 1986 foram realizadas eleições diretas para os governos estaduais e para o Congresso. Os eleitos teriam a tarefa de elaborar uma nova Constituição Federal, conciliando as contradições expostas pela mobilização da sociedade civil nos anos que a precederam.

Á luz desse novo regramento constitucional brasileiro, em 1989, foram enfim realizadas as eleições diretas para a presidência, que levaram à chefia do executivo o candidato Fernando Collor.

4.2.2 O governo estadual do Amazonas

Como visto no capítulo anterior, na década de 1970, o governo do estado do Amazonas também passou a atuar em prol do aumento da competitividade da região via redução de tributos incidentes sobre as indústrias que se instalavam no Polo Industrial de Manaus.

¹¹ Medida instituída como parte do Plano Cruzado que determinava que toda vez que a inflação atingisse ou ultrapassasse os 20%, os salários deveriam ser reajustados no mesmo valor, somadas as diferenças negociadas nos dissídios das diferentes categorias.

Entretanto, com a falta de prosperidade da década seguinte causada pela crise da dívida, a situação fiscal do estado começou a ficar mais complicada. O novo governador, José Lindoso, assumiu em 1979 e, de acordo com Correa (2002), tinha dois objetivos:

- a) melhorar a arrecadação do estado e utilizar esses recursos para corresponder às demandas sociais da população (salários e verba para a saúde);
- b) fazer com que as empresas passassem e investir seus lucros no Amazonas, sobretudo no interior do estado.

Para isso, editou a lei nº 1.370, de 1979, que reformulava a estrutura de incentivos fiscais estaduais do Amazonas e dava adicional de restituição do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) a empresas localizadas no interior. Além disso, o ICM restituído de empresas localizadas em qualquer parte do território amazonense, inclusive no PIM, deveria ser aplicado em um rol de atividades determinadas pelo governo, que objetivavam o desenvolvimento do interior do estado.

Contrariando os interesses dos investidores, o governo de José Lindoso acabou desgastado e em 1983, quando o novo governador Gilberto Mestrinho assumiu, a obrigatoriedade de investimento no interior acabou sendo revogada.

Dessa maneira, uma das poucas iniciativas que visavam o transbordamento das riquezas oriundas da produção do PIM acabou sendo interrompida antes mesmo de gerar qualquer efeito significativo para a área.

Após essa tentativa, uma nova política de incentivos voltada especificamente a desenvolver industrialmente o interior do Amazonas só seria pensada em 2016 pelo governo federal, conforme será visto nos próximos capítulos.

4.2.3 A nova Constituição e a ZFM

Em 1986, o Presidente José Sarney assinou o Decreto nº 92.560, estendendo o prazo de vigência dos incentivos fiscais da ZFM de 1997 para 2007. Entretanto, com o advento da nova Constituição, passou a ser tarefa da bancada do Amazonas¹² garantir a recepção dessa norma pelo novo ordenamento jurídico. Algo que apresentava uma enorme complexidade dada a conjuntura da época.

¹² À época, o Amazonas ainda era o único beneficiado pelo modelo ZFM, os incentivos fiscais só seriam estendidos para o restante da Amazônia Ocidental a partir de 1989, como será visto no capítulo seguinte.

A deputada amazonense constituinte Beth Azize, em entrevista a Mendonça (2013), destaca a conjuntura política do final da década de 80 durante o processo de elaboração da nova Constituição Federal:

Naquele momento todos os interesses do país que estavam debaixo do tapete, trancados em uma gaveta ou nos porões da ditadura, todos esses interesses afloraram e [...] o único instrumento legal que a gente dispunha para garantir alguma coisa de interesse do povo e do país era a Constituição, por isso, tudo que poderia ter sido feito através de lei ordinária ficou nessa “colcha de retalhos” que é a Constituição (AZIZE, APUD MENDONÇA, 2013. p. 174).

Dessa maneira, a fim de não desperdiçar a chance de garantir a manutenção dos incentivos da Zona Franca de Manaus, a bancada amazonense resolveu trabalhar pela inclusão do modelo no texto constitucional e, no mesmo ato, pela sua prorrogação até o ano de 2013.

Nesse contexto, nas eleições diretas estaduais de 1986, saiu vitorioso para o governo do estado do Amazonas, o candidato Amazonino Mendes (coincidentalmente, novamente o governador do Amazonas também durante o período no qual esse capítulo foi escrito). Amazonino assumiu em 1987 tendo como um de seus principais objetivos retomar o controle político da Suframa (CORREA, 2002).

O deputado federal mais votado do Amazonas no pleito, Bernardo Cabral, pertencia ao partido de Sarney (PMDB) que – a despeito do baixo sucesso no campo econômico no que tange ao combate à inflação – tinha a maior bancada do Congresso Nacional, o que lhe concedia o direito de indicar o relator da nova constituição.

Vencendo nomes como Pimenta da Veiga e Fernando Henrique Cardoso, Bernardo Cabral foi o nome escolhido para ser o relator da Constituição Federal de 1988, algo que, de acordo com Correa (2002) não teria sido perdoado pelo futuro presidente da república.

Mendonça (2013), relata que a discussão sobre o artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), referente à Zona Franca de Manaus, começou dentro da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Nas diversas etapas pelas quais o texto passou até ser finalmente incluído na Carta Magna, merece destaque a tentativa dos parlamentares dos outros estados além do Amazonas abarcados pelos incentivos de modificar o nome da ZFM para “Zona Franca da Amazônia Ocidental”, iniciativa essa rejeitada pelo relator amazonense. Isso era uma tentativa de estender os benefícios da política para o restante da Amazônia Ocidental, expondo o descontentamento do restante da região, que acreditava ter historicamente seus interesses preteridos em relação aos do Polo Industrial de Manaus.

Também vale ressaltar que a inclusão da ZFM no texto constitucional, mesmo proposta pelo próprio relator da constituinte, Bernardo Cabral, foi algo que encontrou resistência nas bancadas de outras unidades da federação. O então deputado constituinte de São Paulo, José Serra, chegou a propor uma emenda que não apenas retirava a prorrogação do modelo no texto constitucional, como desmembrava a Sudam, dando origem à Superintendência da Amazônia Ocidental (Sudamoc). Essa proposta, à medida que reduzia o poder da Suframa em prol de outra instituição regional, gerava contentamento ao restante das bancadas dos estados do norte.

Mendonça (2013), através de pesquisa documental sobre o processo no Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados, elencou os principais argumentos contrários à inclusão da ZFM no texto constitucional.

- a) A “eternização” ou não estabelecimento de prazos contraria os interesses nacionais;
- b) O Modelo ZFM desnacionaliza a economia e por isso atenta contra a soberania nacional;
- c) O Modelo retira flexibilidade orçamentária da União;
- d) A matéria é de mérito infraconstitucional;
- e) Necessidade de se pensar em outro modelo;
- f) Riquezas geradas destinadas para o capital internacional;
- g) Salários baixos mediante incentivos altos;
- h) Necessidade de diminuir possíveis exageros nas cotas de importação, demonstrando uma preocupação com a balança comercial;
- i) Inviabiliza uma política tecnológica e beneficia a poucos empresários e multinacionais;
- j) Presente na constituição, os incentivos já concedidos se tornariam indiscutíveis e dificultariam redirecionamentos e mudanças que se tornassem necessárias na política;
- k) Uso das políticas industriais para satisfazer interesses particulares, econômicos e eleitoreiros (MENDONÇA, 2013. p. 183)

Por outro lado, se apresentaram como favoráveis os seguintes argumentos:

- a) Diminuir a diferença de desenvolvimento entre as regiões do país;
- b) Inexistência de outros projetos de desenvolvimento para o Norte;
- c) Impacto pequeno na balança comercial em relação às necessidades da região e de afirmação da soberania nacional;
- d) Recompensa pelas divisas fornecidas pela região para a industrialização do centro-sul do país na época da borracha e com a extração de minérios;
- e) O modelo é porta de entrada de tecnologia de ponta (para consumo e produção);
- f) O *status* constitucional protege o modelo contra ministros e altos burocratas que, em momentos de crise, pensam primeiramente em cortar os gastos com o modelo;
- g) Havia diversas outras normas de mérito não constitucional presentes na lei em construção;
- h) Promove de alguma forma o “desenvolvimento” regional e tecnológico na Amazônia Ocidental;
- i) Os índices de nacionalização alcançados pela indústria já instalada na ZFM qualificam o argumento de que o modelo é bem-sucedido;
- j) Geração de emprego na região;
- k) Recompensa pelos resultados alcançados na ocupação do território;
- l) Único instrumento para o povo do Amazonas não morrer de fome ou frases como Esperança para o Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia;

m) As compras que deixarem de ser feitas na ZFM passariam a ser feitas no exterior (MENDONÇA, 2013, p. 183-184)

Após intensa articulação nos bastidores da constituinte realizado unicamente por parte da bancada amazonense, sem apoio efetivo dos governos estadual e federal, o artigo 40 do ADCT foi aprovado pela constituinte.

Mendonça (2013) credita o sucesso dessa inclusão, a alguns fatores, dentre eles:

- a) Clima ideológico favorável. A política de incentivos conseguiu reatar laços entre as elites locais, nacionais e o capital internacional em prol de um mesmo interesse, que era o aparente sucesso do modelo;
- b) Atores fortalecidos. Esses laços oriundos de um arranjo institucional flexível aos interesses do capital internacional, nacional e das elites locais acabaram criando e fortalecendo atores que defenderiam esses interesses em um momento chave como foi a constituinte;
- c) A relatoria da constituinte. Um membro da elite local como relator da constituinte facilitou a receptividade e a condução das discussões em prol da constitucionalização do modelo;
- d) A ausência de outras políticas públicas para a região Amazônica. Com a falta de outras opções para priorizar em detrimento da ZFM, o modelo acabou sendo a única alternativa para a região, unindo em volta de sua defesa tanto os atores cuja sobrevivência econômica estava diretamente ligada a ele quanto o capital internacional, que defendia a ZFM por questões de custos operacionais.

Como resultado, além de aprovada a inclusão da Zona Franca de Manaus no texto constitucional, também foram aceitos dois novos aspectos que colaboraram decisivamente para a segurança jurídica do modelo, tornando-a mais atrativa para os investidores: sua prorrogação até o ano de 2013 e a determinação de que os critérios para a aprovação dos projetos só poderiam ser alterados por lei federal.

4.3 SUFRAMA

4.3.1 Estratégia para consolidação como agência de desenvolvimento

A Superintendência da Zona Franca de Manaus iniciou a década de 80 com o firme propósito de consolidar seu papel como agência de desenvolvimento regional da Amazônia. Para isso, de acordo com Garcia (2006), intensificou suas articulações tanto com os governos locais de sua área de atuação quanto de outros órgãos federais, objetivando consolidar o Polo Industrial de Manaus e fortalecer a estrutura econômico-social existente no interior do Amazonas e no restante da Amazônia Ocidental.

Foi uma década marcada por alianças políticas e com as elites locais, além de investimentos maciços em infraestrutura na região, como forma de demonstrar sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento local ao mesmo tempo em que consolidava sua presença e poder político não só no Amazonas, como também na Amazônia Ocidental.

A autarquia não só elaborou o plano diretor para o projeto de expansão do Distrito Industrial – que compreendia 5.757 hectares de terras –, mas também conseguiu dar início às obras de infraestrutura inerentes aos primeiros mil hectares e implantar o Consórcio do Distrito Industrial de Manaus (Condim), que funcionava como uma espécie de administrador da área (GARCIA, 2006).

Além de fortalecer a região por meio de articulação com as forças do setor público, a Suframa também trabalhou para estreitar seus laços com os representantes do capital internacional e nacional presente na região. Para isso, estimulou a criação da Associação dos Exportadores da Zona Franca de Manaus e do Centro das Indústrias do Estado do Amazonas (Cieam) visando fortalecer o esforço de exportação do modelo e complementar o trabalho já existente da Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (Fieam) na implementação de ações estratégicas para o setor.

Também instituiu o Fundo Comunitário das Indústrias da Zona Franca de Manaus (Funcomiz), onde 67 indústrias beneficiárias de incentivos depositavam parte de seus lucros para que fossem revertidos para a elaboração de programas e projetos de educação, saúde e assistência a jovens. Esses recursos financiaram a construção de escolas e hospitais que desempenham trabalhos em prol da população da cidade de Manaus até os dias de hoje.

Com seus recursos e influência política, a Suframa também pôde destinar recursos para a educação, construindo os campi universitários das universidades federais do Amazonas e do

Acre, bem como investindo no Projeto Rondon¹³ nos municípios de Benjamin Constant e São Gabriel da Cachoeira, no interior do Amazonas. Recuperou as instalações físicas do Hospital Getúlio Vargas, em Manaus, que passou a servir como centro de treinamento dos discentes da Universidade do Amazonas. Apoiou também financeiramente o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e a Universidade do Amazonas para a criação de cursos de pós-graduação e de projetos de pesquisa focados em alternativas para o desenvolvimento regional.

4.3.2 O PIM

Para fortalecer ainda mais o Polo Industrial de Manaus, no início da década de 1980 a Suframa elaborou um plano de consolidação de seu polo eletroeletrônico. Para isso, contou com o auxílio do Grupo Executivo Interministerial de Componentes e Materiais (Geicom), de algumas instituições técnicas como o Centro Técnico Aeroespacial da Aeronáutica (CTA) e o Instituto Nacional de Normalização e Metrologia e Qualidade Industrial (Inmetro), além da Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica (Abinee). Para que esse plano fosse elaborado, primeiramente foi traçado um diagnóstico da nacionalização da produção, da verticalização do setor, das empresas implantadas em Manaus, da tecnologia dos produtos, da evolução econômica, dos recursos humanos disponíveis e da projeção de necessidades futuras (GARCIA, 2006).

A partir desse trabalho, a Suframa editou a resolução nº 33 de 1981, que fixou diretrizes para o polo eletroeletrônico da Zona Franca de Manaus. Como resultado, em 1983, esse polo já contava com 57 projetos aprovados e 39 implantados. Os investimentos somavam mais de 54 bilhões de cruzeiros, dando origem a mais de 16 mil empregos diretos para que uma produção superior a 1 milhão de unidades anuais de eletroeletrônicos fosse produzida. Em relação ao polo de componentes, normatizado pela Instrução Normativa nº 64 de 1982, o número de projetos aprovados no ano de 1983 chegava a 17.

Somando esses aos demais esforços já feitos pela autarquia, em 1983 a Suframa já havia aprovado 266 projetos industriais em 21 setores. Desses, 218 já estavam implantados, somando USD 5 bilhões de investimentos fixos e mais de 51 mil empregos diretos gerados (GARCIA, 2006).

¹³ O Projeto Rondon é uma iniciativa de integração social coordenado pelo Ministério da Defesa que envolve a participação voluntária de estudantes universitários para que novas soluções que contribuam para o desenvolvimento sustentável de comunidades carentes e para o bem-estar da sociedade sejam encontradas.

Durante essa década, era proveniente do PIM toda a produção nacional de televisores, além de um grande rol de bens de consumo como rádios, toca-fitas, aparelhos de som, motocicletas, bicicletas, joias, relógios, fornos micro-ondas e descartáveis. Como parte da estratégia da Suframa de consolidar o polo, em 1984 foi lançada a obrigatoriedade do uso da logomarca “Produzido na Zona Franca de Manaus – Conheça o Amazonas” estampada nos produtos ali produzidos, além de em todas as suas propagandas. O intuito era fazer com que a população do país identificasse o que era produzido pela Zona Franca e isso conferisse uma maior credibilidade ao modelo.

Normativamente, o modelo continuava sendo ajustado. Entre 1986 e 1987 foram editadas sete portarias conjuntas da Suframa com o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), que podem ser visualizadas no quadro 4.

Quadro 4. Alterações de normativos da Suframa referentes a índices mínimos de nacionalização entre 1986 e 1987.

Portaria	Ano	Objetivo
1	1986	Critérios para fixação e alteração de índices mínimos de nacionalização progressivos com base nos estudos realizados pelas duas instituições
3	1986	Fixar como 95% o índice mínimo de nacionalização para a fabricação de tubos e conexões em PVC; determinar a não-fixação de índices numéricos para a fabricação de alguns itens; e determinou os tipos de insumos que poderiam ser importados em condições excepcionais.
4	1986	Determinar a não-fixação de índices numéricos e estabelecer normas para a fabricação de alguns itens do polo eletroeletrônico.
5	1986	Fixar o índice mínimo de nacionalização de 100% para joias feitas unicamente de ouro, prata ou platina e a não fixação de índice numérico para joias contendo outros insumos desde que as importações sejam de itens comprovadamente indisponíveis no mercado nacional. Portaria específica disciplinaria a situação dos produtos do polo relojoeiro.
6	1986	Fixar índices mínimos de nacionalização progressivas para o polo duas rodas de acordo com as o produto.
12	1986	Determinar a não-fixação de índices mínimos de nacionalização para a fabricação de motores de ciclomotores.
19	1987	Modificar a fórmula para o cálculo dos índices mínimos de nacionalização dos produtos industrializados do PIM.

Fonte: Suframa.

A portaria 19 de 1987 merece destaque por modificar a fórmula de cálculo do índice de nacionalização, que passou a ser obtido pela seguinte fórmula:

$$IN = \frac{MN}{MN + Mi} \times 100$$

Onde,

IN = Índice de nacionalização em valor.

MN = Valor FOB das matérias-primas, partes, peças, componentes, material secundário e embalagens de produção nacional.

Mi = Valor FOB das matérias-primas, partes, peças, componentes, material secundário e embalagens importados, mesmo quando adquiridos no mercado interno.

Como principal alteração, pode-se identificar a mudança de critério para os valores, que antes deveriam ser em CIF¹⁴ e passaram a ser em FOB¹⁵. Além disso, passou-se a contabilizar como matéria prima importada também a nacionalizada.

No quadro 5, pode-se observar que nesses dois anos a Suframa foi ajustando o modelo do uso da ferramenta dos índices mínimos de nacionalização para que melhor se adaptasse às necessidades do polo. Cada mudança realizada era fruto de um trabalho de harmonização pela Suframa dos interesses das elites locais com os dos governos central e local.

Quadro 5. Índices médios de nacionalização dos principais produtos da ZFM.

Produto	Índice Médio de Nacionalização	Produto	Índice Médio de Nacionalização
Televisor em cores	93%	Motocicleta de 125 cc	94%
Televisor em preto e branco	98%	Motocicleta de 450 cc	63%
Televisor digital	42%	Barbeador	92%
Televisor de projeção	55%	Barbeador elétrico	30%
Câmara para circuito fechado de TV	50%	Depilador elétrico	35%
Vídeo-Cassete	42%	Calculadora eletrônica	27%
Monitor de vídeo	85%	Máquina de escrever eletrônica	72%
Forno de Microondas	78%	Fotocopiadora	35%
Aparelho de som 3 em 1	85%	Toca-discos	70%
Rádio portátil	93%	Telefone comum	85%

¹⁴ Sigla para “Cost Insurance and Freight”, é o valor do produto incluindo o custo, seguro e frete do item.

¹⁵ Sigla para “free on board”, equivale ao valor do produto sem incluir o frete e o seguro de transporte do mesmo.

Relógio de pulso	57%	Telefone sem fio	70%
Auto-rádio AM FM	85%	Secretária eletrônica	65%

Fonte: Garcia, 2006

Nesse cenário, podia-se dizer que, no início da década de 1980, a Zona Franca de Manaus era um modelo de sucesso, alcançando resultados econômicos e tecnológicos positivos. Os índices de nacionalização também se mostravam positivos, demonstrando absorção de tecnologia e uma menor dependência de insumos importados. Entretanto, em decorrência da política travada na década anterior, que estabelecia o Sudeste como fornecedor de componentes para o PIM, o nível de adensamento da cadeia produtiva em Manaus era significativamente baixo.

Entendendo essa situação como um possível problema para a competitividade dos produtos do modelo, no decorrer da década de 1980, a Suframa começou a considerar a atração de indústrias de componentes para Manaus algo estratégico para a consolidação do parque industrial da ZFM, que se destacava, à época, como o maior produtor de bens eletrônicos de entretenimento da América Latina (GARCIA, 2006).

As ações da Suframa resultaram em um aumento do número de indústrias componentistas em Manaus, chegando, de acordo com dados da Fucapi (1985), a 105 em 1985, entretanto, esse número ainda estava longe do suficiente para que o polo passasse a dispensar seus fornecedores do restante do país.

Dados da Suframa indicam que, entre 1983 e 1988, o número de projetos industriais incentivados aumentou 58%, saindo de 218 para 343. Desse total, 131 se localizavam no Distrito Industrial, gerando em torno de 44 mil empregos, 130 em outros pontos de Manaus, gerando 21 mil empregos, e 85 se situavam em outros pontos da Amazônia Ocidental, somando mais de 5 mil empregos. Dessas centenas de empreendimentos, 79 estavam no polo eletroeletrônico, que sozinho já gerava mais de 37 mil empregos na região. Depois dele, destacavam-se como maiores geradores de emprego os polos madeireiro, com cerca de 8 mil postos de trabalhos, o de duas rodas, termoplástico e têxtil, com aproximadamente 3 mil empregos cada, e o têxtil com pouco mais de 2 mil empregos gerados.

Os indicadores do Polo Industrial de Manaus, elaborados pela Suframa, mostram que em 1989 as indústrias do PIM obtiveram 6,9 bilhões de dólares de faturamento, adquirindo mais de 3 bilhões de dólares de insumos, dos quais apenas um terço eram produzidos regionalmente. Destaca-se nessa análise o fato de que, apesar de um dos grandes benefícios da ZFM ser a

possibilidade de importação de insumos, as políticas aplicadas conseguiram fazer com que apenas 22% das aquisições de insumos fossem realizadas do exterior.

Na ótica das vendas, 75% do faturamento era resultante de comercialização para o mercado nacional, 24% para o regional e apenas 0,88% para o exterior. Isso mostra que, apesar de todos os esforços do governo para o aumento das exportações como forma de equilibrar a balança brasileira, a Zona Franca continuava focada no mercado interno. Isso se observa especialmente no polo eletroeletrônico que, apesar de ser o maior da América Latina, destinava apenas 0,09% de suas vendas para fora do país.

Essa situação pode ser visualizada no quadro 6, que mostra o a balança comercial do PIM no final da década de 1980.

Quadro 6. Balança comercial do PIM em 1988 e 1989.

ANOS	MERCADO EXTERNO			MERCADO INTERNO			SALDO FINAL G=C+F
	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	SALDO	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	SALDO	
	A	B	C=A-B	D	E	F=D-E	
1988	59.657,1	460.534,2	400.877,1	5.039.825,5	1.924.913,2	3.114.912,3	2.714.035,2
1989	60.987,6	675.113,4	614.125,8	6.842.314,5	2.350.802,4	4.491.512,1	3.877.386,3

Fonte: Suframa, 2010.

De acordo com Garcia (2006), nessa época, cada emprego gerado em Manaus correspondia à geração de 3 empregos na região Sudeste, que concentrava a prestação de serviços de assistência técnica aos produtos fabricados na ZFM, além do fornecimento dos componentes, que teve sua produção aumentada graças à demanda gerada pelas indústrias do norte.

4.4 INVESTIMENTO PRIVADO

Conforme descrito nas seções anteriores, pode-se observar que nos anos 80 os donos do capital internacional e nacional investido na Amazônia passaram da situação de passividade, apenas reagindo às políticas públicas traçadas pelo governo, para o papel de atores com forte poder de influência nas políticas públicas da ZFM, sobretudo nas desempenhadas pelo governo local.

Esse movimento foi em parte resultado das ações da própria Suframa, que incentivou a organização do setor, por meio de ações como o incentivo ao fortalecimento da Fieam e do apoio à criação de entidades como o Cieam e a Associação dos Exportadores da Zona Franca

de Manaus. A partir da organização da classe industrial no Amazonas, essa parcela da sociedade, que já era naturalmente detentora de poder de influência por ser dona do capital, acabou ganhando ainda mais força, tornando-se capaz de impor interesses para o desenho de políticas públicas tanto federais quanto estaduais.

Em relação às políticas nacionais, Torres (2009) entende que a desigualdade regional na distribuição de recursos no Brasil era clara. Apesar das grandes somas de capital industrial investidas no PIM, o orçamento destinado ao estado do Amazonas era consideravelmente inferior ao que era direcionado às regiões mais ricas do país, levando à ausência de políticas públicas sistemáticas, falta de infraestrutura, além do completo abandono da educação formal. O autor considera que essa situação contribuiu para um “antagonismo contido e velado entre as empresas multinacionais e a ditadura” (TORRES, 2009, p. 220).

Foram os interesses das grandes empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus que levaram o governador Gilberto Mestrinho, quando assumiu o poder pela segunda vez em 1983, a revogar a lei nº 1370 de 1979, que obrigava as empresas que recebiam incentivos sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) a fazerem uma gama de investimentos no interior do estado do Amazonas.

Além disso, o então governador abriu um escritório de representação em São Paulo exclusivamente destinado a captar novas empresas para investirem em Manaus. Cedendo aos interesses das indústrias, também modificou a sistemática de incentivos estaduais, conforme trecho abaixo.

No segundo governo o nosso maior avanço foi em relação à Zona Franca de Manaus. Havia aqui meia dúzia de empresas no Distrito Industrial de Manaus, algumas delas já falidas ou estavam falindo. A eletro, uma das primeiras fábricas a se instalar aqui já estava fechada, a fábrica de cristais e vidros, a Ialo já estava caminhando para a falência. Passamos a deduzir o imposto que as empresas tinham direito, porque antes as empresas pagavam para receber depois e, nesse receber depois, ficava tudo para o governo. Eu devolvi tudo para as empresas, autorizei os empresários a descontar a parcela delas, recolhiam só o ICMS aos cofres do Estado, que já era uma ajuda. Então, eu devolvi tudo às empresas, quando foi maio ou agosto do último ano de governo já tínhamos devolvido tudo o que era de direito das empresas (MESTRINHO, apud TORRES, 2009, p. 227-228).

Silva (2000) entende que naquele momento era clara a perspectiva de expansão do capital no Amazonas. A autora atribui esse fenômeno à ordem imperialista que começava a

lançar suas bases em um novo modelo de acumulação de capital na região, o industrial. Dessa forma, Manaus começava a se aproximar do conceito de um lugar global.¹⁶

Na década de 80, Torres (2009) indica como o maior obstáculo enfrentado pela indústria o esforço e os altos custos para que a manutenção das máquinas pudesse ser mantida, além da regularidade de abastecimento das fábricas com insumos e componentes necessários ao processo fabril. A grande maioria das empresas, sobretudo as do polo eletroeletrônico, dependiam de fornecimento externo de componentes, cuja regularidade era prejudicada pela difícil logística da região.

Outro grande obstáculo para o setor empresarial investidor na região era a imprevisibilidade da política pública vigente. Havia uma grande insegurança jurídica quanto à manutenção dos incentivos frente à iminente mudança do regime de governo.

Nesse contexto, o setor industrial do Amazonas acabou sendo um dos mais influentes articuladores junto à constituinte para a constitucionalização da política de incentivos, conforme citado anteriormente. Essa articulação acabava sendo mais forte em face da condição exigida, por parte da Suframa, da existência de um acionista da empresa residente em Manaus para que o projeto de incentivos fiscais pudesse ser aprovado. Por esse motivo, mesmo empresas multinacionais eram obrigadas a manterem em Manaus algum acionista com poder de decisão, o que facilitava a interlocução política local.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1980, diferentemente da anterior, iniciou com um modelo ZFM já em expansão e praticamente consolidado. Apesar do restante do Brasil e até do mundo, nessa década, a Zona Franca de Manaus não apenas continuou seu crescimento, como conseguiu dar mais passos no sentido de sua consolidação institucional.

Apesar de a região continuar com baixo índice de investimento governamental federal, sobretudo em infraestrutura, a política do II PND de incentivo à indústria de base acabou beneficiando as indústrias do PIM, que passaram a contar com insumos também no mercado nacional. Isso, somado a iniciativas do governo local e da Suframa, ajudou a viabilizar a consolidação do polo.

¹⁶ O lugar global é o meio sob o qual se concretizam práticas econômicas, operações produtivas e manifestações de poder. Trata-se de “um zoneamento do espaço-tempo para práticas das estratégias econômicas globais”, um espaço “fragmentado do espaço global” (VIEIRA & VIEIRA, 2003, p. 90).

Essa década pode ser definida como a que consolidou a mudança do perfil das elites locais, que um dia foi composta de barões da borracha; posteriormente, no início da Zona Franca, tinha passado a ser de comerciantes e que agora era dominada pela classe industrial.

O nascer dessa nova elite trazia junto com ela novos interesses, que se tornaram o centro da agenda governamental local e também começaram a disputar espaço na agenda do governo central. Prova disso foram os movimentos dos governadores do Amazonas no período, majoritariamente em direção aos interesses do polo industrial e, sobretudo, a forte articulação para a constitucionalização da ZFM em 1988.

A partir de então, observar-se-á que as forças nacionais passarão, em grande medida, a convergir em torno dessas elites, que não serão mais apenas locais, mas representantes de interesses das grandes empresas multinacionais que estão localizadas em Manaus.

5. A DÉCADA DE 1990 E A LIBERALIZAÇÃO DA ECONOMIA

Passada a crise da década de 1980, os anos 1990 trouxeram consigo a estabilização monetária e a abertura da economia. Fatores esses que acabaram trazendo significativos desafios para a ZFM.

5.1 CONJUNTURA INTERNACIONAL

A década de 1990 foi marcada pelo declínio do Estado de bem-estar social¹⁷, seguido da ascensão do fenômeno da globalização.

De acordo com Vicente (2009), a crise do modelo de Estado de bem-estar social, vigente durante a segunda metade do século XX, foi um dos elementos responsáveis pela denominada Nova Ordem Mundial¹⁸. O Estado do bem-estar social teria sido o responsável pelo crescimento econômico industrial e pela implementação de políticas públicas de cunho social, formando uma aliança entre os diversos setores da sociedade.

Entretanto, as crises da década anterior, somadas à insatisfação do capital privado com o modelo de Estado até então vigente, que cobrava tributos elevados para sustentar seu modelo de desenvolvimento, acabou culminando na queda desse tipo de política e abrindo espaço para novas propostas que melhor lidassem com os problemas de inflação e paralisação econômica enfrentados, sobretudo, pelo terceiro mundo.

Saraiva (2008) lembra que, no final dos anos 1980, a União Soviética já se aproximava do colapso, tendo em vista que sua estratégia de reforma econômica falhou e o sistema socialista monopartidário começou a se perder nas contradições de sua transição política malsucedida.

¹⁷ Modelo de governo que apostava na forte intervenção estatal para recuperar o dinamismo e a capacidade de expansão dos países capitalistas durante o período do pós-guerra. Ademais, esse modelo primava por garantir mínimos civilizatórios ao conjunto da população, por meio da quase universalização de acesso às políticas sociais de proteção (tais como previdência, seguro-desemprego e benefícios assistenciais) e promoção (tais como saúde, educação e cidadania).

¹⁸ Expressão que ganhou força no final dos anos 1980 para designar a nova situação mundial após a queda do muro de Berlim. Com o fim da URSS, o mundo deixara de ser bipolar e passava a contar uma única grande potência, a norte-americana. Essa situação começou a mudar no início dos anos 2000, quando a ascensão da China, o reempoderamento da Rússia e a hegemonia europeia da Alemanha surgem para relativizar o poderio hegemônico dos EUA no século XXI.

Em contrapartida, os EUA, a despeito da crise fiscal que enfrentavam, emergiram claramente como vencedores da disputa por hegemonia com a outra superpotência da época. Entretanto, esse sucesso não conseguia esconder as marcas de seu aparente declínio econômico relativo: novas potências tecnológicas e comerciais como o Japão e a Alemanha.

Nesse momento, a teoria neoliberal, surgida na década de 1940¹⁹, na Suíça, começou a ganhar mais espaço na sociedade. Suas políticas passaram a ser implementadas como uma maneira de fortalecer o capitalismo contra o bloco socialista ainda durante a Guerra Fria por meio da transnacionalização²⁰ e do avanço das inovações tecnológicas e do mercado financeiro (VICENTE, 2009).

Com a ideia de que as empresas, corporações e conglomerados haviam adquirido preeminência sobre as economias nacionais, esse novo liberalismo dava argumentos para uma nova divisão internacional do trabalho, assim como uma flexibilização dos processos produtivos em escala mundial (IANNI, 1995).

Intensificou-se e generalizou-se o processo de dispersão geográfica da produção, ou das formas produtivas (...) tudo isso amplamente agilizado e generalizado com base nas técnicas eletrônicas (...). Globalizaram-se as instituições, os princípios jurídico-políticos, os padrões socioculturais e os ideais que constituem as condições e produtos civilizatórios do capitalismo (IANNI, 1995, p. 47-48).

Um dos grandes defensores da corrente neoliberal, Milton Friedman, destacava como principais argumentos para a globalização: a) a defesa parcial do Estado-nação, já que a presença do Estado é necessária para que o fenômeno da globalização ocorra; b) os mercados globais como limitadores à ação do Estado, já que os países defensores da globalização deveriam adotar medidas semelhantes às dos centros econômicos mundiais; e, c) a tendência ao equilíbrio entre o poder dos Estados e as liberdades individuais, graças às novas tecnologias e às facilidades de mobilização social inerentes à globalização (IANNI, 1995).

Dessa maneira, o livre mercado, a livre iniciativa, a manutenção do Estado mínimo, a modernização tecnológica e a supremacia da cultura norte-americana passaram a ser o eixo desse novo sistema mundial que surgiu após o final da guerra fria (VICENTE, 2009).

¹⁹ Anderson (1995) aponta a década de 1940 como o período no qual as primeiras visões neoliberais foram sedimentadas, na cidade de Mont Pèlerin, onde anualmente intelectuais de todo o mundo se reuniam para debater e criticar as ideias keynesianas. A Sociedade Mont Pèlerin foi fundada em 1947 e era dedicada à promoção dos valores e princípios liberais.

²⁰ Expansão das empresas transnacionais.

Observando pela ótica do novo cenário de poder dos Estados no período, Hobsbawm salienta que:

pela primeira vez em dois séculos, faltava inteiramente ao mundo da década de 1990 qualquer sistema ou estrutura internacional. O fato mesmo de terem surgido, depois de 1989, dezenas de Estados territoriais sem qualquer mecanismo independente para determinar suas fronteiras – sem sequer terceiras partes aceitas como suficientemente imparciais para servirem de mediadoras gerais – já fala por si. Onde estava o consórcio de grandes potências que antes estabelecia, ou pelo menos ratificava, fronteiras contestadas? Onde estavam os vencedores da Primeira Guerra Mundial que supervisionavam o novo desenho do mapa da Europa e do mundo, fixando uma linha de fronteira aqui, insistindo num plebiscito ali? (...) Que eram, na verdade, as potências internacionais, velhas ou novas, no fim do milênio? O único Estado restante que teria sido reconhecido como grande potência, no sentido em que se usava a palavra em 1914, eram os EUA. O que isso significava na prática era bastante obscuro. (...) Se a natureza dos atores no cenário internacional não era clara, o mesmo se dava com a natureza dos perigos que o mundo enfrentava (HOBSBAWM, 1994, p. 537-538).

Para Hobsbawm (1994), como resultado da crise observada na década anterior, o grande problema econômico da década de 1990 era o alargamento do abismo entre os países ricos e pobres, o que aparentemente só seria resolvido por uma brusca queda na taxa de crescimento da população dos países do terceiro mundo. Enquanto isso, a teoria econômica neoclássica acreditava que o livre comércio internacional faria com que os países pobres crescessem e se aproximassem dos desenvolvidos, assim como que as desigualdades de desenvolvimento eram irrelevantes, a não ser que pudessem demonstrar que produziam resultados globalmente mais negativos que positivos.

Cervo e Bueno (2014) ressaltam que três fatores influíram sobre o reordenamento das relações internacionais a partir de 1990, que culminaram no fenômeno da globalização: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos EUA. Dessa maneira, foi formada uma nova realidade econômica em função do aumento do volume e da velocidade dos fluxos financeiros internacionais, além do nivelamento comercial em termos de oferta e demanda e das convergências tanto de processos produtivos quanto de regulações estatais.

Os anos 1990, de acordo com Saraiva (2008), trazem consigo também a internacionalização de problemas, que passam a interferir nos tradicionais limites da soberania estatal e se tornam arredios a qualquer tipo de coordenação intergovernamental, escapando do controle de blocos regionais ou políticos e se tornando temas de debates em foros multilaterais.

Questões ambientais e a construção regulatória multilateral pareciam apresentar progressos mais efetivos, entretanto, em áreas como direitos humanos, acesso a recursos da biodiversidade e comercialização de produtos contendo organismos geneticamente

modificados, a evolução foi mais lenta. Ao mesmo tempo, temas como narcotráfico e internacionalização da Amazônia passam a ganhar mais destaque na agenda internacional. Também ganhou destaque no mundo a defesa de regimes democráticos e da democracia como valor universal das sociedades contemporâneas. A defesa dos países centrais por eleições livres e pela transformação da luta pelos direitos humanos como garantia de direitos concretos dos cidadãos ou de grupos minoritários contribuíram para que a chamada razão de Estado, em geral antidemocrática, fosse reduzida (SARAIVA, 2008).

5.1.1 A América Latina

Como continente relativamente marginal tanto no cenário estratégico internacional quanto nos principais fluxos de bens materiais e imateriais, a América Latina viu essa condição se acentuar ainda mais a partir de 1990. A escolha pelo modelo substitutivo de importações acabava distanciando essa região do pensamento desenvolvimentista vigente nos países centrais. Enquanto os tigres asiáticos viam sua participação no comércio internacional aumentar a níveis expressivos entre a década de 1960 e 1980, a América Latina experimentava a estagnação de seus fluxos comerciais.

Na transição democrática observada a partir de meados da década de 1980, a região passou a sentir os primeiros sintomas de recuperação econômica, estabilizando problemas como dívida externa e inflação. Entretanto, até o final da década de 1990, os países latino-americanos ainda enfrentavam preocupantes quadros de desigualdade, má distribuição de renda, baixos níveis de educação formal e carência de valores de cidadania (SARAIVA, 2008).

Entretanto, iniciativas como a do Mercosul podem ser destacadas como ponto positivo para a estabilidade formal da democracia e para o aumento da interdependência recíproca das economias do bloco, aumentando a capacidade de barganha da região no contexto internacional.

5.2 ATUAÇÃO ESTATAL

Marcada pela primeira eleição de um presidente por meio do voto direto desde 1961, os primeiros anos da década de 90 iniciaram no Brasil com uma taxa de inflação superior aos 80% mensais e com uma taxa de crescimento estagnada (GIAMBIAGI et al, 2016).

Fernando Collor de Mello iniciou seu mandato em março de 1990, pautado em um discurso de combate à corrupção, assistência aos mais desfavorecidos e grandes mudanças na economia do país.

Desses três pilares, o que proporcionou maiores mudanças no país foi o terceiro. Seguindo a tendência mundial neoliberal do período, Collor implantou no Brasil, ainda nos primeiros meses de seu mandato, uma política de abertura econômica e privatizações, que se inseriram na chamada Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE).

De acordo com Eber e Vermulm, a PICE foi concebida como uma “pinça” com uma “perna” para incentivar a competição e outra para incentivar a competitividade. Em termos da velha metáfora, acreditava-se que seria preciso uma “cenoura” e um “porrete” (*carrot and stick*) para fazer a “carroça da indústria nacional” voltar a andar. É importante notar, entretanto, que a recuperação do atraso industrial era vista pelo governo não apenas como uma prioridade *per se*, mas também como uma condição necessária para se obter a estabilidade duradoura dos preços (GIAMBIAGI et al, 2016, p.136).

Entretanto, mesmo com gastos em pesquisa e desenvolvimento, na prática, a PICE tinha como perna mais forte a competição que a competitividade. Nesse contexto, o governo tinha entre suas principais prioridades o Plano Nacional de Desestatização (PND) e a nova política de comércio exterior. Giambiagi et al (2016) definem como objetivos do PND: a) contribuir para o redesenho do parque industrial; b) reduzir a dívida pública de títulos como moeda de estabilização; e c) consolidar a estabilidade.

Apesar disso, o plano acabou não atingindo a quantidade de privatizações esperadas, isso se deu por algumas explicações:

(1) muitas empresas públicas estavam em má situação financeira e precisavam ser saneadas para que existisse interesse em sua aquisição; (2) existia grande dificuldade em avaliar os ativos de diversas estatais, após anos de alta inflação e várias mudanças de moeda; (3) havia resistência do público e um governo que perdia credibilidade; (4) alguns setores, tais como o de jazidas minerais e setor elétrico, não podia, pela Constituição de 1988, ser vendidos para estrangeiros; e (5) operações mais complexas exigiam *per se* ganhos de experiência de privatização, que ainda não existiam (GIAMBIAGI et al., 2016, p. 137).

No que tange à mudança da política de comércio exterior brasileira, o governo Collor extinguiu a lista chamada “Anexo C”, que continha aproximadamente 1300 produtos cujas guias de importação se encontravam suspensas, além de acabar com os regimes especiais de importação vigentes no país, com exceção da Zona Franca de Manaus e do sistema de

drawback²¹ para bens de informática. Somado a isso, seguindo a tendência mundial de reduções de barreiras ao comércio exterior, o Brasil também reduziu significativamente seus controles quantitativos de importação, que passaram a ser substituídos por mecanismos tributários de controle de importação por meio de alíquotas. Essas alíquotas, por sua vez, seriam reduzidas gradualmente durante quatro anos, até que atingissem um módulo de 20%, podendo variar entre zero e 40%. Esse seria o processo de transição promovido pelo governo para a abertura da economia (GIAMBIAGI et al, 2016).

Tendo entrado em vigor em 15 de março de 1990, uma das medidas mais marcantes do Plano Collor acabou sendo o sequestro de liquidez.

Como tentativa de impedir a fuga de títulos públicos por meio da retenção de uma parte significativa dos ativos financeiros de pessoas físicas e jurídicas durante 18 meses, o sequestro de liquidez foi uma medida controversa para lidar com a inflação com a qual o país iniciou a década de 1990.

Por meio de contração de demanda somada a medidas de ajuste fiscal e congelamento de preços e salários, o governo pretendia transformar o déficit operacional do setor público de 2% do PIB em 1989 para um superávit de 2% do PIB em 1990 (ABREU, 2014).

Entretanto, medidas tão drásticas acabaram não surtindo efeitos positivos em um primeiro momento. Sob um cenário de recessão econômica, o Banco Central começou a flexibilizar as retenções de ativos, reduzindo significativamente seu percentual. Como resultado, a economia nacional passou rapidamente de um cenário de apreensão para um de extrema euforia pelo retorno da liquidez. Essa situação, somada aos resultados fiscais estatais inferiores aos esperados levaram à retomada da inflação, que no final do mesmo ano já atingia novamente dois dígitos.

Em uma tentativa de recuperar a economia após o fracasso do primeiro Plano Collor, o Plano Collor 2 foi instituído ainda no início de 1991, novamente com o objetivo de estabilização por meio de controle de preços. Diferentemente do primeiro, a segunda edição já foi instituída por um governo mais frágil, menos popular e com baixo apoio no Congresso.

Nesse contexto, Abreu (2014) resume a situação econômica do país em 1991.

Havia, em primeiro lugar, um quadro inflacionário delicado, tendo em vista a necessidade de assegurar saída ordenada do congelamento de preços que, anunciado apenas quatro meses antes, se esgarçava a olhos vistos, apesar da demanda agregada vitável à negociação cuidadosa de nova lei salarial com o Congresso, num momento em que a base parlamentar do governo se mostrava preocupantemente precária.

²¹ Sistema de desoneração de impostos de importação vinculados a um compromisso de exportação por parte da empresa beneficiária.

Em segundo lugar, o quadro fiscal estava em franca deterioração. Há muito já se sabia que, como boa parte de medidas de política fiscal adotadas no início do governo tinha efeitos circunscritos a 1990, seria necessário novo esforço de ajuste fiscal em 1991. E em meados de 1991 parecia claro que o governo federal já havia levado tão longe quanto possível sua política de simples repressão do déficit público, com base em atrasos de desembolsos e compressão dos salários do funcionalismo. Por outro lado, o rápido agravamento do desequilíbrio financeiro dos governos subnacionais, num quadro generalizado de gestão irresponsável dos bancos estaduais, tornara inevitável a reestruturação das dívidas dos Estados.

Em terceiro lugar, a economia havia se tornado muito mais instável, em decorrência da crescente volatilidade das expectativas, acirrada pela recorrência dos choques de estabilização e das mudanças de regras do jogo (ABREU, 2014, p. 317).

Apesar de o ano de 1992 contar com reformas estatais que abrandavam a situação de criticidade econômica do país, como o alinhamento da política macroeconômica com o novo acordo do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o cumprimento das metas fiscais e o estágio já avançado de devolução dos recursos contingenciados, a situação política do governo Collor nesse ano tornou-se insustentável.

Após ser afastado do cargo em outubro de 1992, Fernando Collor renunciou em dezembro do mesmo ano, dando lugar a seu vice, Itamar Franco, no comando do executivo brasileiro.

Itamar nomeou o então Ministro de Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso (FHC), para a posição de Ministro da Fazenda em maio 1993, em situação na qual a taxa de inflação superava os 30% mensais e o ceticismo sobre a capacidade de o governo Itamar Franco enfrentar essa situação após uma longa sequência de fracassos nesse sentido.

Com o desafio de estruturar um plano de estabilização bem-sucedido e, sobretudo, totalmente transparente para eliminar o trauma sofrido após o sequestro de liquidez da última gestão, FHC lançou a primeira fase do Plano Real em julho de 1993.

O Plano Real foi concebido com várias diferenças em relação aos planos de estabilização econômica e combate à inflação que o antecederam. Não atribuindo unicamente ao componente inercial a culpa do processo inflacionário, mas também considerando o excesso de gastos públicos na equação, o plano trazia um ajuste fiscal em sua primeira fase.

Após o ajuste fiscal, a estratégia era lançar a Unidade Real de Valor (URV) como uma desindexadora da economia. A ideia era zerar a memória inflacionária por meio de uma “quase-moeda”, retirando assim os vínculos dos preços com o passado e deixando o terreno livre para que uma nova moeda, sem memória, surgisse. A URV simularia uma hiperinflação, mas suas consequências não seriam vividas. Para frear a euforia consumista pós-estabilização, diferentemente do que ocorreu no Plano Cruzado, os juros e depósitos compulsórios foram aumentados. Quanto aos salários, assim como no Cruzado, foram obtidos pela média dos

valores reais dos quatro meses anteriores, entretanto, dessa vez, foram pagos pelo conceito de caixa²². Também foi considerada primordial a fixação da taxa de câmbio para a estabilização.

Após quatro meses de vigência da URV, o Real foi enfim lançado. Nos moldes de uma âncora cambial, a nova moeda trouxe consigo, no curto prazo, de acordo com Giambiagi et al (2016), dentre outros fenômenos, apreciação cambial, aumento na atividade econômica, expansão do produto, aumento dos salários reais e deterioração na balança de transações correntes.

Essa estratégia foi baseada na proposta feita 10 anos antes pelos economistas André Lara Resende e Pêrsio Arida e foi aplicada com alguns aperfeiçoamentos feitos pela equipe econômica do governo chefiada por FHC.

Colocada em circulação a nova moeda, com uma economia desindexada, coube ao governo então evitar que a situação econômica retornasse ao patamar anterior. Para isso, seguiu-se uma estratégia utilizada pela maioria dos países que já haviam adotado o modelo de âncora cambial: o uso do câmbio e dos juros como âncoras para os preços em meio a um cenário de abundância de liquidez.

Giambiagi et al (2016) entendem que o Plano Real deu certo pelos seguintes motivos:

- a) Condições externas: em 1994, as condições externas eram muito mais favoráveis à estabilização que nos anos 1980. O cenário era de abundância de liquidez e o patamar de reservas internacionais era elevado (US\$40 bilhões). Além disso, a abertura da economia brasileira e a conclusão de um acordo nos moldes do Plano Brady em abril de 1994, possibilitando o reescalonamento da dívida externa, ajudaram a assegurar a eficiência da âncora cambial introduzida após o lançamento do real.
- b) Estratégia da URV: a URV teve eficiência muito superior ao congelamento de preços utilizado nas políticas anteriores, que provocava vários desajustes nos preços relativos, enquanto a URV previa um período para realinhamento desses valores.
- c) Situação política: o amplo apoio político no congresso e a perspectiva de continuidade com a eleição de FHC como presidente em 1994 davam uma maior segurança às medidas tomadas.
- d) O tripé econômico: os elevados juros, o câmbio apreciado e as metas de inflação foram armas fundamentais para que a estabilidade da economia brasileira fosse

²² De acordo com o IBGE (2016), regime ou conceito de caixa é a modalidade contábil que considera, para fins de apuração do resultado do exercício, apenas pagamentos e recebimentos que de fato ocorreram durante o mesmo.

consolidada entre 1995 e 1998, mesmo que com consequências sobre a dívida pública e o crescimento do país.

O sucesso do Plano Real foi, de fato, uma grande vitória para a economia brasileira, que após anos tendo altos índices de inflação como obstáculos ao desenvolvimento nacional, pôde se livrar da instabilidade e da imprevisibilidade e passar a um novo patamar.

Entretanto, com o passar dos anos, foi-se percebendo que essa estabilidade era limitada aos preços. O lado real da economia continuava instável, o crescimento volátil e os investimentos em nível baixo. A esperança de que o fim da inflação por si só colocaria o país em uma trajetória de crescimento não se concretizou. O Brasil, livre do fantasma da inflação, tinha que passar a se preocupar com outros problemas estruturais que estavam sendo colocados em segundo plano até então.

A partir de 1995, a crise fiscal foi se tornando cada vez mais preocupante, tínhamos um déficit primário consolidado do setor público somado a um déficit público de 6% do PIB entre 1995 e 1998 e uma dívida pública crescente. Isso levou a um desgaste do instrumento básico da política econômica até então vigente: a âncora cambial. Como resultado, em janeiro de 1999, o câmbio fixo foi abandonado no Brasil, que adotou o câmbio flutuante.

Baer (2009) entende que o avanço do neoliberalismo no Brasil na década de 1990 levou a alguns fenômenos que modificaram estruturalmente o desenho da estrutura produtiva brasileira. Com a abertura da economia e o processo de privatização, o número de fusões e aquisições aumentou exponencialmente no país. Empresas maiores tinham mais recursos para investimentos em tecnologia, o que aumentava a lucratividade e a produtividade na indústria. Esse movimento acabou aumentando a proporção de lucro em relação aos salários, piorando a distribuição de renda no país e gerando desemprego em muitos setores.

5.2.1 Os efeitos da abertura da economia na ZFM

A década de 1990 trouxe consigo um grande choque para o modelo de desenvolvimento que até então se consolidava na Amazônia, conforme contextualiza Garcia (2006).

O Brasil abriu as fronteiras da economia. Reduziu as barreiras alfandegárias, minimizou as restrições à importação, inseriu-se na nova ordem da economia de mercado – globalizada e essencialmente competitiva.

No auge da recessão que marcou aqueles tempos, o parque industrial da Zona Franca de Manaus entrou na contramão da nova política industrial e de comércio exterior. Sua produção industrial, que até então monopolizava o mercado nacional, passou a

enfrentar a forte concorrência dos similares importados. Mais modernos e baratos, os produtos estrangeiros invadiam as grandes lojas de departamentos do país e conquistavam a preferência do consumidor.

A Zona Franca de Manaus colocava à prova, mais uma vez, a sua capacidade de enfrentar e vencer desafios.

Estava sendo chamada a ampliar o seu papel de agente de mudanças estruturais indispensáveis para consolidar as bases do desenvolvimento.

Tinha de investir cada vez mais em recursos humanos e em modernização e automação industrial, ganhar competitividade industrial, conquistar gradativamente o mercado externo. Precisava fomentar a produção de conhecimento científico e tecnológico, estimular a implantação de novos polos industriais, a partir do aproveitamento racional das potencialidades econômicas da biodiversidade amazônica.

Começava a terceira etapa da sua história (Garcia, 2006, p. 107).

A década de 1990 marcou a necessidade de reestruturação do modelo, que saiu do status de alinhado com o centro da política nacional e começou a se situar em oposição a ela. A partir da abertura da economia ocorrida nessa década, a ZFM se viu obrigada a lutar pela sua sobrevivência, o que, na maioria das vezes, contrariava as diretrizes do governo central sobre política industrial. Em outras palavras, a ZFM se tornou a constante exceção da política industrial brasileira.

Sendo o primeiro a sentir o baque da abertura da economia, o pilar comercial da Zona Franca de Manaus foi também o mais prejudicado por essa política. A partir do momento em que as barreiras de importação foram reduzidas, o Brasil inteiro passou a gozar de benefícios similares aos que Manaus tinha.

Além disso, a abertura completa de Foz do Iguaçu para receber importados vindos de Ciudad del Este, no Paraguai, mudou o foco do turismo de compras de Manaus para Foz do Iguaçu. O contrabando de produtos vindos da Zona Franca do Paraguai também passou a ganhar espaço no Brasil.

Nas demais regiões brasileiras, viu-se a expansão das chamadas “feiras do Paraguai”, que ofertavam produtos mais acessíveis que os importados via Manaus, já que eram frutos do comércio informal.

Com isso, o turismo de compras, que tinha sido a principal fonte de sustentação do comércio do Amazonas após a queda do ciclo da borracha, não conseguiu sobreviver, levando consigo grande parte do setor de serviços destinados a esses turistas.

A partir dessa época, o comércio em Manaus foi obrigado a mudar de foco, se destinando quase que unicamente ao consumo local, que se mantinha em virtude de mão de obra empregada na indústria da ZFM.

Entretanto, a indústria também foi afetada. O fim da reserva de mercado tida pelas empresas situadas em Manaus gerou serias dificuldades para sua competitividade. Isso gerou uma onda de fechamentos de fábricas e demissões no Polo Industrial de Manaus.

Para tentar amenizar a situação, em 1991, a então Ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Melo, autorizou o aumento da cota de importados por passageiro que comprava produtos na ZFM, uma medida inócua, uma vez que não havia mais interesse dos compradores por Manaus.

Foi então que a administração central resolveu reformar as regras do Decreto-Lei 288 de 1967 e enviou uma proposta ao congresso que, de acordo com Correa (2002), consistia em:

- a) Extinguir a proibição de comércio de produtos importados entre Manaus e o restante do Brasil, que poderia ser feita mediante o pagamento de impostos, com o intuito de que surgisse em Manaus um polo atacadista;
- b) Garantir a redução fixa de 88% do Imposto de Importação sobre os componentes integrantes do produto final industrial da ZFM vendido para o restante do país, desde que a empresa tivesse projeto aprovado na Suframa e cumprisse o processo produtivo básico (PPB);
- c) Não exigir mais o índice mínimo de nacionalização; e
- d) Garantir a quota de importação que constasse nos projetos industriais aprovados pela Suframa.

Após extensas discussões no Senado, que envolveram articulações por parte da bancada Amazonense no Congresso, foi editada a Lei nº 8.387 de 1991, que instituiu a Lei de Informática específica para a ZFM. Esse dispositivo não manteve o texto original da proposta do Ministério da Fazenda, mas garantiu, além de reduzir o impacto causado no PIM pela Lei de Informática nacional, o fim do índice mínimo de nacionalização, a redução do imposto de importação em 88%, com exceção dos bens de informática e automóveis, a criação do Processo Produtivo Básico (PPB)²³ nos moldes atuais, e a garantia das cotas de importação aprovadas pelos projetos industriais.

Entretanto, a criação do mecanismo de PPB nos moldes como é hoje, demandava consigo a edição de portarias determinando os processos necessários para cada produto, sob pena de inaplicabilidade do dispositivo. A Lei 8.387 dava o prazo de 120 dias para essa edição, que, em virtude do processo político inerente ao impeachment e à troca de governo, não foram

²³ Conjunto de etapas mínimas pelas quais um produto deveria passar em seu processo de industrialização dentro da Zona Franca de Manaus para que fosse considerado apto a gozar de incentivos fiscais.

cumpridos. Os primeiros 15 PPBs foram estabelecidos pelo presidente Itamar Franco em 1993, que delegou essa competência aos Ministros de Estado de Integração Regional, Indústria, Comércio e Turismo e Ciência e Tecnologia via Portaria Interministerial para os demais produtos produzidos na ZFM.

A partir de então, o PPB passou a se revelar uma importante ferramenta, ao mesmo tempo em que era, muitas vezes, um grande gargalo. Enquanto seu estabelecimento era essencial para garantir e fiscalizar o valor agregado regional dos produtos fabricados na ZFM, evitando fraudes, a excessiva burocracia para sua edição, acompanhada de intensos processos de barganha política, que não acompanhavam o tempo demandado pelo mercado, acabavam impedindo a instalação de indústrias na ZFM.

5.2.1.1 Áreas de Livre Comércio (ALCs)

Durante o período de 1989 a 1994, o Governo Federal também criou sete Áreas de Livre Comércio (ALCs) na Amazônia, com o intuito de impulsionar o crescimento econômico-social, além de defender a soberania nacional nas áreas brasileiras de fronteiras, por meio da extensão de parte dos incentivos da ZFM para essas áreas. A escolha das áreas teve como fundamento estudos que foram realizados conjuntamente entre Brasil e Colômbia, com a participação da Organização dos Estados Americanos (OEA). Esses trabalhos acabaram dando origem à Comissão de Coordenação Brasileiro-Colombiana, que tinha como finalidade gerar projetos econômicos, de intercâmbio cultural e de cooperação técnica (GARCIA, 2006).

Dessa maneira, a ALC pioneira foi a de Tabatinga, na fronteira entre o Amazonas e a Colômbia, criada em 1989. Em seguida, foram instituídas as ALCs de: Guajará-Mirim (1991), na fronteira entre Rondônia e Bolívia; Pacaraima e Bonfim (1993), nas fronteiras do estado de Roraima com Venezuela e República da Guiana, respectivamente; Macapá-Santana (1991), na divisa entre o Amapá e a Guiana Francesa; e Cruzeiro do Sul e Brasiléia-Epitaciolândia (1994) nas fronteiras do Acre com a Bolívia.

Essas áreas possuem benefícios semelhantes aos aplicados em Manaus, com exceção dos benefícios referentes à industrialização. Dessa forma, as suspensões do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na entrada de produtos nessas jurisdições seriam permitidas somente ao beneficiamento de pescado, recursos minerais e matérias-primas de origem agrícola ou florestal e à industrialização de produtos contemplados em projetos aprovados pela Suframa, considerando a vocação local e a capacidade de produção já instalada na região.

O estabelecimento das ALCs na Amazônia, além de grande importância para o desenvolvimento da região, também teve valor estratégico. Com a inclusão de mais quatro estados da Amazônia na área de benefícios fiscais da ZFM, além de acabar com a oposição de outros estados do Norte que se sentiam preteridos ao modelo, também se conseguiu angariar o apoio de mais cinco bancadas parlamentares no Congresso a favor das medidas em prol da ZFM, aumentando assim de maneira considerável sua força política, algo vital para a sobrevivência do modelo nos anos seguintes.

5.2.1.2 Entrepasto Internacional da Zona Franca de Manaus (EIZOF)

Outro projeto que surgiu na década de 1990 no ensejo de reinventar a ZFM para lidar com o novo contexto econômico vigente no país foi o regime aduaneiro especial do Entrepasto Internacional da Zona Franca de Manaus (Eizof). A ideia era uma alternativa à demanda não atendida no projeto de reforma do Decreto-Lei 288, relativa à alternativa para o comércio local de migração para polo atacadista. Esse projeto, diferentemente do anterior, não tratava da eliminação da proibição de comercialização de produtos importados via Manaus para o restante do país, mas sim da criação de um grande armazém que serviria de depósito para mercadorias tanto estrangeiras quanto nacionais e locais com suspensão de tributos estaduais e federais. A mercadoria importada estocada poderia inclusive ser entrepostada com cobertura cambial. As que não contavam com essa cobertura (exceto fumo e derivados), poderiam também ser admitidas em regime de consignação, vendidas para clientes no território nacional e, posteriormente, pagas aos fornecedores estrangeiros (GARCIA, 2006).

Os preços eram internacionalmente competitivos, com prazos de 12 meses para entrepostagem, prorrogáveis por até cinco anos.

5.3 SUFRAMA

Com o novo contexto econômico do país, o PIM passou a enfrentar novos desafios para a sustentabilidade do modelo, sobretudo relacionados à compatibilidade da indústria regional com a do restante do país.

A década de 1990 foi tão complexa, que compreendeu o que a própria Suframa intitula de “terceira e quarta fases do Modelo ZFM”. A primeira seria entre 1967 a 1975, quando a política industrial de referência no país era a de substituição de importações e a ZFM ainda

tinha viés predominantemente comercial e caminhava em direção à industrialização. A segunda, entre 1975 e 1990, se deu quando o foco do governo central foi o fomento à indústria nacional de insumos, sobretudo no Estado de São Paulo e Manaus, já industrializada, trabalhava para se integrar à indústria do restante do país.

A terceira fase, entre 1990 e 1996 foi o choque da recepção na Amazônia Ocidental da nova política de abertura comercial do país. Foi quando a Suframa, frente a todas as mudanças legislativas observadas na seção anterior, passou a adotar o planejamento orientativo e a atuar na gestão dos Processos Produtivos Básicos, bem como na atração e promoção de investimentos na região. A intenção era de que os efeitos do Polo Industrial de Manaus pudessem ser irradiados para o restante da Amazônia Ocidental. A Suframa também entende que é nesse momento que a autarquia se consolida como braço do Governo Federal na região.

Foi nessa fase que, pela primeira vez, deu-se a devida importância para a competitividade da indústria localizada em Manaus e para que seus produtos pudessem ser destinados ao mercado externo, ao invés de competirem com os produzidos em demais estados do país.

Para a Suframa, a chave seria a implantação de economias de escala dos chamados “componentes de classe A”. Para isso, investimentos deveriam ser realizados em infraestrutura sobretudo industrial, de transportes, energética e de recursos humanos.

Estudos realizados à época indicavam a necessidade de criação de um parque local de fornecedores dotados de competitividade, com práticas de produção mais cooperativas e integradas. Também foi identificada uma lista de insumos-chave que deveriam ser atraídos para a ZFM, como os cinescópios, que eram comprados, em sua maioria, do exterior (GARCIA, 2006).

Esse posicionamento da Suframa era explicitado por meio de seus planejamentos estratégicos da época, conforme o trecho a seguir.

A Suframa foi criada em um contexto histórico-econômico cujas fronteiras, à época, eram fortemente protecionistas. A partir das décadas de 70-80, configurou-se um novo cenário econômico internacional que passou a exigir, da Instituição, num novo perfil. A liberalização da economia, a busca de qualidade e produtividade impôs novos padrões e expectativas no campo das transações internacionais. As propostas aqui apresentadas ensejam a visão de futuro da Suframa, buscando o desenvolvimento auto-sustentável e a integração regional no contexto global (SUFRAMA, 1993, apud GARCIA, 2006, p. 130).

Incentivada pela Suframa, a modernização do Polo Industrial de Manaus, com ênfase na automação, na qualidade e na produtividade, conseguiu retomar o crescimento da atividade, registrando, em 1996, o faturamento recorde de US\$ 13,2 bilhões (SUFRAMA, 2018).

Eis que então é dado início à quarta fase da ZFM e, por conseguinte, da Suframa. Entre 1996 e 2002, com uma política industrial nacional voltada à globalização, o país passava por ajustes demandados pelo Plano Real e o governo promovia um aumento de privatizações e desregulamentação da economia.

A partir de então, coube à Suframa novamente se adaptar e incluir mudanças em seu planejamento estratégico para que suas ações refletissem esses novos desafios. A Coordenação-Geral de Estudos Econômicos da Suframa (Cogec), identifica como principais mudanças dessa quarta fase os seguintes pontos, que serão discutidos a seguir.

- A inclusão da função exportação como política intencional, com objetivo de estimular as vendas externas do Polo Industrial de Manaus, que saíram de pouco mais de US\$ 140 milhões em 1996 para US\$ 2 bilhões em 2005 (...);
- Estabelecimento de critérios para repasse de recursos financeiros da SUFRAMA para promoção do desenvolvimento regional, por meio da Resolução nº 052, de 01 de agosto de 1997, tornando a distribuição mais equânime;
- Busca de ampliação da competitividade tecnológica das indústrias de Manaus, que teve como marco inicial a criação do Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Pólo Industrial de Manaus (CT-PIM);
- Iniciativas para criação de um pólo de bioindústrias na Amazônia que culminaram com a implantação do Centro de Biotecnologia da Amazônia, inaugurado em 2002 (COGEC - SUFRAMA, 2004).

Pode-se dizer que, a partir de 1996, a região efetivamente estava vivendo o resultado das mudanças políticas dos cinco anos anteriores.

A abertura da economia trazia consigo a necessidade de expandir as fronteiras da indústria nacional, e a ZFM não podia ser excluída disso. Ao mesmo tempo, percebeu-se a fragilidade do modelo frente a mudanças econômicas conjunturais como a ocorrida em 1990, o que tornava ainda mais explícita a necessidade de se buscar novas perspectivas para a região além do PIM. Tornaram-se então prioridades para a Suframa a consolidação da competitividade estrutural do PIM – de forma que o modelo estivesse apto a concorrer internamente e externamente – e a busca de novas alternativas de desenvolvimento para a Amazônia Ocidental, como o turismo, a produção de alimentos, de fármacos e de cosméticos.

Também se fazia claro que as Áreas de Livre Comércio, da maneira como foram criadas, com viés comercial, em uma economia aberta não teriam a capacidade necessária de interiorizar o desenvolvimento na década de 1990. Seria necessário então que a Suframa agisse novamente para que o restante da Amazônia Ocidental não fosse esquecido.

A Resolução 052 de 1997 foi editada justamente para isso. O regramento determinava os critérios de repasse dos recursos da autarquia conforme essa política de interiorização do desenvolvimento, como explicita a Coordenação-Geral de Desenvolvimento Regional da Suframa (Cgder) no trecho abaixo.

A partir de agosto de 1997, a SUFRAMA condicionou-se a utilizar mecanismos capazes de avaliar, de forma imparcial, os diferentes projetos que se pretende implantar na região, subsidiando as decisões sobre quando, quanto e onde aplicar os recursos públicos, maximizando seus efeitos com foco para o programa de Interiorização do desenvolvimento.

Um importante estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas, ao final dos anos 90, tratou de identificar e sistematizar as potencialidades econômicas da região vinculando-as aos principais fatores de estímulo ou de entrave ao desenvolvimento das diversas atividades a elas relacionadas.

Os recursos da Suframa, próprios e externos são aplicados em projetos que tenham por objeto irradiar seus efeitos positivos ao maior número de beneficiados possível. Serão atendidos projetos de produção e de demonstração vinculados ao Estudo de Potencialidades Regionais objetivando a geração de investimentos, atividade econômica e renda com caráter permanente no interior da região, cujos coparticipes junto à SUFRAMA sejam sempre as Prefeituras Municipais e/ou formas associativas diversas de produtores rurais, bem como projetos de turismo, especialmente aqueles vinculados a programas nacionais (CGDER-SUFRAMA, 2008).

De posse desse instrumento, a autarquia pôde utilizar-se de seus recursos próprios para investir diretamente em infraestrutura regional, consolidando-se como uma agência de desenvolvimento regional para a Amazônia Ocidental.

Uma série de estudos realizados pela Cgder, compreendendo uma análise dos convênios firmados pela Suframa com foco na interiorização do desenvolvimento na região entre 1997 e 2002, conseguiram traduzir a dimensão dos esforços da autarquia para usar seus recursos em prol do desenvolvimento do interior da Amazônia.

No quadro 7, pode-se visualizar o montante de recursos oriundos do orçamento próprio da Suframa que foram investidos na Amazônia Ocidental e no Amapá.

Quadro 7. Valores desembolsados pela Suframa em convênios firmados com Municípios e UF's da Amazônia Ocidental e Amapá entre 1997 e 2002, em reais (valores nominais correntes).

ANO/UF	AC	AM	AP	RO	RR	Total Anual
1997	687.854,17	44.266.774,92	1.180.309,00	18.491.701,17	11.099.564,85	75.726.204,11
1998	8.863.297,29	10.468.342,86	1.180.309,00	8.830.900,92	8.571.415,72	37.914.265,79
1999	11.083.337,62	25.259.345,86	6.004.935,11	13.979.092,42	12.150.414,23	68.477.125,24
2000	6.000.000,00	10.560.580,00	3.043.355,45	7.120.125,66	16.263.201,65	42.987.262,76
2001	19.969.099,13	28.576.645,95	7.800.000,00	24.190.469,59	14.831.266,12	95.367.480,79
2002	6.000.000,00	4.893.645,95	0,00	1.529.495,98	4.775.899,23	17.199.041,16
Total por UF	52.603.588,21	124.025.335,54	19.208.908,56	74.141.785,74	67.691.761,80	Total Geral: 337.671.379,85

Fonte: Suframa-Cgder, 2004.

No quadro 8, foram reunidas informações sobre as áreas nas quais esses recursos foram investidos. Por meio da visualização do quadro, tem-se uma ideia do perfil de intervenção da autarquia na região, que era o mais diverso possível. Os recursos eram destinados a obras de infraestrutura básica como eletricidade, estradas, feiras, portos e aeroportos e chegava até a investimentos em universidades, ações de capacitação técnica e, muitas vezes, à construção de indústrias propriamente ditas.

Quadro 8. Ações realizadas na Amazônia Ocidental e no Amapá com os recursos dos convênios da Suframa entre 1997 e 2002.

ANO/UF	AC	AM	AP	RO	RR
1997	Reestruturação e reparação de olarias comunitárias, implantação de núcleos de produção rural e implantação de polo moveleiro.	Reforma de aeroportos, melhoramento e pavimentação de rodovias e estradas vicinais, construção de portos flutuantes, centros de artesanato, obras de infraestrutura rural, apoio ao polo moveleiro, avicultura, construção de hotéis, aquisição de máquinas e equipamentos e implantação de mini distrito industrial em Manacapuru.	Urbanização de avenidas, obras de infraestrutura no Distrito Industrial de Santana e terminal hidroviário de Santana.	Pavimentação de rodovias, aquisição de máquinas e equipamentos, incentivo à produção, recuperação de estradas, eletrificação rural, obras de infraestrutura do distrito industrial de Ji-Paraná, recuperação de áreas degradadas, obras de infraestrutura em geral e construção de um centro de distribuição e uma central de agroindústria.	Implantação de laboratórios, construção de usinas, centros comerciais, mercados municipais e matadouros municipais, apoio a comunidades locais, desenvolvimento da produção de sucos, construção de centro de abastecimento, contratação de serviços de terraplanagem e aquisição de máquinas e equipamentos.

1998	Obras de implantação, melhoramento e pavimentação asfáltica, implantação de núcleos comunitários de produção rural, apoio aos setores de produção pesqueira e movelaria, piscicultura, implantação do Centro de Produção Rural, apoio ao desenvolvimento industrial.	Aquisição de máquinas e equipamentos, construção de terminais de passageiros, cargas e entrepostos de pescado, instalação de feiras cobertas, obras de infraestrutura turística.	Terminal hidroviário de Santana, obras em rodovias, urbanização da orla de Macapá e da área portuária.	Construção e pavimentação de rodovias e estradas, construção de usina de leite, e indústrias de alimentos, incentivo à produção agrícola, aquisição de máquinas e equipamentos e desenvolvimento de agricultura familiar.	Pavimentação e recuperação de rodovias e estradas, implantação do polo moveleiro, construção de fábrica de farinha, construção de granjas, matadouro e de centro de comercialização, aquisição de máquinas e equipamentos.
1999	Implantação de indústrias de castanha do Brasil, asfaltamento e pavimentação de rodovias, desenvolvimento e comercialização de produtos florestais não madeireiros, Programa de Geração de Emprego e Renda em 5 municípios do Acre, apoio ao transporte rural, reestruturação de áreas de turismo e lazer, apoio à produção agrícola, seu beneficiamento e escoamento, eletrificação rural, consolidação de polos florestais, aquisição de máquinas e equipamentos, obras de fábricas e usina de borracha.	Construção de aeroportos, obras em rodovias, construção de portos, terminais de passageiros, cargas, entrepostos de pescado, obras de infraestrutura em geral e aquisição de máquinas e equipamentos.	Pavimentação de rodovias, implantação e operacionalização de fábrica-escola de pesca, obras de ecoturismo, pavimentação do Distrito Industrial, urbanização da orla de Macapá.	Construção, pavimentação e manutenção de rodovias, apoio ao programa de desenvolvimento rural, eletrificação rural, aquisição de máquinas e equipamentos, implantação de polo de confecções, instalação da Unidade de Pesquisa, Produção e Conservação dos Recursos Florestais, oficinas de apoio ao empreendedor e pequeno produtor e programas de apoio à piscicultura e ao desenvolvimento agrícola.	Pavimentação de rodovias, implantação de polo calçadista, zoneamento ecológico-econômico da região central do estado, implantação da cultura do café, apoio às atividades produtivas, construção de mercados municipais, aquisição de máquinas e equipamentos, recuperação de estradas e construção de fábrica de farinha.

2000	Recuperação e ampliação do Distrito Industrial e polo moveleiro de Rio Branco e Construção e execução das obras de pavimentação asfáltica da AC-475	Construção de laboratórios organizacionais, complexos turísticos, construção de portos flutuantes, terminais de passageiros, cargas, entrepostos de pescado, feiras cobertas, aeroportos, matadouros, restauração de estradas, mercados e aquisição de máquinas e equipamentos.	Obras de infraestrutura turística em Macapá.	Capacitação de produtores rurais, aquisição de máquinas e equipamentos, implantação de Unidade de Pesquisa, Produção e Conservação de Produtos Florestais, implantação de agroindústrias, ampliação e recuperação de infraestrutura portuária em Porto Velho.	Fomento ao projeto de infraestrutura econômica e social da Amazônia Ocidental, obras de infraestrutura no Distrito Industrial de Boa Vista, fomento à agroindústria, implantação da cultura do café, obras em rodovias, construção de casas de farinha.
2001	Apoio ao turismo de fronteiras, programa de ampliação e modernização da produção de farinha de mandioca, implantação e manutenção de estradas de terra, apoio ao polo moveleiro e à consolidação e escoamento da produção rural, construção de terminais de passageiros e carga e de entrepostos de pescado e aquisição de máquinas e equipamentos.	Construção do aeroporto de Japurá e ampliação dos aeroportos de Nova Olinda do Norte e Lábrea, construção de feiras cobertas, aquisição de máquinas e equipamentos, construção de portos flutuantes, terminais de passageiros, cargas e ancoradouro para embarcações, obras no distrito agropecuário da Suframa e piscicultura.	Construção da orla de Santana, pavimentação de vias de acesso, construção de parque de incubação de empresas, urbanização e drenagem de avenidas e construção do Centro Tecnológico do Madeira.	Construção e recuperação de estradas, rodovias e ponte, aquisição de máquinas e equipamentos, construção de bueiros, implantação de agroindústrias, construção de mercado municipal e feira do produtor, eletrificação rural e implantação de polo de confecções.	Pavimentação de rodovias, construção de redes elétricas, centros de comercialização, estufas, centros de turismo, reforma da Universidade Federal de Roraima e aquisição de máquinas e equipamentos.
2002	Integração turística, econômica e cultural na fronteira Brasil-Bolívia.	Construção do aeroporto de Juruá, apoio ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo e implantação da Agroindústria de Açaí em Codajás.	-	Aquisição de máquinas e equipamentos, programa de apoio aos produtores de leite e construção de galpão industrial.	Apoio no transporte e comercialização de produtos rurais.

Fonte: Suframa-Cgder, 2004.

No quadro 9, estão quantificados os projetos, divididos por estado, que receberam recursos da Suframa por meio de convênios estaduais e municipais, atingindo um total de 531 projetos entre 1997 e 2002.

Quadro 9. Número de projetos firmados entre 1997 e 2002 com recursos da Suframa, por UF.

ANO/UF	AC	AM	AP	RO	RR	Total
1997	4	20	3	20	30	77
1998	17	27	4	33	23	104
1999	23	32	7	43	18	123
2000	2	20	3	23	8	56
2001	32	42	7	53	26	160
2002	1	3	0	5	2	11
Total	79	144	24	177	107	531

Fonte: Suframa-Cgder, 2004.

No período analisado, observa-se que, apesar do estado do Amazonas continuar sendo o destinatário do maior percentual de recursos, de maneira até então inédita, a Suframa foca de modo mais agressivo no desenvolvimento dos outros estados da Amazônia Ocidental e no Amapá, dando oportunidade à construção de infraestrutura básica nesses locais. Nesse período, muitos municípios tiveram, pela primeira vez, mesmo que de maneira precária, energia elétrica e acesso terrestre por meio de estradas de terra, além de ganharem feiras cobertas, portos, aeroportos e condições básicas para cultivarem produtos agropecuários e os beneficiarem, mesmo que com baixo valor agregado.

Vale ressaltar que os recursos investidos pela Suframa nesses municípios entre 1997 e 2002 não chegaram sequer perto de garantirem à região uma alternativa sustentável à ZFM, muito menos negócios dotados de competitividade suficiente para atingirem mercados externos. Entretanto, esses 337 milhões de reais serviram para oferecer, pela primeira vez, perspectivas econômicas e infraestrutura básica a municípios muitas vezes esquecidos no interior da Amazônia. Arranjos Produtivos Locais foram viabilizados, acompanhados de possibilidade de escoamento de seus produtos e comunicação com as capitais.

Por esses motivos, a Suframa considera que, entre 1997 e 2002 além de operar como instância regional das políticas industriais nacionais, também consolidou seu status de mediadora de interesses regionais.

Tal status também trouxe consigo maiores poderes de influência sobre a região, uma vez que os recursos da Suframa, oriundos de sua Taxa de Serviços Administrativos (TSA)

cobrada das empresas incentivadas, passaram a ser extremamente disputados pelos estados e municípios de sua área de atuação, conforme ilustrou Correa (2002).

Depois de pagas todas as despesas do órgão, sobram cerca de oitenta milhões de reais ao ano. Essa sobra de caixa fez com que prefeitos, deputados federais, senadores e governadores do Amapá, Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima passassem a ter interesse na SUFRAMA, pois sabem que dali podem sair recursos para financiar obras em seus Estados e Municípios. A influência regional do Superintendente é maior ou menor na medida em que aumentam esses recursos (CORREA, 2002, p. 113).

Entretanto, à medida que a “sobra de caixa” da Suframa foi sendo percebida pelo Governo Federal, essa esfera de poder também passou a entrar na disputa por esses recursos. Em dezembro de 1997, foi aprovado um projeto de lei pelo executivo federal que estabelecia que os superávits financeiros das autarquias deveriam ser destinados à amortização da dívida do Tesouro Nacional. Seguindo essa tendência, nos anos seguintes, foram estabelecidos sucessivos contingenciamentos à Suframa que, por sua vez, forçavam a existência de superávits que eram transferidos ao governo federal, dificultando assim o repasse de recursos ao interior da Amazônia, que mesmo assim continuaram ocorrendo até o final da década.

5.4 INVESTIMENTO PRIVADO

5.4.1 A produção do PIM na década de 1990

Conforme já mencionado, a indústria amazonense passou por profundas transformações de 1990 em diante. Tais alterações geraram uma mudança também de foco por parte das indústrias ali instaladas, que passaram a priorizar a busca por qualidade e competitividade, que persiste até os dias de hoje.

A partir dos primeiros anos da década de 1990, as indústrias passaram a ter o PPB como condição para que a produção pudesse se dar com incentivos fiscais. Ao mesmo tempo em que garantia o aumento do valor agregado dos itens produzidos na Amazônia, esse condicionamento também acabava, de certa forma, engessando a atração de investimentos. Uma vez que a permissão para que determinado novo produto fosse levado ao parque industrial de Manaus para ser produzido com incentivos passou a ser dada por um conjunto de ministérios em Brasília, e não mais em Manaus.

Como resultado da mudança na economia brasileira somada a esses novos procedimentos, as indústrias do PIM acabaram seriamente afetadas. Em análise de dados

fornecidos pela Suframa, observa-se que, em 1990, o parque industrial de Manaus apresentava mais de 8.3 bilhões de dólares de faturamento bruto. Após a abertura da economia, em 1991, esse valor caiu para 5.9 bilhões de dólares, atingindo USD 4.5 bilhões em 1992, uma redução de 45,8% em relação ao valor do primeiro ano da década, como pode ser observado no quadro 10.

Quadro 10. Faturamento do PIM na década de 1990, em dólares correntes.

Ano	REGIONAL	NACIONAL	EXTERIOR	(US\$ 1,00)
1990	1.812.514.116	6.506.117.931	61.775.708	8.380.407.755
1991	1.346.422.098	4.575.433.393	62.457.100	5.984.312.591
1992	814.940.784	3.612.691.293	115.131.838	4.542.763.915
1993	969.451.439	5.568.996.984	97.272.755	6.635.721.178
1994	1.445.037.765	7.259.160.338	114.570.681	8.818.768.784
1995	2.190.905.116	9.474.290.128	101.764.503	11.766.959.747
1996	2.515.768.453	10.644.982.193	105.308.748	13.266.059.394
1997	2.016.074.172	9.564.949.931	149.656.273	11.730.680.376
1998	1.597.253.192	8.113.751.520	227.586.298	9.938.591.010
1999	1.111.161.265	5.729.940.122	375.653.166	7.216.754.553

Fonte: Suframa, 2018.

Pode-se observar também, através da análise da composição do faturamento, que os produtos do PIM perderam espaço sobretudo nos âmbitos regional e nacional, de forma que, nos primeiros anos da década de 1990, talvez até pela própria origem estrangeira do investimento, a falta de demanda interna foi suprida, em parte, pela externa. Entretanto, essa situação não impediu que a balança comercial do polo industrial continuasse deficitária, como comprovado pelo quadro 11.

Quadro 11. Balança comercial do PIM na década de 1990, em USD.

ANOS	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	SALDO
	A	B	C=A-B
1990	61.775,7	659.869,0	-598.093,3
1991	62.457,1	668.593,8	-606.136,7
1992	115.131,8	650.579,5	-535.447,7
1993	97.272,7	1.221.280,6	-1.124.007,9
1994	114.570,7	1.816.522,8	-1.701.952,1
1995	101.764,5	2.791.474,9	-2.689.710,4
1996	105.308,7	3.124.003,6	-3.018.694,9
1997	149.656,3	3.371.931,6	-3.222.275,3
1998	227.586,3	2.303.390,9	-2.075.804,6
1999	375.653,2	2.141.135,4	-1.765.482,2

Fonte: Suframa, 2018.

Em termos de mão de obra, a situação foi ainda mais preocupante. Em 1990, o PIM gerava em média 76,8 mil empregos diretos em Manaus. Já em 1991, 23,4% dos funcionários das indústrias incentivadas já haviam perdido seus empregos. Esse movimento continuou nos anos seguintes, de forma que, em 1993, mais de 39 mil industriários estavam desempregados, mais da metade da força de trabalho do início daquela década, conforme demonstrado no quadro 12.

Quadro 12. Média mensal de mão de obra direta empregada no PIM durante a década de 1990.

	MÉDIA	MÉDIA
ANO	MENSAL DE	MENSAL DE
	MÃO-DE-OBRA	EMPRESAS(**)
1988	60.669	271
1989	66.900	293
1990	76.798	315
1991	58.875	305
1992	40.361	290
1993	37.734	299
1994	41.477	301
1995	48.761	309
1996	48.494	314
1997	50.773	313
1998(*)	49.583	312
1999	43.114	305

(*) A partir de 1998 houve a inclusão da Mão-de-obra Efetiva + Temporária
(**) Corresponde à média mensal de empregados por Empresa, com base nas informantes do Sistema de Indicadores Industriais, com Projetos Aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa.

Fonte: Suframa, 2018.

Vale ressaltar que os empregos acima contabilizados são apenas no setor industrial. Não foram encontrados dados exatos do período sobre as perdas de faturamento e de mão de obra no comércio e no setor de serviços, que foram os mais atingidos.

Indústrias dos segmentos de ótica e do polo relojoeiro não conseguiram lidar com o impacto econômico e somaram grandes prejuízos no período, além disso, uma série de produtos do mais importante polo do PIM, o eletroeletrônico, perdeu competitividade com a abertura da economia. Tocas fitas, rádios-relógios, rádios e demais itens tiveram suas linhas de produção fechadas, assim como empresas produtoras de relógios e óculos encerraram suas atividades em Manaus (GARCIA, 2006).

Para lidar com essa situação e não perder investimentos já realizados na Amazônia, muitas empresas multinacionais optaram por aumentar seus investimentos. Investimentos em ativo fixo subiram de USD 10 bilhões em 1990 para USD 29,5 bilhões em 1995, ou seja, mais de 190% de aumento no período de cinco anos (GARCIA, 2006).

Para tornarem seus produtos mais competitivos e aptos a concorrer no mercado doméstico não só com os importados, mas também com os itens produzidos em outras partes do país, as indústrias do PIM passaram a focar em redução de custos, eliminação de

desperdícios, qualificação da mão de obra e, sobretudo, maior agregação de tecnologia nos processos produtivos.

Nesse ponto, a estabilidade econômica conseguida por meio do Plano Real foi essencial para o aquecimento da demanda interna, possibilitando a entrada de novos itens no rol de produção do PIM, dessa vez com um maior nível de tecnologia para a época, como televisores em cores, telefones celulares, telefones de mesa, fornos micro-ondas, aparelhos de ar condicionado, monitores de vídeo, aparelhos de som, CDs e fitas magnéticas (GARCIA, 2006).

Conforme pode ser observado no quadro 13, houve um forte aumento de itens de maior nível de tecnologia durante a década de 90, com destaque para os telefones celulares, que sequer eram produzidos em 1990 e em 1999 já somavam mais de 3 milhões de unidades.

Quadro 13. Produção dos 15 principais produtos do PIM durante a década de 1990, em mil unidades.

Produto	Ano									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TV EM CORES	2.571	2.641	1.983	3.325	5.034	6.300	9.205	8.255	6.241	4.824
TV PRETO E BRANCO	557	564	264	445	453	159	119	73	56	17
VÍDEO CASSETTE	635	679	510	828	1.217	2.017	2.830	2.786	1.770	1.192
VÍDEO GAME/TELEJOGO	557	791	528	847	514	664	844	1.042	379	369
TOCA DISCO	157	194	236	408	1.060	964	820	910	403	501
RÁDIO PORTÁTIL	95	77	165	179	399	547	202	394	548	583
RÁDIO RELÓGIO	437	174	77	362	566	820	494	780	763	794
RÁDIO GRAV. TAPE DECK/GRAVADOR (3 X 1)	2.705	2.294	1.190	2.789	3.816	5.824	5.166	5.011	2.712	2.724
AUTO RÁDIO COM OU SEM TOCA FITA	671	611	472	610	613	767	362	684	1.237	1.008
CALCULADORA PORTÁTIL	1.563	1.241	332	1.062	613	1.541	754	585	15	2
CALCULADORA DE MESA	316	297	230	750	586	443	242	141	136	95
CAIXA REGISTRADORA	17	18	12	19	20	25	17	17	25	23
TELEFONE CELULAR	N/P	N/P	0,565	1	121	283	434	24	905	3.670
FORNO MICROONDAS	215	155	176	427	523	843	1.406	1.713	1.214	1.049
FOTOCOPIADORA	19	25	39	22	35	39	25	19	30	26

Fonte: Suframa, 2019.

Com base nos gráficos acima expostos, também pode-se observar uma variação não proporcional de faturamento e mão de obra. Apesar de o faturamento ter aumentado em meados da década de 1990 depois de uma série de investimentos maciços, a mão de obra empregada não observou crescimento em igual proporção. Isso se deu pela busca por competitividade e produtividade intensificada pelas indústrias nesse período. A partir de 1990, aumentar a produção não significava aumentar a mão de obra em igual proporção em Manaus.

5.4.2 A recuperação econômica

Seráfico (2011) afirma que, entre 1995 e 2003, o estado do Amazonas já estava recuperado e foi responsável por 55,35% da arrecadação de tributos e contribuições federais na região Norte, excluindo-se Tocantins. Manaus, por sua vez, entre 1996 e 2000, teve sua arrecadação elevada de R\$66.2 milhões para R\$97,7 milhões, a maior arrecadação entre as capitais do Norte. O autor atribui esse fenômeno ao aumento das unidades empresariais ocorrida entre 1996 e 2005, após a recuperação da crise ocorrida no PIM pela abertura econômica do Brasil.

As principais atividades que cresceram nesse período foram a pesca, que cresceu 544% no estado do Amazonas, e a indústria de transformação, subindo 107% no estado do Amazonas como um todo e 84% em Manaus.

Apesar do crescimento observado no interior do estado, a concentração da riqueza na capital do Amazonas, que sempre foi elevada, tomou proporções ainda mais significativas na década de 1990. Se em 1970 o PIB de Manaus correspondia a 72,8% do total do estado, em 2003 esse percentual já atingia a casa de 83%.

5.4.3 Representantes dos interesses privados no PIM

Nesse contexto, uma classe que merece destaque no jogo de poder econômico e político da década de 90 são os representantes das corporações transnacionais, personagens esses que já existiam nas décadas anteriores, mas que, a partir da década de 1990, ganham destaque como intermediadores entre o poder local e o capital internacional.

Como citado em seções anteriores, entre as exigências para que uma indústria se instalasse no PIM com incentivos fiscais da Suframa, estava a de que existisse um sócio, mesmo que minoritário, que residisse na cidade de Manaus. A intenção inicial dessa norma era fazer com que as empresas criassem alguma espécie de vínculo com a região e mantivessem algum representante com poder de decisão no PIM, incentivando a perenidade desses investimentos.

Entretanto, essa norma acabou fazendo com que um novo grupo social fosse formado em Manaus, a dos profissionais contratados pelos investidores internacionais e nacionais para representar seus interesses junto ao governo, ao mesmo tempo em que administravam as empresas sediadas em Manaus. Formalmente, esses agentes eram sócios minoritários das

empresas, para que a legislação fosse cumprida, mas, na prática, trabalhavam como executivos das indústrias, tendo pouca autonomia decisória e obedecendo às ordens de suas matrizes.

Seráfico (2011) explica que, apesar da inexistência de estudos sobre o perfil desses executivos, o padrão é de que, em sua vasta maioria, sejam profissionais que não permanecem na cidade por muito tempo, citando alguns casos concretos como exemplo. O autor também destaca a presença desses atores na máquina pública. A partir dos anos 1990, profissionais que chegaram a Manaus representando empresas multinacionais ou de outras regiões do país, começaram a ocupar não só cargos-chaves em entidades públicas estaduais do Amazonas, com poder de decisão sobre a política industrial do estado, como também entraram na política, por meio de cargos eletivos.

O autor esclarece que as manifestações de apoio desse segmento à ZFM demonstram seu comprometimento com a defesa pública dos incentivos. Esse grupo também acaba se somando às demais forças em prol do modelo, já que dele dependem seus empregos. Entretanto, ao passo que esses agentes atuam defendendo o modelo de desenvolvimento, também fazem seu trabalho e buscam a maximização dos benefícios às empresas que representam. Dessa maneira, “coletivamente, através das entidades de classe, lutam pela manutenção e ampliação do conjunto de regalias características da ZFM” (SERÁFICO, 2011, p. 128).

Outra categoria que merece destaque nessa década e também surgiu por pura exigência legal é a dos profissionais liberais que prestam consultoria para as empresas incentivadas. De acordo com a legislação, além de um sócio residente no Amazonas, para gozar dos incentivos fiscais, a empresa também deve apresentar junto à Suframa um projeto técnico-econômico elaborado por consultoria registrada junto ao Conselho Regional de Economia do Amazonas, ou seja, uma consultoria local.

Esses profissionais das áreas de Economia, Direito e Contabilidade, acabam atuando também como forças importantes na interlocução entre as lideranças políticas locais e os representantes dos investimentos privados. A expertise desses profissionais, aliada ao seu profundo interesse na instalação e permanência de indústrias no PIM, também acaba auxiliando na proposição de soluções para os problemas enfrentados pelo capital privado na região. O crescimento do prestígio desses profissionais nessa década veio com o fato de eles possuírem interlocução tanto no setor público, na qualidade de especialistas, quanto no setor privado, como consultores.

5.4.4 A adaptação dos investimentos na década de 1990

Considerando que o principal objetivo das empresas que se instalaram no PIM foi o acesso ao mercado interno com maior competitividade em face dos incentivos fiscais, a abertura da economia não foi a melhor notícia para os investidores que possuíam ativos na ZFM.

Após as mudanças legislativas ocorridas nos primeiros anos da década de 1990, pode-se dizer que as empresas que sobreviveram à crise saíram mais fortes dela. Os pesados investimentos privados em modernização, automação, gestão de qualidade e terceirização das empresas do parque industrial manauara possibilitaram o surgimento de uma verdadeira alteração na estrutura produtiva do PIM.

De acordo com Salazar (2006), em 1993, 80 projetos de implantação²⁴ e 272 projetos de ampliação, diversificação e atualização²⁵ foram aprovados no PIM. Essas mudanças majoritariamente de estrutura das empresas iriam se refletir na recuperação do faturamento ocorrida na segunda metade da década.

Semelhante ao que ocorreu com as indústrias localizadas no restante do país, essa recuperação veio acompanhada de uma redução no índice de nacionalização da produção, fazendo com que o governo voltasse a adotar o regime de contingenciamento de importações no PIM em 1995 e 1996.

A adoção de normas técnicas de qualidade, como o ISO 9000 e a ABNT, que passaram a ser exigência legal por meio do Decreto 783 de 1993, conferiram maior eficiência produtiva e qualidade aos produtos.

Em face dessa maior competitividade, conforme almejava a política industrial brasileira, as exportações dos produtos do PIM aumentaram, apesar de timidamente. De acordo com dados da Suframa, em 1990, 0,72% do faturamento das indústrias localizadas em Manaus era advindo de exportações, em 1996 esse percentual subiu para 0,85%, atingindo, em 1999, os 5,19%. Vale ressaltar que, apesar de um aumento superior a 600% de participação no faturamento do PIM, as exportações ainda eram consideradas incipientes e incapazes de se transformarem em uma

²⁴ Nome dado aos projetos de novas empresas que desejem começar a produzir no PIM sob o regime de incentivos fiscais da Suframa.

²⁵ Nome dado aos projetos de empresas já instaladas na ZFM sob o regime de incentivos fiscais, que desejam ampliar sua produção, alterar ou modernizar seus processos produtivos ou começar a produzir novos produtos em sua planta industrial.

alternativa econômica para a região, sobretudo por terem, em sua maioria, caráter *intercompany*²⁶.

5.4.4.1 A origem do capital

Magaldi (2005) identificou a origem da tecnologia empregada nas empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus no final da década de 1990 e início da década de 2000, conforme quadro 14.

Quadro 14. Origem da tecnologia das principais empresas do polo industrial de Manaus entre o final da década de 1990 e início da década de 2000.

Empresa	Controle	Setor	Origem da tecnologia	País
Agrale	Nacional	Motocicletas	Cagiva	Itália
Ava Industrial	Nacional	Motocicletas	Kawazaki	Japão
Cofave/Kazinski	Nacional	Motocicletas	Hyosung	Coréia
Harley Davidson	Estrangeiro	Motocicletas	Harley Davidson	EUA
Indústria de duas rodas de Manaus	Nacional	Motocicletas	Atala	Itália
J. Toledo	Nacional	Motocicletas	Suzuki	Japão
Moto Honda	Estrangeiro	Motocicletas	Honda	Japão
Yamaha Motor	Estrangeiro	Motocicletas	Yamaha	Japão
Evadin	Nacional	Eletroeletrônico	Mitsubishi	Japão
Philco	Nacional	Eletroeletrônico	Hitachi	Japão
Philips	Estrangeiro	Eletroeletrônico	Philips	Holanda
Sanyo	Estrangeiro	Eletroeletrônico	Sanyo	Japão
Semp Toshiba	Nacional	Eletroeletrônico	Toshiba	Japão
Sharp	Nacional	Eletroeletrônico	Sharp	Japão
Sony	Estrangeiro	Eletroeletrônico	Sony	Japão
Springer Panasonic	Estrangeiro	Eletroeletrônico	Matsushita	Japão
Gradiente	Nacional	Eletroeletrônico	Thomson/JVC	França/Japão
CCE	Nacional	Eletroeletrônico	Aiwa/RCA	Japão/EUA

Fonte: Garcia, 2006.

A partir do quadro 15, pode-se visualizar que, entre as principais empresas instaladas no PIM durante o período analisado, a totalidade da tecnologia é de origem estrangeira.

²⁶ Exportações realizadas da filial em Manaus para suas matrizes, ou até para outras filiais localizadas em outros países.

Em relação ao capital, Magaldi (2005) esclarece que as empresas de capital nacional tinham licença para produzir e comercializar os produtos de tecnologia estrangeira, como era o caso da AVA Industrial, da Agrale e da J. Toledo, utilizadoras da tecnologia japonesa. A Suzuki e a Kawasaki internacionalizaram a produção para essas empresas via relação contratual.

No polo eletroeletrônico, a Evadin, Philco, Gradiente e CCE produziam via contrato e a Phillips, Sanyo, Sony e Panasonic realizaram investimentos externos diretos no PIM.

Pode-se notar que a origem do investimento e da tecnologia, conforme observado nas décadas anteriores, continuou sendo da Ásia.

5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1990 representou para a Zona Franca de Manaus, ao mesmo tempo, crise e superação. Embora os primeiros anos da década tenham sido marcados pelo choque da abertura da economia, ocasionando falências e desemprego generalizado no Amazonas, os ajustes legais realizados nos anos seguintes, graças à interlocução da Suframa, dos representantes do investimento estrangeiro na região e do apoio da bancada parlamentar da Amazônia Ocidental conquistado pela criação das ALCs, contribuíram para que esse baque se transformasse no processo de modernização do parque industrial de Manaus.

Indústrias mais fortes e mais competitivas puderam voltar a gerar empregos, ainda que em menor intensidade relativa, e reestabelecer o crescimento. O alerta disparado com o susto da mudança da matriz econômica nacional fez a Suframa, ainda fortalecida e com receita própria atentar para novas prioridades. A interiorização do desenvolvimento e as exportações passaram a ser uma bandeira defendida pela autarquia.

A atuação da Suframa na busca por outras alternativas de desenvolvimento, além de dar, muitas vezes de maneira inédita, oportunidades econômicas a diversos municípios no interior da Amazônia, também consolidou o papel da autarquia como agência de desenvolvimento regional. Os investimentos realizados com seus recursos próprios, também conferiram à Suframa força política não só no Amazonas, mas nos outros quatro estados de sua área de atuação, fazendo com que o comando da autarquia passasse a ser cada vez mais disputado por agentes políticos de toda sua jurisdição.

A interlocução entre os interesses privados e públicos era feita pelos representantes das empresas nacionais e internacionais, que viviam em Manaus por obrigações legais e que ganhavam força através das entidades de classe criadas ou incentivadas pela própria Suframa

na década anterior. Dessa maneira, sendo o braço do Governo Federal mais próximo desses atores, a Suframa também ganhava maior destaque no papel de interlocutora também dos interesses e gargalos do investimento privado junto à administração central.

6. ANOS 2000: A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

6.1 CONJUNTURA INTERNACIONAL

O século XX começou e terminou sob o ideal de que o livre mercado seria a chave para o crescimento econômico. No meio disso, no chamado por Hobsbawm “breve século XX”, vigoraram os projetos de regulação econômica e social.

No auge da globalização neoliberal nos anos 1990, que contou com ampla gama de reformas pró-mercado, livre comércio, livre fluxo de capitais e eliminação de normas de regulação, o mundo desenvolvido, de fato, experimentou crescimento econômico, melhora no nível de renda das famílias e redução dos níveis de pobreza, embora sem redução dos níveis de pobreza e desigualdade social, que aumentaram nesse período (DULCI, 2009).

Nesse contexto, nos países desenvolvidos, que já detinham vantagens comerciais competitivas, o crescimento se dá a olhos vistos e em países como Índia e China, o progresso tecnológico começa a se destacar.

Enquanto isso, passa-se a observar sucessivas crises nos países periféricos, que, por serem periféricos, acabavam não servindo como alerta para problemas sistêmicos do modelo econômico então vigente, e cuja solução, de acordo com o mundo desenvolvido, seria conseguida por mais doses do mesmo remédio, ou seja, a desregulamentação econômica. Em 1997 e 2002 eclodem crises na Ásia, Brasil e a crise das empresas “pontocom”²⁷, mas o pensamento neoliberal parecia não se abalar. Prova disso foi o Governo Clinton, que aprofundou a política de desregulamentação de Reagan em 1999, abolindo a separação entre bancos comerciais e bancos de investimento, norma essa que vinha sendo aplicada desde a crise de 1929 (DULCI, 2009).

A globalização também começou a despertar oposição na sociedade. Os movimentos antiglobalização passaram a gerar tensões relacionadas à defesa do meio ambiente e da redução da desigualdade, uma vez que a natureza concentradora de renda do modelo neoliberal se tornava evidente no início do século XXI.

²⁷ A bolha das empresas “pontocom” foi uma bolha especulativa criada no final dos anos 1990. Essa bolha se deu pela grande alta das ações das novas empresas de tecnologia da internet. O auge da bolha foi em março de 2000. No ano seguinte, várias empresas “pontocom” já estavam em processo de venda, fusão, ou até falência.

O primeiro grande abalo a essa política neoliberal ocorrido no século XXI ocorreu em 11 de setembro de 2001. Os ataques terroristas ocorridos em Nova Iorque e Washington abalaram fortemente a chamada *pax americana*, que deu lugar à luta contra o terrorismo.

Dulci (2009) entende que, após os eventos de 2001, as posições beligerantes dos neoconservadores ganharam mais destaque e teses como a da guerra preventiva e do intervencionismo unilateral dos EUA começaram a atropelar a já frágil capacidade de coordenação das Nações Unidas. Além disso, a influência da direita religiosa ganhou mais força na sociedade, aliando conservadorismo moral a uma espécie de patriotismo messiânico.

Economicamente, de acordo com Bielschowsky e Torres (2018), uma relativa estabilidade mundial é recuperada entre 2002 e 2006. Entretanto, a partir de 2007, fortes sinais de recessão nos EUA, ocasionados pela desregulamentação financeira observada nos anos anteriores, começam a se fazer presentes.

Bresser-Pereira (2010) salienta que a crise de 2008 começou como costumam começar as crises financeiras em países ricos, tendo sido causada por desregulamentação financeira e pelo alto nível de especulação possibilitado por ela. Para esse autor, esse inclusive teria sido o fato histórico que abriu espaço para a crise observada no final da década de 2000.

Os elevados déficits em conta corrente dos EUA, somados aos superávits em conta corrente dos países asiáticos que observavam acelerado crescimento e puxavam consigo as nações exportadoras de commodities, de fato, geraram um desequilíbrio financeiro mundial à medida que desvalorizaram o dólar.

Mas de acordo com Bresser-Pereira (2010), a ligação entre esse déficit e a crise é o fato de que, nos países deficitários, as famílias se encontravam em situação de maior dívida e com piores possibilidades de recuperação, em relação às famílias das nações superavitárias, conforme explicado no trecho a seguir.

Quanto maior a alavancagem das instituições financeiras e não financeiras e das famílias de um país, mais severo será o impacto da crise sobre sua economia nacional. A crise financeira geral partiu da crise dos *subprimes*, ou, mais precisamente, de hipotecas oferecidas a clientes de qualidade de crédito inferior que eram depois agrupadas em títulos complexos e opacos, cujo risco associado era de avaliação difícil, senão impossível, para os compradores. Tratava-se de um desequilíbrio em um minúsculo setor que, em tese, não deveria ter causado tamanha crise, mas o fez porque nos anos anteriores o sistema financeiro internacional fora tão intimamente integrado em um esquema de operações financeiras securitizadas que era essencialmente frágil, principalmente porque as inovações e a especulação financeiras tornaram o sistema financeiro como um todo altamente arriscado (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 53).

6.1.1 A América Latina e a China

Antes da crise, de acordo com Bielschowsky e Torres (2018), as economias da América Latina, sobretudo as sul-americanas, estavam em amplo processo de expansão, fornecendo produtos primários para economias emergentes como a chinesa, que crescia economicamente a mais de dois dígitos anuais e demandava esses produtos em alta escala em virtude de seu processo de industrialização.

As altas taxas chinesas transformavam esse país em um poderoso consumidor dos produtos sul-americanos, o que fazia com que esses também atingissem, depois de décadas de crescimento insuficiente, taxas de crescimento animadoras. Com essa expansão econômica, o nível de emprego e o gasto com políticas sociais também cresceu, reduzindo significativamente o nível de pobreza e a desigualdade social nesses locais.

Graças ao fator China, os efeitos da crise de 2008 na América do Sul não foram tão intensos quanto nos países desenvolvidos. O alto volume de exportações de bens primários por esses países lhes possibilitaram contar com maiores níveis de liquidez e reservas internacionais para que a retração do crédito mundial não os abalasse da mesma forma que em crises internacionais passadas, como observado nos choques do petróleo da década de 1970, por exemplo. Dessa maneira, na América Latina a crise foi mais leve e a recuperação foi mais rápida.

Cacciamali et al. (2012), destacam que o início do novo século foi marcado por crescimento e transformações das economias latino-americanas, que aperfeiçoaram suas políticas econômicas e implantaram políticas sociais bem-sucedidas, ao mesmo tempo em que suas instituições puderam ser fortalecidas. Entretanto, tudo isso só foi possível graças ao contexto internacional favorável, em especial à valorização dos preços internacionais das commodities, somada à abundante liquidez internacional.

Esses autores também alertam que, nesse período, é importante levar em consideração a questão da reconcentração das exportações da América Latina em *commodities*, produtos esses de baixo valor agregado. As preocupações dos especialistas do período passaram a se concentrar então na perda de valor agregado tecnológico nas exportações desses países como um fator que poderia levar à queda de dinamismo futuro dessas economias, que, no trade-off econômico, estavam sacrificando a possibilidade de gerar inovações e incorporar capital intelectual no processo produtivo, em prol da produção voltada para a exportação de bens de baixo valor agregado. As discussões passaram então a se situar em torno do quanto a América Latina estava sacrificando, em termos de competitividade e solidez, seus mercados no futuro,

para que pudesse lucrar no curto prazo com o alto valor das *commodities* no mercado internacional.

No que tange à influência da China no contexto da América Latina, esse país teve sua importância evidenciada nos anos 2000 pelo crescimento tanto das exportações quanto das importações para essa região. Não foram apenas as importações chinesas de *commodities* que marcaram as relações comerciais desse país com a parte sul da América. De acordo com dados da Aladi (2011), entre 2000 e 2009, o percentual em relação às importações totais de cada país referente a produtos chineses, sobretudo industrializados, passou de 4,6% para 12,5% na Argentina, de 0,4% para 2,4% na Bolívia, de 2% para 13,5% no Brasil e de 5,1% para 23,8% no Chile.

Esse movimento também foi acompanhado da expansão dos investimentos da China nessa região. Em 2003, os investimentos diretos desse país na América do Sul somavam USD 15,98 bilhões. Em 2009, essa cifra já alcançava os USD 344,09 bilhões. A maioria desses investimentos se concentrava nas áreas de produção de matérias-primas, transportes e energia (CACCIAMALI et al., 2012).

6.2 ATUAÇÃO ESTATAL

Paula e Pires (2017) destacam que, desde o início dos anos 1980, a economia brasileira tem tido um movimento de *stop-and-go*, onde pequenos ciclos de crescimento são alternados com fases, muitas vezes abruptas, de desaceleração.

Nos anos 2000, isso não foi diferente. O último mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que se deu entre 1999 e 2002, começou sob uma forte crise cambial que se deu em virtude de sucessivas crises das moedas de países como México, alguns países asiáticos e a Rússia. A consequência foi a mudança de regime cambial do Brasil, que abandonou as bandas cambiais para adotar o câmbio flutuante em 1999, utilizando como forma de controle à inflação a adoção das metas de inflação acompanhadas de políticas monetária e fiscal mais rígidas.

Todavia, essa transição não interrompeu a situação de dependência da economia brasileira em relação à poupança externa do país. Afinal, apesar da desvalorização do Real ocasionada pela crise, a alta diferença entre os juros internos e externos impediram que o ajuste se tornasse mais expressivo, de forma que o saldo da conta de transações correntes do país continuasse deficitário (PAULANI, 2012).

O final do mandato de FHC e o início do primeiro governo Lula, em 2002, não implica grandes mudanças na política econômica do governo. Paulani (2012) destaca que foram tomadas medidas rígidas para o controle da liquidez, como a elevação da taxa do compulsório dos bancos, logo no início do governo Lula, que cortou em aproximadamente 10% os meios de pagamento da economia, além da manutenção dos juros em patamares altos e da elevação dos superávits primários para níveis além dos exigidos pelo FMI.

Além das medidas fiscais e monetárias contracionistas, Giambiagi et al (2016) caracterizam como um elemento importante para justificar a guinada do mercado após a desconfiança generalizada que precedia a eleição de Lula o compromisso de seu governo com reformas estruturais. A mensagem de continuidade em relação às reformas tributária e da Previdência Social iniciadas pelo governo anterior teve grande importância para acalmar o mercado na época.

Morais e Saad-Filho (2011) explicam que, entre 2003 e 2005, o país passou por um forte ajuste macroeconômico de inspiração ortodoxa, mas que mesmo assim a taxa de crescimento do PIB não teve a aceleração esperada pela equipe econômica do governo. Um período de elevação ainda maior da taxa básica de juros entre o final de 2004 e meados de 2005, proposto pela equipe econômica da época, teria frustrado o crescimento no ano de 2005, apesar das exportações terem tido seu volume duplicado naquele ano e da promoção de uma expansão creditícia apoiada por reformas macroeconômicas, sobretudo na lei de falência e na criação do crédito consignado sobre salários e aposentadorias.

Para esses autores, o insuficiente desempenho macroeconômico de 2005 teria gerado um debate dentro da cúpula do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) entre a abordagem neoliberal e a do novo desenvolvimentismo²⁸. Esse debate acabou culminando na inflexão da política econômica do país, ao passo que a equipe econômica do início do governo passou a ser substituída por membros que defendiam a ideia do ativismo estatal. Dessa maneira de acordo com Barbosa e Souza (2010), uma postura mais pragmática foi adotada com base nas três abordagens explicadas abaixo.

²⁸Bresser-Pereira (2006) define o novo-desenvolvimentismo como uma estratégia nacional de desenvolvimento alternativa tanto ao populismo latino-americano, quanto à ortodoxia convencional. Essa abordagem seria representada pelas análises, diagnósticos, reformas e políticas do Consenso de Washington. A referida estratégia também atuaria como uma forma de retomada da ideia de nação no Brasil, assim como nos demais países latino-americanos.

[1] adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; [2] aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e [3] o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (BARBOSA e SOUZA, 2010, pp. 69-70).

De acordo com Moraes e Saad-Filho (2011), enquanto a corrente neoliberal da época subestimava o potencial de crescimento da economia brasileira, os defensores do novo desenvolvimentismo acreditavam que existia um potencial de ganhos de produtividade que ainda não havia sido aproveitado economicamente. Esse potencial seria decorrente da indução do investimento privado, da abertura de novos mercados externos, dos ganhos de escala e da elevação do nível de emprego dos setores formais, que deslocaria os trabalhadores de menor produtividade. Entretanto, esses ganhos só se tornariam possíveis a partir do momento no qual a taxa de crescimento do país fosse elevada por meio do ativismo estatal creditício e fiscal, que daria início a um ciclo virtuoso capaz de aumentar a taxa de crescimento do PIB.

O ativismo estatal deveria se voltar para “a redução da desigualdade da distribuição de renda e para o aumento do investimento público”. O primeiro objetivo foi concretizado através da expansão do Bolsa Família – um programa focalizado de garantia de renda mínima para famílias mais pobres – e da elevação real do salário mínimo, o que proporcionou também um aumento substancial das transferências para os aposentados e pensionistas da previdência social pública. O segundo objetivo levou a um grande programa de investimento plurianual, sobretudo em energia e transporte, que articulou o investimento público com o investimento das empresas estatais e privadas especialmente através de concessões em infraestrutura, e uma forte expansão do crédito para investimento, principalmente pelo setor bancário público. Segundo os “desenvolvimentistas”, esse programa recuperaria uma infraestrutura econômica defasada de 30 anos de baixo crescimento, ao mesmo tempo em que incluiria desonerações fiscais “para incentivar o investimento privado e o mercado de massa (BARBOSA e SOUSA, 2010, p 69-70, apud MORAIS e SAAD-FILHO, 2011, p. 517-518).

Uma observação pertinente a esses investimentos públicos é que, pela primeira vez desde a década de 1980, o financiamento poderia ser dado tanto pelo superávit primário quanto por endividamento do Estado.

Vale destacar também que a estratégia supracitada do primeiro governo Lula relativa ao ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico e social não teria sido possível caso o ambiente internacional da época, conforme visto na seção anterior, não fosse de extrema liquidez e expansão de demanda até 2008. O chamado *boom de commodities*, sucedido pelo aumento do consumo das famílias causado tanto pela facilitação do acesso ao crédito quanto pelo aumento da renda real da população foram os principais responsáveis pela recuperação econômica do país ocorrida no início dos anos 2000.

Paula e Pires (2017) salientam que os enormes influxos de capitais externos somados aos superávits comerciais levaram a uma considerável apreciação da moeda brasileira, contribuindo para o controle da inflação. Enquanto isso, o Tesouro Nacional promoveu uma reestruturação da dívida externa pública e o Banco Central acumulou reservas. Esses movimentos fizeram com que o setor público passasse de devedor líquido de US\$57,8 bilhões em 2002 para credor líquido de US\$ 95,9 bilhões em 2007.

Entretanto, essa franca expansão da atividade econômica brasileira acabou sendo freada em 2008 com a crise financeira norte-americana causada pelos *subprimes*. Como observado em todas as crises internacionais que afetaram o Brasil abordadas na presente dissertação, o primeiro efeito da crise de 2008 foi a fuga de capitais estrangeiros do país. Em seguida, houve a redução do crédito internacional para bancos e pessoas jurídicas, o aumento das remessas de lucros e dividendos por parte de subsidiárias de empresas multinacionais, retração do mercado de crédito doméstico e empocamento de liquidez no mercado interbancário (PAULA e PIRES, 2017).

Esses autores complementam salientando que, como resposta a esses fenômenos, o governo lançou uma série de medidas anticíclicas voltadas a impedir a deterioração das expectativas e promover a recuperação rápida da economia. Essas medidas incluíam reforço à liquidez do setor bancário, linha temporária de crédito para exportações, intervenções do Banco Central sobre o mercado cambial, estímulo à expansão do crédito concedido pelos bancos públicos, redução do IPI para automóveis, eletrodomésticos e produtos para construção, aumento do período de concessão do seguro-desemprego e criação do “Minha Casa, Minha Vida”, um programa de facilitação de crédito destinado à moradia popular.

Giambiagi et al. (2016) entendem inclusive que, apesar da crise ter causado recessão nos níveis de atividade econômica do país por dois trimestres, no balanço geral, seus efeitos foram benéficos para o Brasil. Os autores explicam essa afirmação com base em cinco justificativas: i) os efeitos ao país, comparados a crises internacionais anteriores, foram benignos, não ocasionando uma crise séria no Balanço de Pagamentos nem aumento forte de inflação; ii) embora tenha sido observada uma queda no PIB em 2009, os níveis de consumo e emprego não tiveram queda significativa comparados à contração observada nas principais economias mundiais; iii) na época, foram mais valorizadas as conquistas do país ocorridas nos anos anteriores, no que tange à construção de uma economia estável e um elevado nível de reservas internacionais; iv) o sistema financeiro brasileiro passou incólume pela crise, isso se deu graças às reformas prudenciais desenvolvidas pelo Banco central nos anos anteriores; v) os indicadores nos quais o Brasil até então não aparecia em situação confortável

internacionalmente passaram subitamente a ser encarados como aceitáveis, quando comparados aos dos países que tinham de fato sido afetados pela crise, e; vi) com a ruína do G-8, sistema de governança da economia global até então vigente, composto pelas principais economias mundiais, viu-se a necessidade de ampliação do número de participantes na geopolítica mundial. O G-8 foi substituído pelo G-20, do qual o Brasil era parte.

Esses fatores, somados a conquistas como a escolha do Brasil pela FIFA como sede da Copa do mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, além da própria diplomacia presidencial ligada à figura de Lula, contribuíram para a melhora da imagem do país diante do mundo.

6.2.1 O processo de desindustrialização

Apesar dos bons resultados supracitados, nem tudo ia bem na década de 2000 para a economia brasileira. Nessa época, começou a surgir um cenário que levaria a economia a sérios problemas em períodos posteriores: a redução da atividade industrial.

De acordo com Paulani (2012), as consequências mais preocupantes da inserção do Brasil no mercado como plataforma emergente de valorização financeira era a contínua transferência de renda para rentistas não residentes e a constante valorização da moeda doméstica. No início do século XXI, o dinamismo da economia brasileira se concentrava no consumo, que, internamente era alavancado pelo amplo acesso ao crédito e pela melhora na distribuição da renda, e externamente se dava pela demanda concentrada em commodities e outros bens primários de baixo valor agregado.

Do ponto de vista produtivo, essa abundância de dólares no mercado e a sobrevalorização da moeda local são claros fatores de desindustrialização. A nova forma de inserção do país no contexto internacional, era consequência da reprimarização da economia. Dessa maneira, os ganhos elevados em moeda forte estavam garantidos no curto prazo, mas os investimentos em competitividade do setor industrial estavam sendo deixados de lado.

6.2.2 A política industrial do Governo Lula

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva contou também com uma nova política industrial, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Composta de 57 medidas distribuídas em 11 programas, a ideia da PITCE era articular três planos distintos em dois macroprogramas mobilizadores, conforme explicam Cano e Silva (2010).

1) Linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; ambiente institucional/aumento da capacidade produtiva);

2) Opções estratégicas (semicondutores, software, bens de capital e fármacos);

3) Atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa/energias renováveis).

Eram dois os macroprogramas mobilizadores:

I) Indústria forte (visando fortalecer e expandir a base industrial brasileira);

II) Inova Brasil (visando aumentar a capacidade inovadora das empresas) (CANO e SILVA, 2010, p. 7).

De acordo com o programa, a base para a inserção do país no comércio exterior estaria no aumento da eficiência da estrutura produtiva e no aumento da capacidade de inovação das empresas. O Brasil precisava ter capacidade de desenvolver vantagens competitivas para entrar em mercados internacionais.

Erber (2006) considera que a PITCE representou um esforço para conceber uma política industrial e tecnológica contemporânea, com perspectiva de longo prazo e focando na questão da inovação e agregação de tecnologia aos produtos. De acordo com o autor, o problema da estratégia foi o fato de a política não ter sido acompanhada por políticas macroeconômicas compatíveis.

Laplane e Sarti (2006) esclarecem que, na execução da PITCE, predominavam as ações horizontais, onde algumas representavam inovações e outras apenas adaptações de programas que já existiam. Houve esforços em prol da desoneração do investimento da produção e das exportações, entretanto, de acordo com os autores, as ações mais articuladas foram as de promoção de exportações, que demandavam mais esforços do MDIC que do Ministério da Fazenda.

O segundo mandato de Lula manteve a PITCE com algumas adaptações. Um novo programa de promoção da indústria só seria de fato lançado em 2008. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) tinha maiores pretensões, abrangência, profundidade, articulações, controles, metas e setores abarcados em relação à política anterior. A PDP se apoiava em medidas tributárias, financiamentos, poder de compra do governo, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico para sustentar um longo ciclo de desenvolvimento produtivo ancorado na inovação, na ampliação da competitividade das empresas e na expansão da atividade exportadora. Para isso, o novo programa propunha uma desoneração de aproximadamente 21 bilhões de reais entre 2008 e 2011 para diversos setores produtivos. Outro ponto chave na política era a atuação do BNDES, agilizando e desburocratizando

financiamentos. Quando foi lançado, o programa previa desembolso de R\$210,4 bilhões para o setor de indústria e serviços (CANTO e SILVA, 2010).

6.2.3 A Lei de Informática da ZFM

De acordo com Gutierrez (2010), a Lei de Informática brasileira surgiu com o final da reserva de mercado para informática da indústria brasileira por meio da abertura da economia na década de 1990. Com o aumento repentino das importações desse tipo de bem, o Governo Federal acabou tendo que buscar uma alternativa para proteger a indústria brasileira incipiente competitivamente em relação aos concorrentes estrangeiros.

A nova medida, lançada através da Lei 8.248 de 1991, trazia benefícios fiscais, como a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para empresas que cumprissem etapas mínimas de fabricação no Brasil, em outras palavras, que cumprissem o Processo Produtivo Básico (PPB) aprovado pelo MCT e pelo MDIC. Para ter direito a esse benefício, as empresas deveriam aplicar em pesquisa e desenvolvimento o equivalente a, pelo menos, 5% do seu faturamento bruto no mercado interno oriundo dos itens incentivados. Esse montante deveria ser dividido em, pelo menos 2% para convênios com instituições de ensino ou pesquisa especializadas no setor e o restante aplicado na própria empresa em atividades relativas à pesquisa e desenvolvimento (GUTIERREZ, 2010).

A referida lei compreendia bens e serviços de informática e automação²⁹ e não incluía bens de áudio, vídeo, lazer e entretenimento, mesmo que esses produtos se utilizem de tecnologia digital para sua fabricação.

Entretanto, conforme explica Mendonça (2015) no trecho abaixo, essa iniciativa gerava tanto impacto para as empresas do PIM, que, logo em seguida, por pressão política, acabou sendo criada uma lei relativa a Bens de Informática (BI) exclusivamente para as empresas da ZFM.

A Lei n. 8.248/1991 visava a reformular a política de capacitação e competitividade para os setores de informática e automação e instituiu para todo o território nacional a isenção de 88% do IPI, para os itens enquadrados como BI. Portanto, a equiparação dos incentivos fiscais do IPI entre produtores da ZFM e produtores [...] fora da ZFM causou perda de competitividade das empresas produtoras de BI

²⁹ São considerados bens e serviços de informática e automação: componentes semicondutores; optoeletrônicos e seus insumos; máquinas, equipamentos e dispositivos baseados em eletrônica digital, seus insumos, partes, peças e suportes físicos; software; e serviços técnicos associados a essas categorias.

instaladas no PIM em relação às suas similares [...] no restante do país. A pressão foi tão grande em torno das desvantagens para a economia local que, logo em seguida, fora necessária uma ‘lei de informática para a ZFM’. Lei n. 8.387/1991 terminou por ter grande impacto no regulamento e no funcionamento da ZFM, pois definiu o PPB (MENDONÇA, 2015, p. 194, apud CAVALCANTE, 2017, p. 29-30).

Cavalcante (2017) observa que os benefícios da lei válida para a ZFM e a da vigente para o restante do território nacional são diferentes. Enquanto na primeira a empresa é isenta do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e possui redução do seu Imposto de Importação (II) de acordo com seu Coeficiente de redução da Alíquota (CRA)³⁰, na segunda, as empresas só contam com a redução do IPI.

Durante a década de 2000, esse dispositivo foi prorrogado e alterado pelas leis nº 10.176 de 2001, 11.077 de 2004 e pela Medida Provisória 472 de 2009.

Por meio do Decreto 6.008 de 2006, foram instituídas particularidades de produção dos Bens de Informática para as indústrias da ZFM, diferentes das do restante do país também no que tange à aplicação dos recursos. As diferenças dessas aplicações para as empresas situadas na ZFM eram: a) as instituições receptoras dos recursos dessa lei deviam ser credenciadas e aprovadas pelo Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento da Amazônia (Capda), coordenado pela Suframa; b) as prestações de contas desses repasses deviam ser realizadas junto à Suframa; c) As empresas localizadas fora da área de atuação da ZFM não tinham obrigação de investir necessariamente nas regiões em que estivessem instaladas ou na Amazônia, entretanto, as empresas localizadas no PIM tinham a obrigação de investirem integralmente os 5% de seu faturamento especificados pela lei na região da Amazônia Ocidental e Amapá (GUTIERREZ, 2010).

Dessa maneira, entende-se que, a partir da década de 2000, a lei de informática passou a ser acompanhada pela Suframa, tornando-se parte de suas atribuições. Esse passo de incorporação da gestão da Lei de Informática pela autarquia se materializa por meio de seu regimento interno instituído pelo Decreto 4.628 de 2003, onde a antiga Superintendência Adjunta de Planejamento se transforma em Superintendência Adjunta de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Dentre suas competências, estava a que demandava atividades de “formulação, implementação e avaliação de programas e projetos voltados ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação, na área de atuação da SUFRAMA, em articulação com o Ministério da Ciência e Tecnologia e outras entidades públicas e privadas”. Para isso, criada

³⁰ Coeficiente que relaciona o montante gasto em insumos oriundos do mercado nacional em relação ao custo total do produto.

uma Coordenação-Geral de Gestão Tecnológica na Suframa, munida de duas coordenações criadas especificamente para a gestão dos projetos da lei de informática da ZFM.

Observa-se também que essa incorporação de responsabilidades pela Suframa se dá em consonância com a política industrial nacional da época e, conseqüentemente, com o planejamento estratégico da Suframa, que prioriza o incentivo em ações relacionadas à promoção da pesquisa e do desenvolvimento na região.

6.2.4 A Zona Franca de Manaus nos anos 2000.

O século XXI já começou trazendo consigo grandes desafios para a Zona Franca de Manaus. Após a adaptação do modelo durante a década de 1990, com a volta do processo de crescimento do Polo Industrial de Manaus, da retomada da geração de empregos e da consolidação da Suframa como instituição voltada para o desenvolvimento regional da Amazônia Ocidental e do Amapá, o desafio agora era a manutenção do modelo de incentivos fiscais.

A inclusão da Zona Franca de Manaus no ADCT da Constituição Federal de 1998 garantiu sua perenidade até o ano de 2013. Entretanto, com o início dos anos 2000, a sensação de que um possível fim estava próximo começou a colocar em risco a manutenção dos investimentos realizados no Polo Industrial de Manaus. Cabia então, sobretudo à bancada amazonense no Congresso, articular formas de estender esse prazo, uma vez que a interrupção dos incentivos fiscais na década de 2000 culminaria na saída das indústrias da Amazônia pela falta de competitividade, sobretudo logística, da região.

Brilhante (2012) relata que a oportunidade encontrada pela bancada em prol da ZFM de propor uma Emenda Constitucional que prorrogasse a vigência do modelo deu-se com a reforma tributária proposta no início do primeiro Governo Lula, em 2003.

A proposta dessa emenda, de acordo com Leite e Caldeira (2008), tinha como principais pontos os listados abaixo.

- a) Imposto sobre grandes fortunas: propõe a eliminação da necessidade de regulamentação por Lei Complementar (LC);
- b) Imposto territorial rural: transferi-lo para competência dos Estados e do Distrito Federal; mantendo a regulamentação por LC e destinação de 50% da arrecadação desse tributo para o Município de localização do imóvel;
- c) Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação de bens ou direitos (ITCD): determina a progressividade;

- d) Imposto municipal incidente sobre a transmissão inter-vivos de bens imóveis ou de direitos sobre estes (ITBI): autoriza a progressividade e a aplicação de alíquotas diferenciadas;
- e) Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS): mantém a competência estadual; propõe a uniformização das legislações; propõe a regulação por LC; veda a adoção de norma estadual autônoma; propõe uniformização das alíquotas, máximo de cinco, decididas por Resolução do Senado Federal; cobrança na origem; veda a concessão de benefícios e incentivos fiscais com objetivo de por fim à guerra fiscal; constitucionaliza a isenção do ICMS concedida na Lei Kandir;
- f) Propõe retirar da constituição os critérios definidores do índice de participação dos municípios no ICMS, deixando esta matéria para LC;
- g) Propõe destinar 2% da arrecadação do IR e do IPI para um fundo nacional de desenvolvimento regional;
- h) Atribui caráter permanente à Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), para financiamento exclusivo da Seguridade Social;
- i) Nova disposição sobre a Contribuição sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas (CSLL), vedando a adoção de alíquotas menores para instituições financeiras;
- j) A não-cumulatividade da contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), para alguns setores de atividade econômica definidos em lei ordinária;
- k) Substituição, total ou parcial, da contribuição social sobre a folha de salários por outra que incida sobre receita ou faturamento, de forma não cumulativa;
- l) Regulamentação constitucional do programa de renda mínima; e
- m) Prorroga a desvinculação de receitas da União para o período de 2003 e 2007 (LEITE E CALDEIRA, 2008 apud MENDONÇA, 2013, p. 191-192).

Das medidas citadas acima, as mais preocupantes para a bancada do Amazonas eram referentes ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), uma vez que, constitucionalmente, em virtude do modelo ZFM, o estado do Amazonas tinha direito a aplicar alíquotas de ICMS menores em relação às outras unidades da federação. Dessa maneira, a uniformização das alíquotas desse imposto, vedando a concessão de incentivos fiscais, prejudicaria a política complementar que o estado do Amazonas fazia aos benefícios federais para as empresas incentivadas do PIM, garantindo a manutenção de sua competitividade.

Entretanto, essa Emenda Constitucional também trazia em sua exposição de motivos os argumentos de que o Brasil apresentava graves desequilíbrios regionais e que instrumentos que viabilizassem a correção desse cenário eram necessários, como forma de promoção de um novo equacionamento de vantagens comparativas para a realização de investimentos produtivos. Esse texto também se referia ao fundo nacional de desenvolvimento regional como primordial para a promoção do equilíbrio regional, propiciando a eliminação da guerra fiscal, um instrumento danoso à Federação, além de incentivar o investimento e o crescimento das regiões menos desenvolvidas do país.

De acordo com Brilhante (2012), após aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, foi levada à Comissão Especial instituída para tratar do tema. Nessa fase, foram incluídas 466 emendas, das quais seis propunham a inclusão de um artigo estipulando a prorrogação da ZFM.

Todas as seis proposições relativas à prorrogação da ZFM foram rejeitadas pelo relator, acolhendo parcialmente uma emenda proposta por parlamentares do Amazonas, que visava preservar, em caráter transitório, o regime então vigente de ICMS no âmbito da ZFM, conforme disciplinava a Lei Complementar 24 de 1975. Com a aceitação parcial, o relator propôs um tratamento diferenciado de ICMS por até 10 anos para unidades da federação menos desenvolvidas (BRILHANTE, 2013).

Entretanto, em face da simpatia do governo federal da época à matéria, a prorrogação do modelo por mais 10 anos, já era tido como algo certo pelo Congresso. Os maiores pontos de discussão eram questões complementares a isso, que viriam no pacote da prorrogação do modelo. Essas questões eram o tratamento diferenciado para o Amazonas na fixação de sua alíquota de ICMS e a prorrogação da Lei de Informática específica para a ZFM, que havia sido estipulada na década de 1990 no bojo das medidas fixadas para reduzir o impacto negativo da abertura da economia ao modelo.

Dessa maneira, após intensas articulações no Congresso Nacional, a Emenda Constitucional 42, de 2003, foi aprovada, incluindo o artigo que tratava da prorrogação da ZFM até 2023, que encarou um reduzido número de manifestações contrárias.

Em sua análise, Brilhante (2013) entende que, assim como foi feito na constitucionalização do modelo em 1988, o sucesso da aprovação da prorrogação se deu pelas oportunidades aproveitadas pelos políticos da Amazônia Ocidental e do Amapá, sobretudo os do Amazonas, de incluir dispositivos legais de prorrogação da ZFM no bojo de legislações amplas, que traziam consigo medidas de grande porte.

Uma outra vitória dos defensores da ZFM foi conseguir aprovar no Congresso apenas parcialmente as medidas tributárias propostas pelo Executivo Federal. Dentre as propostas consideradas polêmicas e deixadas para serem discutidas em oportunidades futuras, ficou o estabelecimento de uma alíquota de ICMS unificada.

6.3 SUFRAMA

6.3.1 A preocupação com os 20 anos subsequentes do modelo

Com a notícia de que os incentivos fiscais da ZFM estavam garantidos até 2023, a Suframa reformulou seu planejamento estratégico, definindo suas perspectivas para as próximas duas décadas asseguradas de vigência do modelo. O texto foi resultado de uma série

de workshops que contaram com a participação de integrantes dos setores público e privado, assim como de técnicos e da alta administração da autarquia.

Garcia (2006), salienta que, nesse documento, a autarquia demonstra preocupação com a complementariedade entre a consolidação do Polo Industrial de Manaus e a atração de investimentos dedicados ao aproveitamento econômico das potencialidades da região, com destaque para o turismo ecológico, a agroindústria, a bioindústria e o setor de gás e petróleo. O texto também demonstra preocupação com a expansão dos efeitos positivos do modelo para o restante da Amazônia Ocidental e para o Amapá, assim como identifica a incorporação de capital intelectual como fator essencial para a sustentabilidade da ZFM.

Entre os pontos que a Suframa considerou em seu planejamento estratégico de 2003 como indispensáveis para a consolidação da ZFM estão: a) atração de investimentos estratégicos voltados para o adensamento da cadeia produtiva e ampliação da competitividade; b) implementação de programas de investimento em ciência e tecnologia no PIM, de forma que o estoque de capital intelectual da região se torne um ativo capaz de gerar inovação e competitividade internacional; c) formulação conjunta de políticas de desenvolvimento regional com outros órgãos públicos e instituições de pesquisa e desenvolvimento, com vistas à viabilização de projetos de conservação e aproveitamento econômico da biodiversidade regional; d) ampliação dos canais de escoamento de produtos do PIM voltados ao exterior; e) desenvolvimento do comércio transfronteiriço na Amazônia, fortalecendo a cooperação e integração econômica Pan-Amazônica, e; f) dinamização do comércio com a Comunidade Andina e com o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como forma de gerar oportunidades para a inserção internacional das indústrias do PIM.

O planejamento estratégico de 2003 ganha destaque pelo seu foco na busca por conhecimento tecnológico como forma de garantir a sustentabilidade do modelo e de alcançar competitividade no comércio exterior. Na década de 1990, a Suframa voltou seus recursos majoritariamente para a construção de infraestrutura na região Norte do país, já nos anos 2000, os recursos da Suframa passaram a ter outro foco: o investimento em iniciativas de tecnologia e inovação.

Com isso em mente, a autarquia criou o Centro de Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM) e o Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA).

De acordo com dados obtidos no site da Suframa, o CT-PIM surgiu como uma sociedade civil de direito privado em 2003, objetivando assegurar a sustentabilidade do modelo Zona Franca de Manaus. Como desdobramento das ações previstas no planejamento estratégico de 2003 da Suframa, o projeto foi idealizado a partir de um estudo feito pela própria autarquia em

parceria com a Fundação Centros de Referência em Tecnologia Inovadora (Certi), que visava identificar os principais gargalos e definir propostas viáveis para atender as demandas tecnológicas que poderiam resultar da instalação de um parque tecnológico de microssistemas no PIM e dar suporte para o desenvolvimento da agro e bioindústria na Amazônia.

O surgimento do centro foi possível mediante articulação do então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), ao qual a Suframa era vinculada e do então Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) com o Instituto de Microeletrônica da Bélgica.

Quando foi criado, seus idealizadores acreditavam que, quando o CT-PIM atingisse seu estágio de plena implantação, o projeto transformaria Manaus em um centro competitivo de produção de nível internacional, que identificaria e mobilizaria recursos nacionais e internacionais para fortalecer o sistema regional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Esses recursos seriam direcionados para pesquisas voltadas para as áreas de desenvolvimento industrial sustentável, sobretudo em áreas que demandavam processos acelerados de inovação, como circuitos integrados, microssistemas e itens de nanotecnologia (GARCIA, 2006).

O CT-PIM chegou a integrar a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal na década de 2000. Nos seus primeiros anos de atuação, em parceria com a empresa Phillips Semicondutores, o centro fez a primeira validação de chip no país, sendo credenciado como o primeiro centro de validação de semicondutores da América Latina. Em 2006, por meio de acordo de cooperação técnica da Suframa com a instituição belga Interuniversity MicroElectronics Center (Imec), começou a implantação de um laboratório de alta tecnologia para a produção de circuitos integrados no PIM, que foi entregue em 2007. O CT-PIM também chegou a realizar cooperações técnicas com as instituições Leti Minatec, da França e especializada em microbiologia e sistemas mecânicos-microeletrônicos, com a VDI/VDE Innovation e Technik GmbH, da Alemanha, com quem fez um convênio para a fabricação experimental de semicondutores e com a Sociedade Fraunhofer IZM, também da Alemanha e com competência em microtecnologia e confiabilidade de sistemas, na época, considerada o maior centro de pesquisas do mundo (GARCIA, 2006) e Suframa (2008).

Já o CBA foi construído com recursos da Suframa em parceria com o Ministério do Meio Ambiente. A área de 12 mil metros quadrados foi inaugurada em 2002 e é composta por 25 laboratórios, central de produção de extratos, instalações administrativas, alojamentos para pesquisadores e instalações para incubação de empresas de base tecnológica.

Também parte da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior da época, atuando na área de biotecnologia, o CBA era equipado com laboratórios ultramodernos para

análises químicas, microbiológicas e farmacológicas, que estavam prontos para atender as empresas do PIM, as universidades e os centros de pesquisa. A intenção era que o CBA atuasse como intermediário entre produtores de conhecimento e indústrias, conforme explicado em nota técnica da instituição de 2014.

Comumente, o Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA) é classificado como um centro de pesquisa, o que foge totalmente de sua proposta de atuação, justamente por não desenvolver dentre suas atividades, ações de investigação científica no sentido da comprovação de hipóteses de fenômenos biológicos. A proposta CBA, difere destas características principalmente por se posicionar como intermediário entre produtores de conhecimento (Universidades e Centros de Pesquisa) e desenvolvedores de produtos (Indústrias), atuando como possuidor de expertises científicas e tecnológicas voltadas à produção, melhoria e/ou verificação da qualidade e viabilidade de produtos e processos das áreas de Cosméticos, Fitoterápicos, Alimentos Funcionais e Nutracêuticos (CBA-SUFRAMA, 2014)

No que tange aos objetivos de internacionalização do modelo, a Suframa intensificou as iniciativas de divulgação das atividades da ZFM, em busca tanto de projeção internacional quanto de atração de investimentos para a Amazônia.

O quadro 15 mostra as ações de promoção comercial executadas pela autarquia em 31 países e 7 unidades da federação.

Quadro 15. Participação da Suframa em missões e eventos de promoção comercial entre 2003 e 2007

Categoria	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Missões internacionais	10	14	27	25	18	94
Eventos nacionais	49	38	54	28	17	186

Fonte: Suframa, 2008.

Além disso, a ZFM ganhou em 2003 o prêmio Destaque de Comércio Exterior concedido pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) em parceria com a Secretaria de Comércio Exterior do MDIC. Em 2004, a Federação Mundial das Zonas Francas, sediada em Genebra, indicou a ZFM como uma das três zonas francas com o melhor desempenho do mundo.

Demonstrando sua intenção de se firmar no comércio exterior, a autarquia também começou a participar de fóruns de negociação inter e intrablocos. Até 2008, a Suframa tinha participado das negociações de acordos do Brasil com o Mercosul, Comunidade Andina, Peru, União Europeia, South Africa Custom Union, Índia, Egito, Japão e Cuba.

Outra iniciativa de destaque para a promoção comercial do modelo foi a criação da Feira Internacional da Amazônia (Fiam). Sua primeira edição foi em 2002 e era um mecanismo para expor os produtos fabricados no PIM, divulgando o polo, ao mesmo tempo em que expunha

casos de sucesso e atraía investidores para ZFM. Na feira, que tinha três dias de duração, os investidores poderiam ter acesso a informações sobre infraestrutura do polo, disponibilidade de mão de obra, diferenciais competitivos e perspectivas para o futuro da região.

De acordo com a Suframa, a primeira edição da feira contou com autoridades governamentais, empresários e jornalistas oriundos de nove estados brasileiros e 25 países. Na oportunidade, a autarquia alega que foram gerados US\$ 1,6 milhão em volume de negócios. Além disso, o evento conseguiu reunir mais de 100 mil visitantes, 253 convidados estrangeiros e 194 expositores em Manaus, que participaram de 283 reuniões, com participação de 14 empresas internacionais e 138 brasileiras, sendo 92 delas vindas de outros estados.

Frente ao sucesso da iniciativa, a feira passou a se repetir bianualmente. Como forma de demonstrar o apoio do Governo Federal ao modelo, o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, compareceu à abertura de sua segunda edição, em 2004. Também participou da ocasião o presidente da Venezuela, Hugo Chavez. As presenças de autoridades nacionais e internacionais conferiu ainda mais destaque ao evento, que manteve sua tradição de ocorrer bianualmente até 2015.

6.3.2 O contingenciamento

Entretanto, ao mesmo tempo em que a ZFM alcançou as conquistas acima mencionadas, o modelo também enfrentou algumas novas dificuldades nos anos 2000. Pode-se dizer que uma das mais marcantes foi o início do contingenciamento dos recursos da Suframa.

A abundância de recursos da autarquia para investimentos na Amazônia observada durante a década de 1990, que foi responsável por grandes conquistas no âmbito da interiorização do desenvolvimento por parte da Suframa, começou a despertar atenção da administração central. Conforme observado no capítulo 4, a partir de 2002, o volume de recursos investidos pela Suframa já assumia caráter mais tímido em relação aos outros anos em face de cortes do governo federal.

Entretanto, a situação passou a se tornar mais drástica a partir de 2003. De acordo com dados da Suframa (2015), a partir desse ano, o contingenciamento da arrecadação proveniente da Taxa de Serviços Administrativos da Suframa (TSA) vem ocorrendo sistematicamente, ocasionando a progressiva recusa de propostas de convênios para repasses de recursos voltados para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental e do Amapá.

No quadro 16, é possível visualizar o montante progressivo de recursos contingenciados da Suframa durante a década de 2000.

Quadro 16. Contingenciamento dos recursos da Suframa na década de 2000, em reais, moeda corrente.

Ano	Despesas da Suframa	Arrecadação da TSA	Saldo Contingenciado da Suframa
2003	86.116.604	155.710.845	69.594.241
2004	125.761.313	192.298.650	66.537.337
2005	156.176.382	211.688.326	55.511.944
2006	128.958.913	240.266.375	111.307.462
2007	263.782.313	245.030.932	-18.751.381
2008	160.764.794	331.646.999	170.882.205
2009	183.408.325	247.736.170	64.327.845
Total	1.104.968.644	1.624.378.297	519.409.653

Fonte: Siafi – Tesouro Gerencial, 2015.

De acordo com o quadro 16, mais de 500 milhões de reais foram contingenciados da Suframa durante a década de 2000. Esses recursos, que poderiam ter sido aplicados no desenvolvimento da Amazônia, acabaram sendo destinados ao governo central para pagamento de obrigações financeiras, deixando a autarquia cada vez mais limitada para cumprir sua missão institucional como agência de desenvolvimento regional.

6.4 INVESTIMENTO PRIVADO

Realizando um balanço do perfil da indústria do Polo Industrial de Manaus até o início da década de 2000, Valle (2007) destaca como principais características: a) grande concentração na produção de bens de consumo duráveis, com uso de tecnologias avançadas e em contínuo processo de transformação; b) forte tendência de especialização em alguns segmentos, com destaque para o eletroeletrônico; c) grande nível de concentração econômica com predominância de poucas empresas na produção dos produtos de maior destaque; d) atividade predominantemente de montagem; e) empresas com centro de decisão fora da ZFM, cujos escritórios se localizavam em São Paulo, ou até fora do país; f) forte dependência de mercados externos como fornecedores de insumos, sobretudo os de maior valor agregado, e; g) margens de lucro elevadas devido ao baixo nível salarial da mão-de-obra do PIM e do valor dos insumos.

Com base nesses pontos e no já exposto nos capítulos anteriores, entende-se então que o PIM chegou à década de 2000 com grande dependência dos investimentos estrangeiros realizados por grandes produtores mundiais de eletroeletrônicos e motocicletas. Essa informação pode ser comprovada pelo quadro 17.

Quadro 17. Os 10 países que mais investiram no PIM entre 2000 e 2010, valor dos investimentos (em milhões de dólares correntes), participação em relação ao total de investimentos estrangeiros e número de indústrias funcionando em Manaus com esses recursos.

	País	Ano											Qtd. Emp.	
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		(%)
1	Japão	361	363	287	431	740	1.048	1.218	1.586	1.903	2.418	3.289	49,18	37
2	EUA	265	451	341	452	483	644	595	668	793	734	873	13,06	38
3	Países Baixos	158	141	100	118	237	308	348	533	555	514	390	5,83	7
4	Finlândia	37	34	104	179	238	308	336	396	437	404	338	5,05	4
5	Coreia do Sul	25	55	41	56	69	95	137	178	245	190	83	1,24	7
6	Alemanha	28	42	43	64	107	141	74	180	194	169	449	6,72	12
7	França	34	41	35	46	50	65	137	176	148	138	333	4,98	9
8	China	4	23	18	23	26	35	40	60	89	58	21	0,32	5
9	Uruguai	9	16	19	22	22	27	28	56	73	82	266	3,98	6
10	Canadá	12	13	9	16	35	28	27	69	76	70	103	1,54	4
TOTAL		934	1178	995	1407	2007	2700	2941	3903	4513	4777	6146	91,90	129

Fonte: Suframa, 2010.

O quadro 18 mostra como, durante a década de 2000, os investimentos estrangeiros corresponderam à maioria do capital investido no PIM.

Quadro 18. Participação dos investimentos estrangeiros em relação ao total de investimentos realizados no PIM durante a década de 2000 (valores em dólares correntes).

Ano	Investimentos totais no PIM	% Investimentos Estrangeiros
2000	1.549.041.181	65,92%
2001	1.963.610.234	63,08%
2002	2.089.362.226	50,57%
2003	2.759.371.829	55,63%
2004	3.448.623.177	62,75%
2005	4.565.713.628	63,74%
2006	5.548.277.440	55,53%
2007	6.703.107.015	62,89%
2008	7.915.024.711	61,55%
2009	7.895.919.502	64,41%
2010	9.278.854.149	72,09%

Fonte: Suframa, 2010.

A partir da década de 2000, em razão das mudanças no contexto mundial, observa-se que novos investidores começaram a considerar Manaus como um bom destino para seu capital. Nesse aspecto, ganha destaque a China, que apesar de ter terminado a década em oitavo lugar em volume de investimentos no PIM, chama a atenção pelo ritmo e nível de crescimento de seus investimentos. O capital originário desse país subiu de 4 milhões de dólares em 2000, para 89 milhões de dólares no ano da crise norte-americana, um aumento de recursos aplicados em Manaus de 2.225% em 8 anos.

Esses investimentos, de acordo com a Suframa, se encontram distribuídos entre os seguintes setores e empresas: a) termoplástico – empresa Tainan Indústria e Comércio Ltda; b) motocicletas – empresas CR Zongshen Fabricante de Veículos, Haobao Motor do Brasil e Moto Traxx, e; c) mecânico – empresa Gree Appliance do Brasil Ltda.

Valle e Lima (2013) destacam que, além das empresas citadas acima, de capital unicamente chinês, haviam outras empresas que também contavam com participação desse país, eram elas: a) setor eletroeletrônico – Samsung, SDI e Proview; b) setor de duas rodas – Dafra, Sundown e Fym.

Para os autores, a intensificação da presença chinesa no polo estava ligada à estratégia mundial de expansão industrial do país. No polo de duas rodas, por exemplo, a ideia era aumentar a participação chinesa em um mercado até então dominado pelo Japão, utilizando preços mais competitivos e grande rede de concessionárias. Além disso, a China teria interesse em utilizar a ZFM como base de exportação de seus produtos para o continente americano.

Nesse sentido, vale destacar que um dos grandes entraves para a entrada do investimento estrangeiro na ZFM é o baixo nível de qualificação da mão de obra, sobretudo no que tange ao idioma. Isso faz com que as empresas tenham que compor seu staff com funcionários trazidos de outras regiões do país, ou até dos seus países de origem.

No que tange ao desempenho das empresas do PIM na década de 2000, pode-se observar que o faturamento e o número de empregos nas indústrias de Manaus mantiveram a trajetória de crescimento iniciada na segunda metade dos anos 1990, conforme mostra o quadro 19.

Quadro 19. Evolução do faturamento (em dólares correntes) e da mão-de-obra empregada no PIM entre 2000 e 2010.

Ano	Faturamento				Mão-de-obra
	REGIONAL	NACIONAL	EXTERIOR	Total (US\$ 1,00)	Quantidade média de mão-de-obra empregada PIM
2000	1.803.491.989	7.849.658.362	741.949.507	10.395.099.858	50.005
2001	1.684.414.661	6.601.653.372	829.042.101	9.115.110.134	54.759
2002	1.611.745.822	6.474.865.769	1.026.327.595	9.112.939.186	57.812
2003	1.940.607.034	7.454.131.031	1.227.706.699	10.622.444.764	64.971
2004	2.907.377.546	10.197.590.478	1.085.929.725	14.190.897.749	79.448
2005	3.963.410.058	12.913.744.761	2.024.527.461	18.901.682.280	89.869
2006	4.771.911.249	16.493.364.299	1.482.729.155	22.748.004.703	98.666
2007	4.271.481.770	20.353.580.347	1.044.793.963	25.669.856.080	98.720
2008	4.881.671.064	24.026.660.079	1.192.004.489	30.100.335.632	106.914
2009	4.056.367.780	21.039.835.748	857.448.076	25.953.651.604	92.699
2010	5.356.807.486	28.820.976.876	1.037.497.108	35.215.281.470	103.662

Fonte: Suframa, 2010.

Observa-se uma trajetória ascendente de faturamento e empregos entre 2000 e 2010, com exceção do ano de 2009, como reflexo da crise mundial observada em 2008. Entretanto, no ano seguinte o polo já apresenta uma rápida recuperação, demonstrando que a crise não desencadeou efeitos consideráveis na produção das indústrias de Manaus. No que se refere ao aumento do faturamento oriundo de exportações, o auge se deu em 2005. Entretanto, essa trajetória não se sustentou nos anos seguintes, com progressiva queda no faturamento dessas operações. Pode-se depreender do quadro 19 que, durante a década de 2000, as empresas foram abandonando aos poucos o esforço exportador e migrando novamente para o mercado interno, que estava extremamente aquecido pelo bom momento vivido pela economia brasileira durante o *boom das commodities*.

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O início do século XXI trouxe de volta à ZFM a sensação de alinhamento à política industrial do país. Embora ainda enfrentasse fortes opositores, o modelo voltou a ter apoio do Governo Federal, que incluía a ZFM no escopo de sua política industrial.

Graças a esse apoio, o modelo foi prorrogado sem tantas dificuldades em 2003, no início do Governo Lula, um marco importante para a segurança jurídica sobretudo dos investimentos destinados ao Polo Industrial de Manaus.

Entretanto, nem tudo ia bem. Com o início da década de 2000 vieram também os contingenciamentos das verbas da Suframa oriundas da TSA. Enquanto na década de 1990 esses recursos foram intensivamente investidos em infraestrutura no interior da Amazônia por meio de convênios, nos anos 2000 pouco sobrava para a Suframa aplicar em desenvolvimento regional.

Os recursos que lhe sobraram, seguiram alinhados com a política industrial de incentivo à competitividade e criação de tecnologia própria. O plano estratégico da Suframa também foi realinhado nesse sentido, sendo uma década marcada mais uma vez pela busca de competitividade que por interiorização do desenvolvimento, como observado no período anterior.

A crise de 2008 não representou grandes perdas para o Polo Industrial de Manaus, que sofreu uma rápida desaceleração em 2009, mas apresentou rápida recuperação no ano seguinte. Esse fenômeno se deu pelo fato de as indústrias, que já tinham originalmente buscado o Polo Industrial de Manaus com foco no mercado interno durante a abertura da economia, voltassem a focar no mercado doméstico para escoamento de seus produtos. Destinar a produção do PIM para o Brasil voltou a ser altamente rentável, já que a economia apresentava ampla expansão devido ao *boom* das *commodities*, alimentando o ciclo virtuoso do crescimento brasileiro. Nesse período, também se observou a volta do movimento de abertura de fábricas em Manaus visando o mercado interno.

7. OS ANOS 2010: A CHEGADA AO JUBILEU DO MODELO

7.1 CONJUNTURA INTERNACIONAL

7.1.1 A reação da economia mundial à crise de 2008

Com o advento da crise internacional iniciada nos EUA em 2008, uma série de rupturas no comércio internacional e no fluxo de capitais foram identificadas. De acordo com Ghironi e Levchenko (2018), o comércio mundial foi tão impactado que o apelido de “*great trade collapse*” foi usado para se referir à dinâmica das importações e exportações nos anos que seguiram a crise.

Somado a isso, nesse período, governantes de vários países também se viram com o desafio de administrar grandes fluxos de imigrantes e refugiados oriundos de regiões dominadas pela fome, crises econômicas e conflitos beligerantes. De acordo com os autores, esses dois fatores foram responsáveis por uma inflexão do movimento de globalização, que estava em franco processo de expansão desde a década de 1990. Em todo o mundo, voltaram a ascender governos conservadores de caráter nacionalista, avessos a investimentos estrangeiros e a movimentos migratórios (GHIRONI e LEVCHENKO, 2018).

Durusoy, Sica e Beyhan (2015) citam como duas causas dos movimentos protecionistas observados após 2008 os seguintes:

- a) Os baixos resultados dos esforços em prol da expansão do livre mercado. Isso pode ser simbolizado pelo fracasso da rodada de Doha da OMC, cujas negociações iniciaram em 2001 e acabaram sendo abandonadas por falta de consenso;
- b) Os problemas relacionados à piora da distribuição de renda causada pela política econômica liberal aplicada desde os anos 1990, que pioraram com o advento da crise financeira de 2008.

Com isso em mente, os autores alegam que muitos países da União Europeia acabaram intensificando o uso de políticas protecionistas no ensejo de eliminar os efeitos da crise mundial no curto prazo. Vale ressaltar que essas políticas já vinham sendo adotadas desde alguns anos antes do colapso mundial, demonstrando o enfraquecimento do modelo liberal então vigente.

Nesse sentido, países desenvolvidos e em desenvolvimento aplicam medidas protecionistas em abordagens diferentes. Kaynak e Newfarmer (2009) e Dadush (2009) demonstram que, enquanto países desenvolvidos dão subsídios e suporte financeiro para suas

indústrias domésticas, nações em desenvolvimento, por não disporem de recursos para tais intervenções, acabam aumentando impostos e dando proteção no mercado financeiro para suas empresas. Rodrick (2011) também levanta a questão da imposição de barreiras não tarifárias³¹ pelos países, que restringem os fluxos do comércio exterior e restringem as regras da OMC. Essa situação pode ser melhor visualizada no quadro 20.

Quadro 20. Medidas tomadas pelos governos após a crise de 2008 que afetaram o comércio internacional (de novembro de 2008 a dezembro de 2009).

País ou Bloco	Número de medidas tomadas	Número de medidas neutras ou de liberalização do comércio	Número de medidas protecionistas	Número de setores afetados pelas medidas protecionistas	Número de parceiros comerciais afetados pelas medidas protecionistas
G8	207	21	186	51	179
G20	446	56	390	58	196
Brasil	32	10	22	11	34
China	27	3	24	23	138
Índia	51	5	46	14	141
Japão	10	0	10	9	98
México	14	5	9	23	32
Rússia	58	10	48	25	132
EUA	54	2	52	20	120
França	27	4	23	14	118
Alemanha	43	4	39	21	116
Espanha	29	3	26	13	108
Reino Unido	30	3	27	6	122

Fonte: Banco Central Europeu (2010).

Analisando o perfil das medidas protecionistas impostas pelos países da União Europeia entre 2008 e 2013, Evenett (2013) observa que o setor mais afetado por tais decisões foi o agropecuário, com 233 medidas protecionistas impostas por esses países. Em seguida estão os setores químico básico (225 medidas) e de equipamentos de transporte (193 medidas). O total

³¹ As Barreiras Não Tarifárias (BNTs) são quaisquer mecanismos e instrumentos de política econômica que influenciam o comércio internacional sem o uso de mecanismos tarifários. O tipo clássico de BNT são as quotas de importação. As quotas são simplesmente uma forma de restrição à quantidade de produto importado, limitada a um número pré-estabelecido alocado sob a base global ou específica. As quotas de importação podem também ser combinadas às barreiras tarifárias tradicionais, com tarifas que variam entre um valor mais baixo, quando a quantidade importada ainda está abaixo da quota (tarifa intra-quota), para um mais alto, uma vez que a quota seja extrapolada (ABIMAQ, 2018).

de medidas protecionistas implementadas por esses países entre 2008 e 2014 foi de 700 (DURUSOY, SICA e BEYHAN, 2015).

7.1.2 A China

De acordo com Andrade, Naretto e Leite (2015), desde 2009, a China é o maior mercado exportador de produtos brasileiros e, desde 2012, esse país também tem se destacado como principal origem dos produtos importados pelo Brasil.

Com base em dados do então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, (2016), entre 2005 e 2012, as exportações brasileiras à China tiveram um aumento de 600%, subindo de US\$ 6,8 bilhões para US\$41,2 bilhões. As importações brasileiras de produtos chineses também apresentaram expressivos aumentos. Entre 2001 e 2013, com exceção do ano de 2009, a média de crescimento anual foi de 35%, subindo mais de 30 vezes. Entre 2005 e 2012, os produtos chineses mais importados pelo Brasil foram: i. máquinas e produtos elétricos (52,1%); ii. Produtos químicos (9,3%); iii. Vestuário e têxteis (8,5%); e iv. Metais (7,8%) (ANDRADE, NARETTO e LEITE, 2015).

Entretanto, a partir de 2012, a economia chinesa começou a enfrentar seu processo de desaceleração do crescimento do PIB. Essa situação acaba trazendo consigo a redução do impulso dado ao Brasil por meio dos investimentos e da construção civil, sendo esse substituído pelo aumento da demanda de exportações por bens de consumo.

Isso acabou gerando danos diretos ao setor de aço brasileiro. A demanda chinesa por aço, que havia crescido 10,5% ao ano entre 2009 e 2013, apresentou uma queda de 3,3% em 2014. Como resultado, desde 2012 o Brasil passou a apresentar um declínio em seu saldo comercial do setor de ferro e siderúrgicos. Nesse contexto, apesar de a China ter se mantido como principal parceiro comercial do Brasil, nossas exportações para aquele país caíram 12,3% em 2014, com 51% de queda nos preços internacionais do minério de ferro. No que tange às importações, em 2015, como efeito do desaquecimento econômico e da desvalorização do real, também houve queda.

Vale ressaltar que, em 2015, enquanto as exportações brasileiras para a China eram majoritariamente compostas por *commodities* (80,3%) e bens semimanufaturados (13,2%), as importações eram sobretudo de bens industrializados (98,8%) e semimanufaturados (0,4%). Entende-se assim que a relação entre os dois países no século XXI é semelhante à vivida pelo Brasil e pela Inglaterra no século XIX, em que o Brasil exportava bens de baixo valor agregado

e, em troca, importava produtos industrializados, revivendo a teoria das vantagens comparativas dinâmicas daquele período, na qual o país experimentava a deterioração de seus termos de troca. Dessa maneira a intensa flutuação do preço das commodities brasileiras, acaba refletindo a fragilidade da economia do país.

Essa situação se torna ainda mais delicada a partir de 2015, quando as mudanças na política cambial chinesa começam a levar à queda nos preços também das commodities florestais e agrícolas, sobretudo o petróleo, afetando diretamente os países emergentes exportadores desses itens.

De acordo com Andrade, Naretto e Leite (2015), os primeiros a reagirem nesse sentido foram o Cazaquistão e o Vietnã, que desvalorizaram suas moedas, movimento esse depois seguido também pela América Latina.

Conti e Blikstad (2017, p. 30) analisam que esse “efeito-China” nada mais fez que potencializar algo já esperado com um “processo de mundialização erigido sobre uma estrutura centro-periferia, nas reformas liberais iniciadas nos anos 1990 e mesmo na estratégia do pensamento econômico liberal, que defende o aproveitamento das ‘vantagens comparativas’”. Nesse contexto, enquanto a China construiu suas vantagens comparativas em um processo de longo prazo, o Brasil optou por aproveitar os benefícios de suas vantagens comparativas no curto prazo.

7.2 ATUAÇÃO ESTATAL

7.2.1 O Governo Dilma e a nova matriz econômica

Giambiagi et al (2016), entende que, na transição da última década para a atual, o Brasil se deparou com a armadilha da renda média³². Problema esse que ficaria para um novo governante, que substituiria um presidente que deixava o Palácio do Planalto com 80% de

³² Expressão que se refere a países que conseguem passar com sucesso pela “primeira etapa” do desenvolvimento, graças a uma gama de circunstâncias favoráveis que possibilitam a transição de níveis de renda per capita baixos para médios. Veloso e Pereira (2013) esclarecem que, na medida em que se aproximam de um nível de renda média, os fatores que haviam sido responsáveis pelo crescimento inicial do país começam a se esgotar, sobretudo no que tange ao estoque de trabalhadores desempregados, levando ao aumento dos salários e reduzindo a competitividade de bens mão de obra intensivos.

popularidade, com uma taxa de crescimento de 7,5% ao ano em 2010 e níveis de desemprego próximos ao mínimo histórico.

Comparando a situação de prosperidade econômica do país no início do século XXI com a vivida no milagre econômico, o autor considera que, assim como na década de 1970, por trás da euforia do final do governo Lula, já podiam ser identificados pontos preocupantes, que podem ser divididos em duas categorias, a conjuntural e a estrutural. Na primeira, estão:

- a) O superaquecimento da economia identificado em 2010, que, de acordo com a Sondagem Industrial da Fundação Getúlio Vargas (FGV), tinha atingido 85% nesse ano, algo similar ao observado nos anos 1970 nas fases finais do ciclo de crescimento, que não teria mais capacidade de se sustentar nos anos seguintes;
- b) O mercado de trabalho, que apresentava baixo nível de mão de obra disponível e aumentos crescentes no salário real, acima do nível de crescimento da produtividade, e;
- c) O aumento da inflação causada pelos dois fatores supracitados, que se aproximava do teto da “banda de tolerância” da meta de inflação do período.

No que se refere aos pontos de categoria estrutural, estão políticas que levaram aos seguintes fenômenos:

- a) Crescimento do gasto público;
- b) Aumento real do salário mínimo, e;
- c) Tendência à redução da taxa de juros e à expansão creditícia.

Ao mesmo tempo que as políticas de categoria estrutural levaram de fato à redução das desigualdades sociais no país, trazendo ótimos resultados para a distribuição de renda, elas também atuavam como mecanismos de estímulo à demanda.

Giambiagi et al (2016) salientam também que as políticas anticíclicas adotadas para combater a crise de 2008 foram eficientes graças ao ambiente favorável interno da economia brasileira, bem como que esse sucesso acabou dando às autoridades a ideia de que o estímulo à demanda deveria continuar a ser adotado, que inclusive “dobraram a aposta” nos anos seguintes.

O governo Dilma, iniciado em 2011, insistiu no binômio da desoneração de impostos acompanhada de estímulo ao consumo, mesmo com o ambiente externo não mais favorável como na década anterior. Isso acabou levando ao ressurgimento do problema fiscal no país.

Durante o governo Lula, teria vigorado no Brasil o chamado “quadrado mágico”³³, que não conseguiu se sustentar após 2010, com a queda dos preços das exportações de commodities brasileiras, o que deteriorou os termos de troca do país. Além disso, também se observou nesse período o aumento da taxa de juros no restante do mundo e a valorização do real, impulsionada pela redução expressiva da taxa de desemprego e pela escassez de mão de obra.

Giambiagi et al (2016) credita a não sustentabilidade do crescimento do Brasil após 2010, à falta de seis fatores no país: educação de qualidade, níveis adequados de investimento e poupança, gasto público eficiente, boa infraestrutura, instituições favoráveis ao crescimento e ambiente de competição.

Nesse contexto, o governo Dilma iniciou com a diretriz de corrigir a questão do câmbio e dos juros. A equipe econômica passou então a tomar medidas no sentido de forçar a desvalorização do real e a redução da taxa de juros reais. A redução dos juros acabou gerando um efeito sobre a inflação, que se aproximou do teto da meta entre 2011 e 2014. Para controlar a situação, o governo, no ensejo de reduzir os preços, anunciou uma redução significativa nos preços de energia elétrica. Além disso, o governo também exerceu controle sobre os preços do petróleo, por meio da Petrobrás. A redução no preço da energia elétrica acabou descapitalizando o setor, enquanto o desincentivo à oferta acompanhado do incentivo à demanda conduziu ao aumento considerável dos preços do item no mercado livre. O compromisso de abastecimento para suprir a demanda crescente acabava forçando as empresas concessionárias de energia a comprar excedentes nesse mercado livre inflacionado, deixando-as com as contas em situação delicada e levando o governo a utilizar o déficit público para socorrê-las.

No que tange ao controle dos preços do petróleo por meio da Petrobras, a estatal, por ser importadora líquida de petróleo e ter preço de venda doméstico fixo, acabava tendo redução de lucro quando os preços internacionais dessa *commodity* aumentavam. Isso, somado aos altos investimentos feitos pela empresa no pré-sal, acabou levando ao endividamento da estatal.

A reeleição da presidente Dilma sob o discurso de manutenção das bem-sucedidas políticas sociais do governo anterior e da política de gastos, incentivando o consumo em meio a um cenário externo não mais favorável, acabou transformando o país em um destino não mais tão atrativo ao capital estrangeiro, impactando o ambiente de negócios no Brasil.

³³ Níveis de preços internacionais das commodities elevados, juros externos próximos de zero, alta taxa de desemprego em 2003 e câmbio desvalorizado, aumentando a competitividade dos produtos brasileiros internacionalmente.

Dessa maneira, o país iniciou 2015 em meio a um cenário paradoxal, no qual a economia dava claros sinais de exaustão ao mesmo tempo que apresentava indicadores econômicos e de mercado de trabalho positivos, passando à população a sensação de que a economia do país estava fora de perigo (GIAMBIAGI et al, 2016).

Ao final desse mesmo ano, o país já apresentava déficit em conta corrente de 5% do PIB, deterioração das contas fiscais, inflação alta, PIB estagnado, crise política causada pelos desdobramentos e do aprofundamento da Operação Lava Jato³⁴, problemas no setor elétrico e investimento com seis trimestres consecutivos de queda.

No intuito de reverter a má situação econômica e a crise política decorrente dela, a então presidente Dilma Rousseff trocou o comando do Ministério da Fazenda, colocando no lugar de Guido Mantega o Ministro Joaquim Levy, de perfil mais ortodoxo, cujas medidas acabaram desagradando tanto o Partido dos Trabalhadores quanto seu eleitorado, que havia votado em um discurso diferente.

O novo ministro anunciou então um programa que visava prioritariamente a recuperação do superávit primário, cujas principais medidas, de acordo com Giambiagi et al (2016) foram:

- a) Maior rigor para concessão do seguro-desemprego;
- b) Regras mais rigorosas para acesso a pensões;
- c) Redução das desonerações tributárias concedidas;
- d) Fim do auxílio do Tesouro para as empresas do setor energético, que passaram a ser autorizadas a cobrirem seus déficits via aumento nas tarifas, trocando gasto público por inflação;
- e) Aumentos em impostos selecionados;
- f) Contingenciamento significativo de gastos públicos;
- g) Forte redução de investimentos públicos;
- h) Taxas de juros altas.

³⁴ A Operação Lava Jato é um conjunto de investigações realizadas pela Polícia Federal que visa apurar um esquema de lavagem de dinheiro que movimentou bilhões de reais em propina. A operação teve início em 2014 e já prendeu e condenou mais de cem pessoas. Investiga crimes de corrupção ativa e passiva, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, organização criminosa, obstrução da justiça, obstrução fraudulenta de câmbio e recebimento de vantagem indevida. De acordo com investigações e delações premiadas da operação, estão envolvidos membros administrativos da empresa estatal Petrobras, políticos e empresários. A Polícia Federal considera a Operação Lava Jato a maior investigação de corrupção da história do país (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

As medidas supracitadas não melhoraram a situação econômica do país, que, em setembro de 2015, acabou tendo seu selo de “bom pagador” retirado pela agência norte-americana de classificação de risco Standard & Poor’s. O Brasil teve assim sua nota rebaixada, perdendo seu lugar na lista de países considerados “*investment grade*”³⁵, passando a figurar no rol de países considerados “especulativos”³⁶.

Além da Standard & Poor’s, a agência Moody’s já havia rebaixado também a classificação do país no mês anterior, que caiu para o último grau dentro da considerada faixa de investimento, de acordo com informações do jornal Valor Econômico (2015). Esses sucessivos rebaixamentos levaram à redução do crédito externo para o país, além de torná-lo pouco atrativo para investidores de grande porte.

Teixeira, Dweck e Chernavsky (2018), creditam a recessão econômica iniciada em 2015 aos seguintes fatores:

- a) Expectativas insatisfeitas em razão da desaceleração econômica e do forte pessimismo difundido desde as manifestações de junho de 2013;
- b) Política econômica fortemente recessiva em 2015, implantada com o intuito de recuperar a credibilidade das políticas fiscal e monetária e que acabou levando ao aprofundamento da desaceleração que já vinha ocorrendo e que inseriu a economia em um ciclo vicioso de contração de gastos, queda da atividade econômica, queda das receitas e, com isso, mais necessidade de redução de gastos;
- c) Instabilidade política causada pelos desdobramentos e aprofundamento da Operação Lava-Jato e diversos vazamentos de delações;
- d) Paralisação de setores-chaves da economia, como petróleo e construção civil como efeito da Operação Lava-Jato;
- e) O processo de impeachment, que teve como fundamento a alegação da existência de crimes de responsabilidade fiscal, e;
- f) A falta de sustentabilidade política do governo Dilma.

³⁵ Investment Grade é uma nota atribuída aos países por agências de classificação de risco. Essa nota mede a capacidade de as nações saldarem suas dívidas internas e externas e de oferecerem retorno aos investidores. Atualmente, as agências mais conceituadas do mundo que realizam essa classificação são: Fitch Ratings, Moody’s e Standard & Poor’s.

³⁶ O grau especulativo demonstra grande probabilidade de inadimplência por parte de um país receptor de investimento.

Todos esses fatores encontraram uma economia que, nos anos 2010, não tinha conseguido aproveitar de maneira eficiente o bom momento pelo qual passou durante a década anterior para diversificar sua economia e sua pauta exportadora. O alto volume de investimentos estatais acabou não solucionando problemas relacionados à infraestrutura e à baixa competitividade dos produtos nacionais de maior valor agregado. Enquanto isso, o setor agrário, responsável pelos superávits brasileiros da década de 2000, se tornava cada vez mais priorizado no que tange aos investimentos e políticas de incentivo.

Como resultado, em 2015, as externalidades positivas se esgotaram e o Brasil se viu novamente dependente de um modelo agrário-exportador, cujos preços eram determinados internacionalmente e passaram a não mais favorecer o país. Em outras palavras, a crise de 2015, além dos fatores políticos e internacionais, se aprofundou pela escolha do país, feita nos anos anteriores, por priorizar os retornos de curto prazo oriundos da produção de bens primários e deixar em segundo plano o caminho mais difícil e sustentável, de diversificar a matriz econômica do país, aumentando sua competitividade em produtos de maior valor agregado via política industrial de viés schumpeteriano³⁷ (voltado à transformação do estado da arte) e não ricardiano³⁸ (corretivo), como tradicionalmente feito no país.

Sustentando esse argumento, Schapiro (2013) alega que política industrial é uma ferramenta para alterar a alocação econômica vigente em busca de outro padrão de especialização produtiva, com maior abertura à inovação e ao progresso técnico. Essa condição não seria atingida pelo livre mercado, que apenas estimularia os padrões existentes que já dão certo, sem abrir espaço para a descoberta de novos. Dessa maneira, uma política desenhada para o rompimento desses padrões antigos estimularia setores com maior nível de difusão inovadora, ao criar intencionalmente uma assimetria econômica entre os diferentes segmentos, induzindo o comportamento dos agentes e, por fim, criando vantagens comparativas antes não existentes nos paradigmas mais promissores.

Rodrick (2004), sem desconsiderar o poder da iniciativa privada em conduzir uma nação ao desenvolvimento, também entende que o Estado deve assumir um papel de coordenação do setor produtivo através de uma política industrial, em complementação às forças de mercado, reforçando ou inibindo os efeitos alocativos deletérios que os mercados existentes poderiam produzir.

³⁷ Política industrial que compreende mudanças estruturais e transformação do estado da arte.

³⁸ Política industrial de viés mais corretivo e incremental.

Dessa maneira, entende-se que os governos do Partido dos Trabalhadores, apesar de possuírem forte viés intervencionista e terem conseguido êxito no problema histórico brasileiro de distribuição de renda, acabaram, em face da euforia econômica vivida nos anos 2000 e dos ótimos resultados econômicos e sociais alcançados, deixando de lado problemas estruturais vitais para a conquista da maior sustentabilidade econômica do crescimento brasileiro via aumento de competitividade em produtos de maior valor agregado, menos sujeitos a flutuações de preços internacionais.

7.2.2 O Governo Temer

Com o desgaste econômico e político que resultou no impeachment da presidente Dilma Rousseff e na ascensão ao poder de seu vice, Michel Temer, em maio de 2016, os rumos da política econômica mudaram novamente no país, pela terceira vez desde 2010.

Para Teixeira, Dweck e Chernavsky (2018), o governo Temer simbolizou uma nova guinada liberal na economia brasileira, mudando a configuração do poder no país, onde os sindicatos de trabalhadores e movimentos sindicais perderam espaço na construção da agenda do governo.

Os autores também consideram que fortes sinais de orientação liberal da gestão que iniciou em 2016 e encerrou em 2018 foram a Emenda Constitucional 95 de 2016, que estipulou um teto de gastos públicos, corrigido apenas pela inflação, para os 20 anos subsequentes, e a proposta de reforma da previdência que, até o momento no qual este capítulo foi escrito, ainda se encontrava em discussão no Legislativo.

Essa mudança de postura, de acordo com a visão supracitada, caso se mantenha, poderá colocar em risco a atuação da política fiscal no sentido redistributivo e de promoção do crescimento econômico, com possibilidades de afetar o Estado de Bem-Estar Social brasileiro.

Além disso, algumas reformas liberalizantes foram anunciadas. De acordo com Teixeira, Dweck e Chernavsky (2018), elas foram:

- a) Flexibilização do mercado de trabalho com alterações na legislação trabalhista, com destaque para a terceirização de atividades-fim e da flexibilização de jornadas;
- b) Fim do uso do poder de compras governamentais como forma de induzir a industrialização nacional;
- c) Reforma do sistema de financiamento de longo prazo, reduzindo a atuação do BNDES; e

d) Reestruturação das estatais e privatização de ativos.

Conforme visto, o governo Temer não viu no investimento estatal uma saída para a crise. Pelo contrário, adotou uma postura similar à do governo brasileiro dos anos 1990, apostando em uma solução ortodoxa para a crise, com contenção de gastos estatais e incentivos à privatização e flexibilização da legislação trabalhista. O governo também empreendeu alguns esforços para incentivo à competitividade do setor industrial brasileiro, com foco sobretudo nas exportações. Nesse aspecto, foram lançadas políticas voltadas à produção e à exportação de produtos de maior valor agregado produzidos por micro e pequenas empresas, assim como exportações no setor de serviços foram estimuladas.

Em 2017, o setor agropecuário apresentou recuperação, alavancando novamente as exportações, o consumo interno e os investimentos, marcando assim a volta, mesmo que tímida, do crescimento da economia. Enquanto em 2015 e em 2016 o PIB decresceu -3,5% ao ano, em 2017 foi registrado um aumento de 1% nessa taxa, frustrando as expectativas do mercado (Folha de São Paulo, 2018).

Nesse período, também foi registrada uma redução na taxa de inflação, como consequência da taxa de desemprego elevada, em torno de 12,2% em 2017, de acordo com o IBGE.

A recuperação das exportações brasileiras em 2017 não foi acompanhada por melhoras expressivas na composição da pauta exportadora do país. De acordo com dados do Ministério da Economia (ME), dos dez principais itens exportados pelo Brasil, apenas um não é classificado como bem primário. O setor agropecuário foi responsável por 44% das vendas que o Brasil fez ao exterior em 2017, conforme demonstrado no quadro 21.

Quadro 21. Dez produtos mais exportados pelo Brasil em 2017, em ordem decrescente de valor exportado (em dólares).

Descrição do produto (SH4)	2017 - Valor FOB (US\$)
Soja, mesmo triturada	25.717.736.995
Minérios de ferro e seus concentrados, incluídas as pirites de ferro ustuladas (cinzas de pirites)	19.199.154.200
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos	16.625.024.187
Açúcares de cana ou de beterraba e sacarose quimicamente pura, no estado sólido	11.411.926.966
Automóveis de passageiros e outros veículos automóveis principalmente concebidos para o transporte de pessoas	6.669.807.393
Carnes e miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas, das aves da posição 0105	6.577.585.850
Pastas químicas de madeira, à soda ou ao sulfato, exceto pastas para dissolução	5.924.285.087
Tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja	4.973.331.368

Milho	4.631.045.783
Café, mesmo torrado ou descafeinado; cascas e películas de café; sucedâneos do café contendo café em qualquer proporção	4.613.488.509

Fonte: Comextat – ME, 2019.

Em contrapartida, observa-se no quadro 22 que oito dos dez produtos mais importados pelo país são os dotados de maior valor agregado, demonstrando a deficiência interna na produção competitiva desses itens.

Quadro 22. Dez produtos mais importados pelo Brasil em 2017, em ordem decrescente de valor importado (em dólares).

Descrição do produto (SH4)	2017 - Valor FOB (US\$)
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos; preparações não especificadas nem compreendidas noutras posições, contendo, em peso, 70 % ou mais de óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, os quais devem constituir o seu elemento	11.847.729.020
Partes e acessórios dos veículos automóveis	5.449.559.701
Aparelhos elétricos para telefonia ou telegrafia por fios, incluídos os aparelhos telefônicos por fio combinados com auscultadores sem fio e os aparelhos de telecomunicação por corrente portadora ou de telecomunicação digital; videofones	4.341.093.141
Circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos	4.114.796.300
Hulhas; briquetes, bolas e combustíveis sólidos semelhantes, obtidos a partir da hulha	3.393.325.023
Medicamentos constituídos por produtos misturados ou não misturados, preparados para fins terapêuticos ou profiláticos, apresentados em doses	3.218.111.463
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos	2.966.954.179
Automóveis de passageiros e outros veículos automóveis principalmente concebidos para o transporte de pessoas, incluídos os veículos de uso misto (station wagons) e os automóveis de corrida	2.956.681.159
Sangue humano; sangue animal preparado para usos terapêuticos, profiláticos ou de diagnóstico; anti-soros, outras fracções do sangue, produtos imunológicos modificados, mesmo obtidos por via biotecnológica; vacinas, toxinas, culturas de microrganismos	2.898.627.567
Adubos (fertilizantes) minerais ou químicos, contendo dois ou três dos seguintes elementos fertilizantes: azoto (nitrogénio), fósforo e potássio; outros adubos (fertilizantes).	2.567.981.063

Fonte: Comextat – MDIC, 2019.

7.2.3 A Zona Franca de Manaus após a crise de 2008

Diante do enfraquecimento do modelo de governo de orientação desenvolvimentista iniciado por Lula em 2003 e continuado por Dilma até 2013, a situação da ZFM passou a se tornar mais delicada, uma vez que, sob a ameaça da retomada de uma política mais liberal, a perenidade do modelo, assim como a previsibilidade dos investimentos na Amazônia estavam novamente em risco.

Além disso, nos anos 2010, o prazo de vigência do modelo, prorrogado em 2003, já se tornava mais próximo. Para os investidores, a segurança jurídica de dez anos era insuficiente

para que os fluxos de capital para a região pudessem ser garantidos, o que gerava uma grande preocupação para os parlamentares.

Dessa maneira, as bancadas da Amazônia Ocidental e do Amapá, sobretudo a do Amazonas, intensificaram seus trabalhos, já iniciados na década anterior, em prol de uma nova prorrogação do modelo, dessa vez com prazos mais extensos, visando uma atração de investimentos mais efetiva para a região.

Visando intensificar a força do modelo através da maior inclusão dos demais estados da Amazônia Ocidental e do Amapá nos benefícios gerados pelo modelo, foi regulamentada, em 2016, a Zona Franca Verde, projeto que havia sido aprovado em 2009, mas que ainda não gerava efeitos na Amazônia.

7.2.3.1 A nova prorrogação do modelo

7.2.3.1.1 A tramitação da PEC

O processo político para nova prorrogação do prazo da ZFM teve início em 2008, através da PEC nº 17/2008, de autoria do então Senador da República Arthur Virgílio Neto (PSDB/AM), que propunha a extensão do prazo até 2033, sob as seguintes justificativas.

- a. os benefícios econômicos do modelo para a região que, à época, gerava um PIB da ordem de R\$40 bilhões para o Estado;
- b. as externalidades positivas que a ZFM gerava aos estados vizinhos, através da demanda de mão de obra, indução para realização de obras inter-regionais e formação de mão de obra qualificada;
- c. a então Taxa de Serviços Administrativos (TSA) paga à Suframa, que de 2002 a 2007 tinha totalizado aproximadamente R\$470 milhões e representava uma das principais fontes de investimentos da União na região;
- d. o benefício ambiental gerado pela concentração de indústrias no AM, que inibiria a devastação da floresta ao gerar empregos e afastando trabalhadores de atividades que poderiam gerar danos à biodiversidade; e
- e. compromisso do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, que, em visita à Manaus naquele ano, havia anunciado postura favorável à manutenção dos benefícios da ZFM.

Entretanto, em 2008, o assunto acabou não evoluindo de forma tão célere. A PEC teve parecer favorável em 2009 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, mas acabou tendo sua data de votação adiada mais de vinte vezes, até que em 2010 a proposta foi aprovada em primeiro e segundo turnos no Senado por unanimidade e remetida à Câmara dos Deputados em 15/07/2010.

Na Câmara dos Deputados, foram apensadas à PEC 17/2008, a PEC nº 439/2010, de autoria do Deputado amazonense Silas Câmara (que propunha a prorrogação dos benefícios da ZFM por tempo indeterminado) e a PEC nº 103/2011, de autoria do Poder Executivo (que sugeria a prorrogação por mais cinquenta anos do prazo de vigência da ZFM), convertendo-as na PEC nº 506/2010.

Mais uma vez, assim como na constitucionalização do modelo, a relatoria da matéria ficou com um parlamentar amazonense. O deputado Henrique Oliveira, deu parecer positivo à admissibilidade da PEC e, em sua justificativa, além de ressaltar as motivações já apresentadas pelo Senador Arthur Virgílio Neto em sua proposta de 2010, acrescentou o argumento do compromisso firmado também pela Presidente da República à época, Dilma Rousseff, que, em visita à Manaus em 2012, anunciou ter tomado a decisão política de prorrogar a ZFM por 50 anos a contar do prazo vigente de seu vencimento.

No âmbito dessa comissão especial para tratar da proposta, foi então iniciada a estratégia da bancada amazonense para angariar o apoio do Governo Federal, da sociedade e das bancadas dos outros estados beneficiados pelos incentivos do Modelo ZFM (Acre, Rondônia, Roraima e Amapá), assim dotando de maior força a defesa da PEC. Para isso, foram requeridas pelos deputados várias audiências públicas sobre o tema, contando com as presenças de diferentes representantes da sociedade e governos de toda a Amazônia Ocidental e do Amapá.

Ao término da referida comissão, o relator, também amazonense, deputado Átila Lins, acolheu as emendas nº 4 e 5/2013, apresentando um substitutivo que, além de prorrogar a ZFM por mais 50 anos, conforme propunha a PEC nº 103/2011 de autoria do Executivo Federal, contemplasse a harmonização dos prazos de vigência das Áreas de Livre Comércio por igual período.

Após três adiamentos, em 19/03/2014 a proposta foi aprovada no primeiro turno da Câmara dos Deputados, com 364 votos a favor, 3 abstenções e apenas 3 votos contra.

Entretanto, antes de a PEC nº 506/2010 ir para o segundo turno de votação, um acordo entre as bancadas da área de atuação da Suframa e as do restante do país fez com que a PEC nº

103/2011 (convertida posteriormente em PEC nº 20/2014) fosse votada e aprovada em separado no segundo turno, o que fez com que a mesma fosse remetida e aprovada no Senado também em separado, convertendo-se na Emenda Constitucional nº 83/2014, de 05/08/2014, e fazendo com que a PEC nº 506/2010, que contemplava a extensão do prazo das Áreas de Livre Comércio da Amazônia Ocidental e do Amapá, fosse considerada prejudicada e arquivada. A intenção era de que esse tema fosse tratado no bojo da aprovação da Lei de Informática, matéria de interesse às forças opostas à ZFM.

7.2.3.1.2 Análise do processo político por trás da aprovação

Interpretando os trâmites e os acontecimentos políticos do período, com base em declarações de parlamentares, notícias veiculadas pelos principais meios de comunicação locais e nacionais, bem como pelas páginas oficiais do Senado e da Câmara dos Deputados, pode-se interpretar o jogo de interesses que levou ao desfecho da prorrogação da ZFM até 2073.

A estratégia da bancada amazonense, que muitas vezes via nos outros estados oposição aos benefícios concedidos a Manaus, conforme abordado em capítulos anteriores, foi primeiramente a de reverter essa situação. Durante a tramitação na Câmara dos Deputados, os parlamentares amazonenses buscaram sobretudo apoio das bancadas dos outros Estados da área de atuação da Suframa (AC, AP, RO e RR). Para isso, na Comissão Especial da Câmara para tratar da PEC nº 506/2010, o Deputado Átila Lins (PSD/AM) fez um substitutivo com emendas dos deputados desses Estados, juntando também na proposta de prorrogação da ZFM a extensão do prazo dado às Áreas de Livre Comércio dessas unidades da federação, por igual período.

Para mobilizar ainda mais a sociedade civil e o Governo Federal na causa, foi realizada uma série de audiências públicas e de seminários itinerantes sobre o tema, contando com a presença de lideranças políticas, empresariais e burocráticas.

Frente ao poder demonstrado pelas bancadas unidas do Norte durante os trâmites para a aprovação da PEC nº 506/2010, os parlamentares de outros Estados, tradicionalmente contrários à estrutura de incentivos da ZFM, entenderam que seria mais interessante a convergência ao confronto.

Durante o mesmo período, também estava tramitando no Congresso a proposta de prorrogação por mais dez anos da Lei de Informática, que beneficiava os estados de São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco, clássicos opositores da ZFM no Congresso. Foi então que um acordo foi feito entre as bancadas e o apoio à prorrogação dos

incentivos da ZFM e das ALC's, por parte dos deputados dos estados onde os polos de informática estão instalados, foi condicionado à reciprocidade da bancada da Amazônia Ocidental e do Amapá na aprovação à prorrogação da Lei de Informática, sob a justificativa de que o pacto representava a manutenção do equilíbrio competitivo entre as diferentes regiões do País.

Dessa maneira, tanto as bancadas dos estados de vigência da ZFM quanto as dos estados interessados na prorrogação da Lei de Informática tiveram que ceder. Os parlamentares da Amazônia tiveram que aceitar a prorrogação da Lei de Informática, que beneficiava sobretudo os estados das regiões sul e sudeste em detrimento dessa indústria na ZFM. Em contrapartida, os representantes do sul e do sudeste acabaram aceitando a prorrogação dos incentivos da ZFM, o que, em sua maioria, alegam ser uma “concorrência interna desleal”.

Além disso, os Estados do Acre, Rondônia, Roraima e Amapá, que após terem se unido às articulações da bancada amazonense para a aprovação da PEC nº 506/2010 estavam prestes a conseguir a prorrogação de suas ALC's até 2073, também acabaram tendo que ceder. No desmembramento das propostas, após a votação em separado da questão dos benefícios da ZFM através da PEC nº 20/2014, a matéria relativa às áreas de livre comércio acabou sendo votada dentro do Projeto de Lei nº 61/2014, relativo à Lei de Informática, que, de acordo com Queiroz (2014), prorrogava até 2050 as isenções das Áreas de Livre Comércio que existiam até a data de publicação da lei.

7.2.3.2 A Zona Franca Verde (ZFV)

A chamada Zona Franca Verde (ZFV) foi oficialmente criada pela Lei 11.898 de 2009, sancionada pelo então presidente Lula, que, em seus artigos 26 e 27, determina:

Art. 26. Os produtos industrializados na área de livre comércio de importação e exportação de que tratam as Leis nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989, nº 8.210, de 19 de julho de 1991, nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e nº 8.857, de 8 de março de 1994, ficam isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer outro ponto do território nacional.

§ 1º A isenção prevista no caput deste artigo somente se aplica a produtos em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional, provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral, exceto os minérios do Capítulo 26 da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM, ou agrossilvopastoril, observada a legislação ambiental pertinente e conforme definido em regulamento.

§ 2º Excetuam-se da isenção prevista no caput deste artigo as armas e munições, o fumo, as bebidas alcoólicas, os automóveis de passageiros e os produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvos os classificados nas posições 3303 a 3307 da NCM, se destinados, exclusivamente, a consumo interno nas áreas de livre comércio referidas no caput deste artigo ou quando produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com

processo produtivo básico e observada a preponderância de que trata o § 1º deste artigo.

Art. 27. A isenção prevista no art. 26 desta Lei aplica-se exclusivamente aos produtos elaborados por estabelecimentos industriais cujos projetos tenham sido aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus.

Basicamente, esse novo regramento deu previsão legal para que indústrias localizadas em Brasileia, Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul (AC), Tabatinga (AM), Macapá e Santana (AP), Guajará-Mirim (RO), Boa Vista e Bonfim (RR) pudessem gozar de incentivos similares aos do Polo Industrial de Manaus. Para a produção de bens industrializados, as empresas localizadas nessas áreas passariam a gozar de isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Entretanto, diferentemente do que ocorre em Manaus, como condição para tal benefício, os produtos incentivados devem ter preponderância de matéria-prima regional de origem vegetal, animal ou mineral, resultante de extração, coleta, cultivo ou criação animal na região da Amazônia Ocidental e no estado do Amapá.

A esse novo marco legal, se somam os incentivos já concedidos a essas áreas em legislações anteriores. Dessa maneira, de acordo com a Suframa (2016), a partir de 2016, as ALC's da Amazônia Ocidental passaram a contar com os seguintes incentivos:

- i. Em operações de importação:
 - a) Suspensão do II e do IPI³⁹.
- ii. Em compras de bens nacionais:
 - a) Isenção do IPI, quando o item for destinado ao consumo, beneficiamento, estocagem ou industrialização;
 - b) Redução a zero das alíquotas de PIS, Pasep e Cofins incidentes sobre as receitas de vendas destinadas ao consumo ou à industrialização nas ALC's, por pessoa jurídica estabelecida fora da ZFM; e
 - c) Isenção do ICMS.
- iii. Em vendas para o restante do país:
 - a) Isenção do IPI⁴⁰; e
 - b) Redução do PIS, do Pasep e da Cofins⁴¹.

³⁹ Convertida em isenção quando a mercadoria é destinada ao consumo e venda internos, determinados tipos de beneficiamento, turismo, estocagem para comercialização ou internação como bagagem acompanhada.

⁴⁰ Incentivo incluído a partir de 2016 com a Zona Franca Verde.

⁴¹ O valor da redução depende do tipo de bem, da localização dos envolvidos na operação comercial e do regime de tributário da empresa vendedora.

Apesar de ter sido criado em 2009, no Governo Lula, o regramento só passou a ter efeito a partir de 2016, após sua regulamentação por meio dos Decretos nº 8.597, de 18 de dezembro de 2015, e nº 6.614, de 28 de outubro de 2008.

De acordo com a Suframa (2016), a Zona Franca Verde foi um novo esforço do Governo Federal com vistas ao desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, cujo objetivo é estimular, de forma responsável, a industrialização no interior da região, de modo a garantir a sua preservação e, ao mesmo tempo, valorizar o aproveitamento de sua biodiversidade. A ideia é transformar a matéria-prima regional em uma base para o desenvolvimento sustentável, com produção de alto valor agregado e garantia de geração de emprego e renda na Amazônia.

Para que as empresas passem a gozar dos incentivos da ZFV, devem apresentar um projeto técnico-econômico junto à Suframa, que analisará, dentre outros aspectos, a satisfação do critério de preponderância de matérias-primas regionais na fabricação do produto. Conforme a Resolução nº 001 de 2006 da Suframa, uma mercadoria pode ser classificada como detentora de preponderância de insumos regionais nas seguintes situações:

- a) Preponderância absoluta: mais de 50% da composição final do produto constituída por matérias-primas regionais em termos de peso, volume ou quantidade;
- b) Preponderância relativa: a participação da matéria-prima regional na composição do produto final deve ser percentualmente maior que a participação de qualquer outra matéria-prima não regional; e
- c) Preponderância por importância: quando a presença de determinado insumo for indispensável para dar a característica essencial ao produto final, sendo sua ausência ou substituição capaz de descaracterizar o produto, dando-o natureza diversa.

Quanto à determinação sobre o que se considera como matéria-prima regional, a Suframa (2016) declara que:

Quanto à procedência da matéria-prima para sua classificação como de origem regional, é estabelecido que basta que o processo de extração, coleta, cultivo ou criação animal seja realizada dentro dos limites legais da Amazônia Ocidental, constituída pelos Estado do Acre, Estado do Amazonas, Estado de Rondônia e Estado de Roraima, ou nos limites do Estado do Amapá, exceto as ALCs de Roraima, que não preveem a procedência do Estado do Amapá como válida para constituir matéria-prima de origem regional (SUFRAMA, 2016, p. 13).

Entende-se, portanto, que a ZFV foi o primeiro esforço robusto para que os benefícios do modelo de industrialização de Manaus, marcado pela produção de itens de maior valor

agregado, fossem estendidos para o interior da Amazônia, mais precisamente para as áreas de fronteira. Além disso, o projeto veio acompanhado de outra importante preocupação para a sustentabilidade do modelo: a criação de vantagens competitivas regionais, usando para isso as chamadas “vocações amazônicas”.

A ZFV nasce com o intuito de desenvolver nas áreas de fronteira um modelo de industrialização sustentável com base naquilo que a Amazônia já possui de vantagens competitivas internacionais, ou seja, os insumos amazônicos. Esses itens regionais, que são cobiçados por indústrias em todo o mundo, são valiosos insumos sobretudo para as indústrias químicas, cosméticas, de medicamentos e de alimentos e ainda são pouco explorados para a geração de valor agregado local, sendo, em geral, vendidos *in natura* para o exterior.

Em virtude do recente lançamento do projeto, ainda não há como avaliar os resultados da iniciativa. Entretanto, durante o período analisado pelo presente trabalho, a Suframa aprovou em 2017 dois projetos industriais para gozo de incentivos fiscais da ZFV, ambos no estado do Amapá. Um relativo a uma indústria de sorvetes e outro de ração para animais. Na ocasião, a expectativa era de que, juntas, as empresas movimentassem em torno de R\$ 43,5 milhões na economia do Amapá, gerando em torno de 400 novos empregos (G1 Amapá, 2017).

7.2.3.3 A renúncia fiscal

De acordo com Suframa (2018) e A Crítica (2018), em estudo encomendado em 2018 pelo Governo do Amazonas, foi comprovado que a renúncia fiscal referente à Zona Franca de Manaus girou em torno de R\$ 26 bilhões em 2017, enquanto a do restante do país ultrapassava os R\$282 bilhões. Desse montante, os benefícios relativos à redução e isenção do II e IPI foram de R\$16 bilhões em 2017. Dessa forma, ao mesmo tempo que a ZFM gerou 41% da arrecadação federal da região Norte, área detentora de 45% do território nacional, isso correspondeu a apenas 10% de toda a renúncia fiscal do país.

Bispo (2009), explica que 54,42% da riqueza produzida pelas indústrias localizadas em Manaus vai para o governo em forma de tributos diretos e indiretos, enquanto apenas 27,28% são distribuídas entre os empregados e 1,8% para os proprietários. Já no restante do país, em que a parcela do governo gira em torno de 41,54% do faturamento, os empregados ficam com 36,31% e os empresários com 6,44%. O autor concluiu em sua pesquisa que as indústrias na ZFM acabam criando menos riqueza comparativamente aos mesmos setores instalados em outros pontos do país, além de distribuírem também menor valor aos empregados e proprietários, ao passo em que acabam gerando efeitos positivos na arrecadação governamental.

Além disso, diferente do que ocorre na maioria dos outros estados, para que uma empresa receba os incentivos fiscais oferecidos pela ZFM, ela precisa cumprir uma série de requisitos e contrapartidas, cujo cumprimento é acompanhado de perto pela Suframa, sem contar com as demandadas pelo Governo do Amazonas, relativas a investimentos em educação superior e turismo, que não entram no escopo deste trabalho.

A necessidade da comprovação da viabilidade econômica do projeto, de garantias a respeito da aquisição de insumos no mercado nacional, gerando emprego em outros estados do país e investimentos em pesquisa e desenvolvimento, por exemplo, garantem uma série de externalidades positivas, além do transbordamento do desenvolvimento gerado com o modelo.

Isso pode ser comprovado por estudo divulgado em 2018 pelo Sindicato dos Servidores da Suframa (Sindframa), que aponta que, em 2017, as empresas incentivadas pela ZFM adquiriram mais de 31 bilhões de reais em produtos fabricados em outras unidades da federação. Fazendo uso de metodologia do BNDES, o sindicato calculou que as compras realizadas pelas empresas da ZFM geraram, em todo o país, 169.762 empregos diretos e 599.260 empregos indiretos, somando, em 2017, 769.022 empregos nacionais gerados pelo modelo, sem contar com os trabalhadores das indústrias do PIM.

No quadro 23⁴², pode-se ter uma noção da evolução desses valores e dos empregos gerados no Brasil pela ZFM entre 2013 e 2017.

Quadro 23. Compras realizadas no mercado nacional (em bilhões de reais) e empregos gerados no Brasil pela ZFM entre 2013 e 2014.

Ano	2013	2014	2015	2016	2017
Compras	R\$ 30,23	R\$ 24,67	R\$ 28,70	R\$ 30,11	R\$ 31,20
Empregos Diretos	203.762	160.389	168.802	165.189	169.762
Empregos Indiretos	719.278	566.174	595.872	583.116	599.260
Total de empregos gerados	923.040	726.563	764.674	748.305	769.022

Fonte: Suframa e Sindframa, 2018.

⁴² A metodologia utilizada para o cálculo foi baseada na tabela de geração de empregos do BNDES (2003), onde consta que cada 10 milhões de reais em produção geram 124 empregos diretos. O BNDES também indica que, no setor industrial, cada emprego direto gerado corresponde a 3,53 empregos indiretos. Corrigiu-se pelo IGP-M o valor de R\$10 milhões para o correspondente em cada ano analisado na série histórica, dividiu-se o valor de compras por esse valor corrigido e multiplicou-se por 124 para a obtenção do número de empregos diretos e por mais 3,53 para a quantidade de empregos indiretos.

Dessa maneira, entende-se que, entre 2013 e 2017, a ZFM conseguiu gerar cerca de 783 mil empregos no Brasil apenas decorrentes de suas compras, ao mesmo tempo que manteve 98% da cobertura vegetal do Amazonas preservada, em troca de 10% da renúncia fiscal nacional. Com base nas proporções estimadas econometricamente por Bispo (2009)⁴³, calcula-se que, em 2017, com um faturamento de 81,7 bilhões de reais, a ZFM teria sido responsável pelo recolhimento de R\$44,46 bilhões em impostos municipais, estaduais e federais, demandando para isso uma renúncia tributária de R\$26 bilhões em 2017, um superávit de aproximadamente R\$18 bilhões, de acordo com essa metodologia.

7.3 SUFRAMA

Conforme acompanhado nos capítulos anteriores, desde a abertura da economia, em 1990, a Suframa iniciou um longo processo de perda da força conquistada ao longo de suas primeiras décadas de vigência.

Com o passar dos anos, progressivamente foram sendo cortadas suas atribuições e recursos. Aliada aos grupos de interesse locais na manutenção do modelo, a autarquia passou então a lutar pela sobrevivência da ZFM, enquanto via boa parte de suas iniciativas sendo dificultadas pela falta de recursos e de apoio político. A autonomia orçamentária e administrativa da entidade também foi seriamente comprometida por diretrizes do Governo Federal tomadas desde a década de 2000 levando a autarquia e o modelo para o que muitos especialistas consideram como sua pior fase desde sua criação.

Os doze anos de um governo de orientação mais desenvolvimentista conseguiram garantir algumas conquistas, como a prorrogação do modelo e a criação da Zona Franca Verde. Entretanto, os progressivos cortes de recursos, intensificados pela crise dos anos 2010, aliados à baixa capacidade de inserção das necessidades da ZFM na agenda governamental, que possuía outras prioridades, geraram graves consequências à competitividade da ZFM, sobretudo do PIM.

A prorrogação por si só já não garantia a competitividade da ZFM, que vinha sendo reduzida cada vez mais pela intensificação da abertura da economia não acompanhada de investimentos necessários em melhoras de infraestrutura física, de pessoal e tecnológica na região.

⁴³ De acordo com Bispo (2009), 54,42% da riqueza produzida pelas indústrias do PIM volta para o governo em forma de tributos diretos e indiretos.

Nesta seção, serão brevemente abordados os projetos da Suframa iniciados ou ainda vigentes entre 2010 e 2017, ano do jubileu do modelo.

7.3.1 O contingenciamento

Na década de 2010, os contingenciamentos anuais sofridos pela autarquia passaram a ser cada vez mais expressivos, conforme apresentado no quadro 24.

Quadro 24. Contingenciamento dos recursos arrecadados pela Suframa entre 2010 e 2016.

Ano	Arrecadação	Despesas	Contingenciamento Total	Contingenciamento Percentual
2010	R\$ 409.070.324,79	R\$ 136.334.939,60	R\$ 272.735.385,19	67%
2011	R\$ 479.360.553,49	R\$ 152.454.540,26	R\$ 326.906.013,23	68%
2012	R\$ 489.864.608,24	R\$ 144.658.940,61	R\$ 345.205.667,63	70%
2013	R\$ 516.925.511,92	R\$ 181.452.742,28	R\$ 335.472.769,64	65%
2014	R\$ 439.626.947,30	R\$ 195.804.462,31	R\$ 243.822.484,99	55%
2015	R\$ 298.125.616,57	R\$ 162.582.207,11	R\$ 135.543.409,46	45%
2016	R\$ 132.541.402,46	R\$ 155.777.973,47	-R\$ 23.236.571,01	-18%
TOTAL	R\$ 2.765.514.964,77	R\$ 1.129.065.805,64	R\$ 1.636.449.159,13	59%

Fonte: SIAFI e Sindicato dos Servidores da Suframa, 2018.

De acordo com os dados, observa-se que os contingenciamentos foram crescentes durante todo o período, à exceção dos anos de 2015 e 2016, por problemas legais relacionados à taxa cobrada pela Suframa que serão explicados na próxima seção.

Essa progressiva escassez de recursos acabou comprometendo a continuidade dos projetos já existentes na autarquia, bem como a criação de novos, conforme também será visto a seguir.

7.3.2 A Taxa de Serviços Administrativos (TSA) da Suframa

Em 2016, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Taxa de Serviços Administrativos da Suframa (TSA), que já tinha sido definida como ilegal por essa corte no ano anterior. A alegação para tal decisão foi a de que, na condição de tributo, a taxa deveria ter como fato gerador, conforme art. 135 da Constituição Federal, “o exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

Entretanto, a lei que instituiu a taxa da Suframa, em 2000, não especificava a atuação estatal própria do exercício do poder de polícia ou serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição era passível de taxação.

Dessa forma, as empresas que já estavam entrando com ações judiciais para o não pagamento do tributo, depositando-os em juízo e logrando sucesso em seus pedidos desde 2015, interromperam o recolhimento da taxa.

Essa questão explica a queda na arrecadação da Suframa em 2015 e 2016 observada no quadro, que só foi normalizada após a edição da Medida Provisória 757 de dezembro de 2016, convertida posteriormente na lei 13.451 de 2016, que instituiu, como substitutas ao antigo tributo a Taxa de Controle de Incentivos Fiscais (TCIF) e a Taxa de Serviços (TS).

As novas taxas constituíram uma nova sistemática de recolhimento, em que o pagamento do tributo deve ser feito sempre que existam fatos geradores. A TCIF incide sobre o Pedido de Licenciamento de Importação (PLI) e sobre cada nota fiscal incluída em registro de Protocolo de Internação de Mercadorias, sempre limitada a 1,5% do valor total da mercadoria. Já a TS incide sobre a prestação de alguns serviços por parte da Suframa, como cadastro, armazenagem e movimentação de cargas.

A suspensão da cobrança das taxas da Suframa entre 2015 e 2016, dada a conjuntura econômica do período, acabou comprometendo ainda mais a situação orçamentária da autarquia, que sofreu cortes ainda mais expressivos de recursos.

7.3.3 Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia

7.3.3.1 O Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA)

Com a missão de “promover a inovação tecnológica de produtos, serviços e processos, incentivando e criando as condições básicas para apoiar o desenvolvimento das atividades industriais, baseadas na exploração sustentável da biodiversidade amazônica”, o CBA definiu como objetivo, nos anos 2010 o de fomentar a bioeconomia na região como uma forma de “desenvolvimento econômico que aproveita, de forma sustentável, os recursos naturais da região para a geração de novos produtos e empresas de base tecnológica, reforçando a produção sustentável por meio da pesquisa, desenvolvimento e inovação” (SUFRAMA, 2018).

Apesar de criado com a intenção de atuar como intermediário entre a indústria e os pesquisadores, facilitando assim o processo de geração de tecnologia no PIM, o projeto do

Ministério do Meio Ambiente acabou ficando sob a administração da Suframa, uma autarquia voltada para o desenvolvimento regional, mas sem expertise na área de biotecnologia.

Além disso, a falta de personalidade jurídica própria do CBA acabava engessando a maioria de seus projetos cuja celeridade era essencial para que pudessem ser viabilizados, uma vez que o maior “cliente” do CBA deveria ser o setor privado. Dessa maneira, após mais de dez anos de sua inauguração, o centro ainda não possuía um modelo de gestão definido, além de não ter autonomia para firmar contratos e convênios, o que prejudicava a captação de recursos para suas atividades-fim, conforme aponta a matéria do Valor Econômico de 2012.

Sem definição de um modelo de gestão, o investimento de R\$ 91 milhões feito em 2002 não passou, até agora, de sua fase de implantação. “Não conseguimos sequer emitir um cheque porque não temos CNPJ”, diz João Augusto da Silva Cabral, coordenador da área de produtos naturais do CBA e responsável por quatro laboratórios criados para estudar espécies vegetais de interesse econômico (...) embora engessada, a instituição está preparada para coletar e receber amostras da biodiversidade, preparar, produzir, analisar e testá-las mediante demanda dos setores bioindustrial, agroindustrial, farmacêutico e cosmético. Mas não consegue avançar por falta de definição do modus operandi e por depender de fluxos irregulares de recursos (VALOR, 2012).

Trabalhando via convênios com instituições públicas e privadas, o centro abrigou em torno de 300 pesquisadores entre 2002 e 2015, cuja contratação se dava por meio de bolsas para pesquisa (G1 Amazonas, 2015).

A situação se tornou cada vez mais insustentável ao longo dos anos, fazendo com que o centro passasse a ser conhecido pela mídia local e nacional como o “elefante branco da Amazônia”. Buscando uma solução para esse problema, em 2015 foi assinado um termo de execução descentralizada entre Suframa e Inmetro, transferindo para esse instituto a administração do CBA, entretanto, esse ato não resolveu o problema da personalidade jurídica do centro.

7.3.3.2 O Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM)

O Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM) atuou na década de 2010 sobretudo executando projetos prioritários financiados com recursos geridos pelo CAPDA, de coordenação da Suframa. Diferentemente do CBA, o CT-PIM possuía personalidade jurídica própria de sociedade civil do tipo associação, o que lhe permitia receber recursos de P&D oriundos da Lei de Informática da ZFM, via convênios com as empresas incentivadas.

Após ter atuado na coordenação de projetos como TV Digital Interativa, Amazonsoft e Microeletrônica e Microssistemas da Amazônia, de acordo com informações da Controladoria Geral da União (2017), o CT-PIM encerrou oficialmente suas atividades em março de 2016, deixando algumas irregularidades em seus processos de prestação de contas junto à Suframa, que ainda estão sendo apuradas.

7.3.3.3 A Lei de Informática

Em um trabalho de análise da eficiência das atividades de P&D provenientes da Lei nº 8.387/1991, Cavalcante (2017) analisou 311 projetos executados entre 2011 e 2013 e concluiu que estes possuíam uma eficiência⁴⁴ média de 31,29%, onde apenas 5,8% foram considerados eficientes e 10,9% tiveram índices de eficiência superiores a 60%. Nesse aspecto, foram mais eficientes os gastos de P&D realizados dentro das próprias empresas que os aplicados em institutos para esse fim.

Na pesquisa, o autor concluiu que os investimentos oriundos da lei de informática da ZFM geraram poucas saídas e resultados, tendo em sua maioria baixo impacto técnico-científico. Também foram observadas inovações não tecnológicas, algo que não se constitui como objeto da lei, conforme trecho a seguir.

Constata-se, com isso, que as unidades da empresa na Amazônia Ocidental se detêm à P&D de baixo impacto, isto é, as fábricas locais adaptam seus produtos com inovações tecnológicas desenvolvidas em outros locais, seguindo os parâmetros estabelecidos para seus clientes. Baseado nos tipos de estratégias de P&D de Krugliankas (1992), depreende-se que as empresas na ZFM assumem principalmente a estratégia defensiva, por meio de aprimoramentos em processos e produtos e novas aplicações a processos atuais a cópias adaptadas. Assim, as inovações concebidas geralmente não ultrapassam os limites físicos da própria empresa (CAVALCANTE, 2017, p. 98).

Quanto à gestão das atividades de P&D realizada pela Suframa, o autor entende que, à semelhança do que ocorre no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) na gestão da Lei de Informática nacional, o controle realizado pela autarquia não tem sido robusto o suficiente, dada a relevância da política pública em questão. Um ponto chave nisso seria o tênue monitoramento dos resultados dos projetos e o considerável espaço de tempo entre a entrega dos Relatórios Demonstrativos e o resultado das análises da Suframa.

Igrejas (2017) pondera que, apesar da falta de resultados com o sucesso esperado, não se pode considerar a lei de informática da ZFM como um fracasso. O autor também credita os

⁴⁴ O autor considera eficiência como o índice de atingimento dos resultados esperados em cada projeto.

baixos resultados ao tipo de investimento realizado pelas empresas que, em sua maioria, são concentrados em melhorias de processos de fabricação e desenvolvimento de softwares, sendo feito muito pouco para o desenvolvimento local de produtos. Como solução, Igrejas considera que os recursos contingenciados da Suframa poderiam ser destinados tanto para uma política mais eficiente de administração desses recursos quanto ao desenvolvimento tecnológico local de produtos e processos.

7.3.4 O PPB

O Processo Produtivo Básico (PPB), ao mesmo tempo que constitui uma ferramenta para que o valor agregado da produção do PIM seja garantido, também acaba se tornando um gargalo para a atração de novos investimentos para o modelo.

Conforme citado anteriormente, para que um produto possa ser produzido na ZFM com incentivos fiscais, é preciso seguir as etapas mínimas de industrialização estipuladas por uma portaria interministerial emitida pelo MDIC e pelo MCTIC.

Dessa maneira, caso uma empresa queira investir na produção de um novo produto com os incentivos da ZFM, cujo PPB ainda não tenha sido publicado, não poderá fazê-lo até que a portaria interministerial referente a esse produto seja editada.

Igrejas (2017) esclarece que o problema está concentrado nos aspectos que cercam o PPB. Esses aspectos seriam a demora para a sua fixação – incompatível com a velocidade requerida pelo mercado – e as influências políticas em algumas das suas decisões. Como influência política entende-se tanto a política partidária quanto a pressão exercida pelas entidades de classe patronais dos demais estados brasileiros.

Entretanto, o mais curioso seria que, nesse jogo de interesses que leva à demora da fixação dos processos produtivos básicos, quem, em geral, acaba perdendo é o Brasil como um todo. Isso se dá pelo fato de que a maioria das multinacionais que desistem de investir no PIM por entraves burocráticos não opta por destinar seus recursos a outros estados do Brasil, mas sim a vizinhos latino-americanos, sobretudo México e Paraguai, gerando um jogo de “perde-perde” como resultado dessa disputa política (IGREJAS, 2017).

O autor também entende que, a despeito dos problemas burocráticos supracitados, o PPB também age de forma eficiente como ação estatal em prol do desenvolvimento local, quando bem aplicado. Um exemplo disso seria a produção de condicionadores de ar do tipo

split em Manaus, que foi viabilizada no PIM após flexibilização nas exigências de insumos nacionais do PPB já existente aplicado para condicionadores de ar de janela entre 2007 e 2009.

A flexibilização se fez necessária pelo fato de o produto, por demandar insumos de tecnologia mais avançada, não conseguir, em um primeiro momento, cumprir as exigências mínimas de aquisição de insumos nacionais para produzir com incentivos fiscais. Findado esse período, o setor já estava consolidado em Manaus e sua cadeia de fornecimento local já estava estabelecida, podendo cumprir as exigências governamentais iniciais.

Como resultado da ação estatal, a produção de splits no Brasil aumentou consideravelmente, ultrapassando a marca de 4,5 milhões de unidades fabricadas no PIM em 2014. Pela competitividade possuída por esse item no mercado local, os maiores importadores do mercado acabaram levando suas operações a Manaus, onde passaram a industrializar esse tipo de produto (IGREJAS, 2017).

7.3.5 A Feira Internacional da Amazônia

A iniciativa de realizar uma feira internacional como forma de promover comercialmente o Modelo Zona Franca de Manaus, ocorreu bianualmente em Manaus entre 2002 e 2015, ano em que se deu sua oitava e última edição.

Com o orçamento já reduzido em relação às edições anteriores, de acordo com informações da Suframa (2015), a última edição da feira contou com a presença de 64,5 mil pessoas durante três dias de realização. Na ocasião, além da exposição de produtos do PIM, foram promovidas rodadas de negócios internacionais, voltadas a negociar produtos de micro e pequenas empresas do Amazonas, majoritariamente fabricados com insumos regionais, além de artesanato e de uma Jornada de Seminários Internacionais, que contou com a participação de 2.157 pessoas em seminários que tratavam de temas estratégicos, como turismo, inovação tecnológica, competitividade, logística, comércio exterior, interiorização do desenvolvimento e setor primário.

Em 2016, o Decreto do Governo Federal nº 8.639, determinou que a Suframa dispensasse 23 cargos em comissão e reduzisse sua estrutura, extinguindo a coordenação responsável pela realização da feira e pela promoção comercial do modelo.

No ano seguinte, com o orçamento já reduzido que seria destinado à feira, e que teria como tema o jubileu do modelo, foi cortado em mais de 80%, impedindo sua realização por falta de recursos. Desde então, não há notícias sobre a retomada dessa iniciativa.

7.3.6 A Crise e os efeitos para a Suframa

A crise política e econômica que assola o país acabou surtindo efeitos negativos para a Suframa também. Em novembro de 2014, o então superintendente da autarquia, Thomaz Nogueira, nomeado durante a gestão de Dilma Rousseff pediu exoneração do cargo, alegando insensibilidade do Ministério do Planejamento às questões relativas à Suframa e fragilização da entidade junto ao Governo Federal.

Em meio à conturbada situação política federal e estadual no Amazonas, a autarquia passou onze meses sem a nomeação de um novo superintendente titular, sendo administrada interinamente por seu Superintendente Adjunto de Projetos, Gustavo Igrejas, economista e servidor de carreira da autarquia.

De acordo com representantes da indústria do Amazonas, apesar dos esforços e da capacidade técnica do superintendente em exercício, a situação de interinidade da autarquia acabou sendo vista pelos empresários e pela sociedade como descaso do governo pela entidade, que estaria tirando a pouca representatividade e autonomia que ainda lhe restara, trazendo insegurança jurídica para os investidores (G1 Amazonas, 2015).

A falta de nomeação de um titular para a autarquia acabou também aumentando a morosidade na aprovação dos processos produtivos básicos. De acordo com informações do CIEAM (2015), dezenas de PPBs ficaram parados no MDIC e no MCTIC pendentes de aprovação durante esse período.

Durante esses onze meses, a instabilidade administrativa acabou impedindo a autarquia de estabelecer planejamentos e sua agenda de ações prioritárias. Além disso, outro ponto que causava insatisfação ao setor industrial da região era o distanciamento do MDIC em relação à Suframa. Nesse período, o então Ministro titular do MDIC, Armando Monteiro, não visitou a sede da Suframa uma única vez. Somado a isso, também deixaram de ser realizadas reuniões, em geral trimestrais, do Conselho de Administração da Suframa (CAS), responsável por, entre outras atribuições, aprovar os projetos industriais que pleiteiam incentivos na ZFM. Após oito meses sem se reunir, foram acumulados 108 projetos industriais pendentes de aprovação na Amazônia Ocidental, piorando a situação de morosidade jurídica que já era motivo de insatisfação por parte da iniciativa privada.

Entre 2014 e 2015, a Suframa também enfrentou sucessivas mobilizações de seus servidores, que reivindicavam o descontingenciamento dos recursos da autarquia e

modificações em seus planos de cargos e salários. As sucessivas mobilizações não atendidas acabaram resultando em uma paralização dos serviços da Suframa em seus cinco estados de atuação por 50 dias seguidos entre maio e julho de 2015, causando desabastecimento na região e problemas na entrada de insumos às indústrias da ZFM, o que afetou sua produção em um momento econômico já delicado no país.

Após esse longo período, em outubro de 2015, foi nomeada a ex-deputada federal do Partido Progressista, Rebecca Garcia, para a titularidade do órgão, onde permaneceu até sua exoneração, em maio de 2017.

A volta de titularidade para a autarquia possibilitou a retomada de agendas prioritárias, como a aprovação dos PPBs pendentes junto ao MDIC e ao MCTIC e do projeto Zona Franca Verde, já explicado na seção anterior.

7.4 INVESTIMENTO PRIVADO

A crise do país acabou afetando o mercado interno, principal consumidor dos produtos do PIM. Dessa maneira, conforme mostrado no quadro 25, o faturamento das indústrias do PIM acabou enfrentando uma expressiva queda a partir de 2015, acompanhada de uma grande onda de demissões. Em 2017, observa-se uma tímida melhora no faturamento, que, assim como na crise após a abertura da economia na década de 1990, não foi acompanhada de aumento de mão de obra em igual proporção.

Quadro 25. Evolução do faturamento (em bilhões de reais correntes) e mão de obra (média mensal) do PIM entre 2010 e 2017.

Ano	Faturamento	Mão de Obra
2010	61,6	103.663
2011	68,8	119.985
2012	73,5	120.288
2013	83,3	121.631
2014	87,4	122.116
2015	83,2	104.721
2016	74,4	85.574
2017	81,7	86.202

Fonte: Suframa, 2018.

No quadro 25, é demonstrada a evolução de cada um dos sete principais subsetores do Polo Industrial de Manaus.

Quadro 26. Evolução do faturamento (em bilhões de reais correntes) dos sete principais subsetores do PIM entre 2010 e 2017.

Subsetor	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eletroeletrônico	20,48	22,91	25,31	27,87	28,66	19,46	19,35	23,71
Bens de Informática	7,09	7,40	9,32	13,62	14,35	12,88	13,94	16,61
Relojoeiro	0,88	1,08	1,23	1,26	1,29	1,33	1,27	1,27
Duas Rodas	12,24	14,45	13,53	13,92	13,68	13,79	10,46	10,84
Termoplástico	3,18	3,33	3,40	4,03	4,45	4,48	4,34	4,67
Bebidas	0,42	0,50	0,65	0,57	0,73	0,59	0,68	0,91
Químico	7,36	8,36	9,61	10,21	10,96	12,00	11,61	9,81

Fonte: Suframa, 2018.

Em relação aos investimentos, observa-se no quadro 27 que, na década de 2010, houve uma queda nos valores investidos sobretudo nos dois principais subsetores do PIM. O eletroeletrônico (incluindo bens de informática) apresentou quedas de investimento a partir de 2014, atingindo seu menor nível em 2016, já o de duas rodas iniciou a redução de aplicação de capital no PIM em 2012, com o menor nível de investimento também em 2016. Ambos os setores só apresentaram uma tímida recuperação em valores investidos em 2017, entretanto com montantes ainda inferiores em relação aos prévios à recessão.

Quadro 27. Evolução dos investimentos realizados pelas empresas do PIM entre 2010 e 2017 (em milhões de dólares correntes).

Subsetor	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017**
Eletroeletrônico*	2.939,05	3.412,30	3.344,96	3.457,20	3.218,90	2.466,90	2.096,54	2.346,84
Relojoeiro	53,71	103,61	75,85	50,48	114,33	78,70	77,14	84,50
Duas Rodas	2.369,47	2.693,24	2.491,38	2.460,81	2.212,78	1.475,12	1.536,88	1.624,14
Termoplástico	960,67	986,29	789,15	1.194,30	1.400,34	1.034,22	1.101,01	1.213,12
Bebidas	132,27	135,30	130,06	89,51	90,60	93,75	95,46	89,73
Químico	730,46	822,68	846,33	1.057,91	1.047,95	871,15	1.084,60	1.201,90

*Inclusive Bens de Informática.

**Dados consolidados até janeiro de 2017.

Fonte: Suframa, 2017.

Fazendo uma análise do setor componentista do PIM, Igrejas (2017) considera que um fator que agrava a situação do segmento desde 1990 é a evolução tecnológica, que quanto mais se intensifica, menor é a capacidade de utilização de insumos locais para sua produção. Frente ao insucesso de produção de tecnologia própria no PIM, esse setor se encontrará seriamente comprometido caso políticas não sejam colocadas em prática para a reversão dessa situação.

Nesse contexto de crise, o setor privado da ZFM, entre 2010 e 2017, passou por três momentos. Entre 2010 e 2013 colheu os frutos do grande aquecimento do mercado interno,

apresentando progressivos investimentos, grande número de contratações de mão de obra e aumentos expressivos em produção e vendas, sobretudo para o mercado interno.

Apesar dos esforços governamentais para incentivar a atividade exportadora da indústria brasileira, as indústrias de Manaus optaram por aproveitar o bom momento econômico para seguir o plano inicial de quando foram instaladas em Manaus, que era escoar sua produção para o mercado doméstico. Dessa maneira, durante esse período, as exportações do PIM apresentam uma trajetória de queda, conforme demonstrado no quadro 28.

Quadro 28. Balança comercial do PIM entre 2010 e 2017, em milhões de dólares correntes.

Ano	Exportações	Importações	Saldo	% das Exportações em relação ao faturamento total do PIM
2010	1.037,45	10.181,26	-9.143,81	2,96%
2011	840,58	11.246,32	-10.405,74	2,05%
2012	868,39	11.126,59	-10.258,20	2,31%
2013	862,73	12.374,14	-11.511,41	2,23%
2014	718,25	11.570,26	-10.852,01	1,93%
2015	615,63	8.011,38	-7.395,75	2,56%
2016	450,95	5.352,22	-4.901,27	2,06%
2017	480,44	*	*	1,88%
* dados não disponíveis.				

Fonte: Suframa, 2018.

De 2014 em diante, a recessão no mercado interno afetou diretamente as vendas dos produtos do PIM. Frente à baixa competitividade que os produtos fabricados em Manaus tinham no mercado externo, a mudança de destino do escoamento da produção do mercado doméstico para as exportações não foi algo viável no curto prazo. As exportações do polo, que giravam em torno de 2% de suas vendas totais, tiveram uma tímida melhora em 2017, entretanto, sua participação nas vendas totais não aumentou, o que indica que o aumento dessas vendas externas possa ser um mero acompanhamento natural à volta do crescimento do faturamento das indústrias naquele ano, uma vez que a maior parte das exportações dos produtos fabricados em Manaus, se dá de forma *intercompany*.

Por fim, em 2017, observa-se uma tímida melhora em consequência do crescimento, também não muito expressivo, do mercado doméstico. Ou seja, durante os três anos de crise, a produção do PIM não logrou expressivas mudanças no que tange ao escoamento de seus produtos, uma vez que a volta do crescimento do faturamento continuou atrelado ao crescimento do mercado interno, e o valor exportado não apresentou significância na análise.

Dessa maneira, frente aos dados explicitados nesta e em seções anteriores, sobretudo quanto aos resultados dos investimentos de P&D na Amazônia Ocidental, entende-se que, entre 2010 e 2017, aos investidores da ZFM e seus representantes, coube o trabalho de pressão política junto ao Governo Federal para que as vantagens competitivas já detidas pelo modelo não se esvaíssem com o início da liberalização econômica promovida pelo país no cenário pós-crise.

O setor privado, por meio de seus dirigentes no Brasil e das federações e entidades de classe que reúnem os interesses de indústrias e setores localizados em Manaus, atuou de maneira ativa junto aos governos federal e estaduais nos pleitos de Processos Produtivos Básicos, melhoras de infraestrutura da região, geração de mão de obra qualificada e apoio na atividade industrial. Entretanto, as ações dessa classe são observadas mais como reativas a eminentes perdas de vantagens em relação a outros estados que à geração de vantagens competitivas na Amazônia.

Somado a isso, na maior parte do período analisado, o apoio estatal concedido ao modelo se dá via incentivos fiscais, sem maiores investimentos em melhora de infraestrutura local e, sobretudo, em vias de escoamento da produção. Até os dias de hoje, o principal meio adotado de escoamento da produção do PIM continua sendo via balsa até Belém e, de lá, pelo modal rodoviário até o restante do país. Essa travessia, além de cara, fica sujeita ao regime de cheia e seca dos rios amazônicos e leva em torno de 25 dias até o principal mercado consumidor dos produtos, o estado de São Paulo. Sem contar que, mesmo como principal meio de escoamento da produção, os portos públicos do estado ainda funcionam de maneira precária, fazendo necessário que a Receita Federal alfandegasse portos privados para que a demanda logística da indústria fosse atendida.

Entretanto, ao mesmo tempo que, na década analisada, muitas vezes falta apoio do Estado em fatores de suma importância para a competitividade do modelo, como os acima descritos, também, na maioria das vezes, não se vê a indústria aproveitando plenamente as ferramentas que lhe são dadas para a geração de competitividade de seus produtos, sendo o maior exemplo disso a Lei de Informática da ZFM.

Isso posto, entende-se que, grosso modo, o investimento na Amazônia até 2017 acabou sendo condicionado à existência de incentivos fiscais, nada mais influenciando significativamente para a permanência dessas indústrias na região.

7.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 2010 é considerada pela maioria dos especialistas como o pior momento da Zona Franca de Manaus desde a sua criação. Conforme demonstrado no capítulo, ao longo dessa década foram sendo desconstruídos muitos dos avanços obtidos nas décadas passadas.

A crise de 2014 teve um forte papel nisso, mas o processo de “falência” dos projetos de desenvolvimento regional da Suframa começou desde o início dos anos 2000, com os progressivos contingenciamentos das verbas da autarquia.

Sem recursos, restava à Suframa apenas a força política das bancadas parlamentares de sua área de atuação para evitar ao menos a redução das vantagens competitivas que já possuía. Em um governo simpático a esse modelo de desenvolvimento regional, a tarefa já era árdua. Com a crise desse governo e a ascensão de um modelo de Estado mais liberal, a ZFM passou a enfrentar ainda mais dificuldades nessa tarefa.

Algumas conquistas foram alcançadas nos anos 2000, das quais merecem maior destaque a prorrogação dos incentivos fiscais do modelo até 2073 e a criação da Zona Franca Verde. A primeira é a segurança jurídica do mínimo necessário para que as indústrias se mantenham na região, a segunda é uma política que aposta na mudança do perfil da ZFM, migrando para um modelo industrial que priorize a produção sustentável daquilo em relação a que a região já é competitiva, que são os itens da biodiversidade amazônica cobiçados em todo o mundo, ao mesmo tempo em que busca interiorizar o desenvolvimento que hoje ainda está concentrado em Manaus para o restante da Amazônia.

8. CONCLUSÃO

No presente trabalho, analisou-se a evolução do Modelo Zona Franca de Manaus entre 1967 e 2017 no que tange à dependência da referida política à atuação estatal. A história de 50 anos do modelo foi contada década por década sob a ótica de quatro grandes forças para seu processo de constituição e adaptação: a conjuntura internacional, a intervenção estatal, a atuação da Suframa e o investimento privado.

O Modelo Zona Franca de Manaus surgiu em 1967, tirando a Amazônia do marasmo econômico observado após o fim do ciclo da borracha e das sucessivas tentativas frustradas de recuperação econômica da região.

Desenvolver a indústria com base em incentivos fiscais e no apoio governamental já era algo observado em outras regiões brasileiras. Inclusive, pode-se dizer que a situação fiscal superavitária dos impostos federais recolhidos pela região amazônica durante o auge do ciclo da borracha acabou contribuindo com o financiamento do desenvolvimento industrial em outras partes do país no início do século XX.

Dessa maneira, esse novo modelo de desenvolvimento foi instituído na Amazônia em meio ao governo militar com três grandes diferenciais em relação às tentativas anteriores: a) a situação geopolítica da época, que fazia com que o governo militar priorizasse a ocupação do território de fronteira com o intuito de preservar a soberania nacional, sendo a política de desenvolvimento da Amazônia um instrumento para isso; b) a ZFM não surgiu como resultado de pressões de oligarquias que tradicionalmente comandavam o país e queriam manter seu status, mas sim para resolver problemas estratégicos nacionais; e c) foi criado um arranjo institucional robusto para gerir a ZFM, com autonomia e poder político para executar a política pública proposta que, ao longo dos anos, foi criando vida própria e se transformou em um importante elemento na luta em favor do desenvolvimento regional da Amazônia junto ao governo federal.

Apesar dos movimentos oligárquicos opostos ao modelo que sempre existiram na região centro-sul do país, a ZFM estava alinhada com os objetivos do governo militar. Dessa forma, avançou significativamente e se consolidou nos anos 70 e 80, mesmo diante da crise econômica brasileira nessa última década.

Nesse período de consolidação, no auge do apoio do governo, a região voltou a prosperar, proporcionando o nascimento de uma nova elite local, composta por representantes de empresas multinacionais que investiam em Manaus e passavam a ter voz junto ao governo central e, sobretudo, local.

O primeiro grande choque do modelo se deu com a abertura da economia na década de 1990, quando a política neoliberal adotada pelos governos Collor e FHC acabou tirando a ZFM do status de alinhada com a política industrial nacional para se situar à margem dela, passando, desde então, a lutar por sua sobrevivência. É a partir desse momento que a Suframa começa a se transformar em um ator independente em prol da defesa dessa política, sendo, muitas vezes, contrária aos pensamentos do núcleo do governo e, munida da autonomia que lhe foi conferida passa a articular localmente junto ao setor privado do PIM e aos governos locais estratégias de sobrevivência e adaptação.

A pressão da nova elite local conseguiu algumas concessões junto ao governo central, que adaptou sua política industrial para que a competitividade do PIM pudesse ser mantida e, com ela, os empregos e a riqueza gerados no Amazonas não fossem perdidos.

Entendendo o novo contexto econômico, a Suframa passou a atuar em prol de novas alternativas de desenvolvimento, usando para isso seu orçamento próprio. Foi o momento da busca pela interiorização do desenvolvimento e do investimento em infraestrutura no interior da Amazônia. O poder de investir em melhorias nos cinco estados de atuação do modelo conferiu à Suframa uma outra dimensão de influência. A autarquia parou de exercer influência apenas no Amazonas para ter o apoio cobiçado pelos governantes dos cinco estados de sua área de atuação, interessados em trazer investimentos para suas jurisdições.

Esse amplo poder de investimento da Suframa com recursos próprios começou a se reduzir com a chegada do novo milênio. A partir de 2002, os progressivos contingenciamentos aplicados à autarquia passaram a, paulatinamente, reduzir seu poder de influência na região, tornando a sua tarefa de expandir o modelo ainda mais difícil. Uma estratégia foi focar seus recursos, porém ainda vultosos recursos, em geração de tecnologia local, como forma de garantir a competitividade das indústrias do PIM dali para frente.

A década de 2010 apresentou em seu início o aquecimento da economia e a ampla expansão da produção e dos empregos do PIM, impulsionados pelo ascendente consumo interno. Esse período consolidou o mercado doméstico como praticamente o único foco das indústrias localizadas em Manaus. Entretanto, a partir de 2015, com a crise econômica que assolava o Brasil, desaquecendo o consumo interno, o PIM se viu diante de sua pior crise, que persiste até o final do período de análise dessa pesquisa.

O apoio governamental à ZFM na última década foi restrito apenas à manutenção dos incentivos fiscais, sem mais os investimentos necessários em geração de tecnologia e construção da infraestrutura necessária ao bom funcionamento do modelo em todas as suas jurisdições. Essa situação já seria preocupante se, paralelamente a isso, novas desonerações em

importações de insumos não fossem dadas a concorrentes nacionais logisticamente privilegiados em relação às indústrias da Amazônia, que foi o que aconteceu.

A volta da política de viés liberal na economia do país após 2015 acabou prejudicando uma série de empresas que não possuíam competitividade para rivalizar com indústrias do restante do país, com condições logísticas e espaciais já vantajosas em relação aos mercados interno e externo, que passaram a ser desoneradas desses tributos. Exemplo disso foram os sucessivos ex-tarifários⁴⁵, que já vinham sendo expedidos pela Câmara de Comércio Exterior (Camex) sobre insumos também importados pelo PIM desde o início da década de 2010 e que se intensificaram após a mudança de governo em 2016 e geraram intensas preocupações na indústria local e na Suframa, que é responsável por acompanhar esse tipo de pleito junto ao Governo Federal.

Entretanto, apesar do cenário acima exposto e de já ter vivido dias melhores, a ZFM conseguiu chegar ao seu jubileu, em 2017, ainda gerando efeitos positivos em sua área de atuação.

Vários estudos disponíveis atualmente evidenciam o papel fundamental dessa política para o desenvolvimento da região, para a qualidade de vida de sua população e para a manutenção da floresta amazônica. A Zona Franca de Manaus transformou Manaus, uma cidade que, de acordo com IBGE (1967) e IBGE (2018), possuía 175 mil habitantes na década de 60, na oitava cidade mais rica do Brasil em 2016⁴⁶, com um PIB de 70,2 bilhões de reais, correspondentes a 1,12% do PIB nacional daquele ano, abrigando 2,14 milhões de pessoas em 2018 que, direta ou indiretamente, dependem desse modelo para sobreviver.

Em 2017, mesmo estando em seu pior momento de acordo com muitos especialistas, a ZFM conseguiu gerar mais de 850 mil empregos diretos e indiretos não só em Manaus, mas no Brasil inteiro e, mesmo demandando incentivos fiscais para seu funcionamento, conforme demonstrado nessa pesquisa, gerou naquele ano um superávit fiscal da ordem dos 18 bilhões de reais.

O modelo, durante o período analisado, de fato não levou o desenvolvimento industrial para o interior da Amazônia, concentrando sua riqueza e desenvolvimento industrial majoritariamente em Manaus e só estendendo os benefícios fiscais para a industrialização

⁴⁵ O regime de ex-tarifário consiste na redução temporária da alíquota do Imposto de Importação dos bens assinalados como bens de capital ou bens de informática e telecomunicação na Tarifa Externa Comum do Mercosul, quando não houver produção nacional.

⁴⁶ Em 2014, antes da crise, a cidade chegou a ter o sexto maior PIB do país.

dessas áreas em 2016, com o projeto Zona Franca Verde⁴⁷. Por esse motivo, no presente trabalho, quando há referência à indústria da ZFM, trata-se do Polo Industrial de Manaus. Muitas vezes, ocorre também de um conceito se confundir com o outro, dado o tamanho da importância do PIM para a ZFM.

Nos outros estados de sua área de atuação, o pilar comercial continuou sendo o mais significativo, o que, apesar de não ser o ideal após 50 anos de modelo de desenvolvimento, também não pode ser desprezado, uma vez que proporciona o abastecimento desses locais, mesmo com todos os problemas logísticos dos quais padecem, gerando, ainda que em menor proporção, emprego e renda nessas áreas.

Mesmo concentrada em Manaus, a indústria conseguiu contribuir de maneira significativa para manter, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2007), mais de 97% da cobertura vegetal do estado do Amazonas, transformando-o no estado mais protegido do bioma amazônico brasileiro. Além disso, na Amazônia como um todo, os índices de desmatamento tendem a diminuir em momentos de melhora na atividade econômica da região⁴⁸. Em todo o bioma amazônico, a taxa de desmatamento anual reduziu-se de 21 mil km² em 2002 para 4 mil km² em 2012, voltando a crescer em 23,8% e 28,7% em 2015 e 2016 respectivamente, anos de recessão econômica. Em 2016, de acordo com o Ipam, os dois estados que mais registraram aumento na taxa de desmatamento foram o Amazonas, com 54% de incremento e o Acre, com 47%.

Comparando o nível de cobertura vegetal do Amazonas com o de estados como o Pará e Rondônia, onde as principais atividades econômicas são o extrativismo mineral e o agronegócio, respectivamente, pode-se entender a importância da indústria manauara para a preservação ambiental desse estado. Rondônia, apesar de estar incluída no modelo ZFM, até 2016 não possuía incentivos relativos à atividade industrial do modelo, tendo como principal segmento econômico o agronegócio. Dessa forma, de acordo com o IBGE, em 2007 possuía o maior nível de desmatamento entre os estados amazônicos, atingindo 28,5% de seu território. Iniciativas como a Zona Franca Verde, se bem implementadas e dotadas de apoio governamental, podem reverter esse tipo de situação, não apenas em Rondônia, mas em toda a Amazônia Ocidental e no Amapá.

⁴⁷ Com exceção da Área de Livre Comércio de Boa Vista, que já possuía incentivos para a industrialização.

⁴⁸ Vale ressaltar que a questão econômica é apenas um dos componentes para o aumento ou redução da taxa de desmatamento na Amazônia, também entram nessa conta as políticas de proteção e monitoramento das questões ambientais, além de fatores como a expansão do agronegócio.

Dito isso, como resposta à pergunta original de pesquisa de “como se deu o processo de manutenção da dependência de incentivos fiscais por parte da Zona Franca de Manaus ao longo de seus cinquenta anos de existência?”, conclui-se que essa dependência da ZFM aos incentivos fiscais ocorreu ao longo desse período por esse ter sido o único meio dado para que fosse possível se instalar uma indústria nessa região. Confirmando a hipótese de pesquisa de que o desenvolvimento da Amazônia depende de estímulos e sinais que o livre mercado por si só é incapaz de gerar nessa região, em virtude das características naturais e históricas ali presentes, ficaram faltando complementos, por parte do Estado, na criação de vantagens competitivas mais sólidas que a mera concessão de vantagens tributárias. Além disso, as políticas implementadas no âmbito do estímulo à geração de tecnologia e criação de centros de decisão locais da indústria da ZFM ainda não lograram os resultados esperados, fazendo com que, em 2017, o capital privado continuasse tendo seus centros de decisão fora da Amazônia.

Os investimentos em infraestrutura iniciados nos anos 1970 não foram suficientes para que a competitividade fosse criada na área e grandes obras, como a BR-319, que ligaria Manaus ao restante do Brasil via terrestre, nunca foram concluídas, sendo tiradas da agenda governamental em suas mudanças de gestão ou de política econômica ou simplesmente ficando inacabadas.

Até mesmo a autonomia financeira dada à Suframa, que permitia que investimentos de menor porte fossem realizados na infraestrutura da região, foi reduzida no início dos anos 2000. Nas décadas seguintes, boa parte das iniciativas tomadas para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental que iam além do uso de incentivos fiscais, acabaram sendo sufocadas por falta de recursos e de apoio político do Governo Federal, que não colocava esse tipo de iniciativa em sua agenda governamental, considerando que os incentivos fiscais já eram suficientes para a região.

Como resultado, a Amazônia Ocidental e o Amapá ainda possuem incentivos fiscais, mas até os dias de hoje Manaus, seu município mais rico e produtivo industrialmente, não possui acesso terrestre ao restante do país nem infraestrutura básica de escoamento de sua produção, como disponível em estados que competem com os produtos da ZFM.

O PIM chegou ao ano de 2017 compreendendo basicamente os mesmos segmentos que abarcava nos anos 1970 e tendo como grande desafio a modernização de seu parque industrial atingindo um maior nível de agregação tecnológica a seus processos, com destaque para a introdução da indústria 4.0. Tudo isso em uma região ainda com sérios problemas relacionados também à infraestrutura energética e de telecomunicações.

Nos últimos anos, também muito tem-se falado sobre o desenvolvimento de um novo tipo de indústria na Amazônia, que produza itens sobre os quais a região já tenha vantagens competitivas naturais, como uma alternativa ao tipo de indústria existente na região hoje, rica em tecnologia e insumos desenvolvidos em outros países e concentrada apenas em Manaus. Essa indústria seria a de fármacos, biocosméticos e químicos que usem insumos regionais em sua composição. Para isso, foi criada a Zona Franca Verde, entretanto, novamente o meio utilizado continua restrito à concessão de incentivos fiscais, não acompanhados de investimentos e patrocínio estatal para sua execução, cabendo apenas à Suframa, novamente, buscar a execução da política, usando para isso, seus contingenciados recursos próprios.

Deve-se também admitir que existem erros de execução em políticas que, de fato, poderiam contribuir para a competitividade do PIM, como abordado na seção sobre a Lei de Informática. O melhor acompanhamento do governo, conforme sugerido por Cavalcante (2017), e a maior interlocução e identificação da iniciativa privada com o projeto poderiam ter feito com que esses investimentos tivessem tido resultados mais interessantes para a geração de tecnologia no PIM.

Boas ideias com expressivos recursos também foram desperdiçadas. O CBA, que tinha potencial para ser um importante centro de biotecnologia na Amazônia, por entraves burocráticos e problemas administrativos naturais de um arranjo institucional que não possuía expertise para administrar um centro de biotecnologia, acabou ganhando o status pela mídia local de grande “elefante branco para a região”

Os problemas são muitos, mas, mesmo assim, o modelo possui méritos. Nos moldes em que funciona hoje, as perspectivas não são as melhores. Entretanto, a presente pesquisa leva a crer que, dada a importância do modelo para o desenvolvimento do país e para a geração de externalidades positivas como a preservação ambiental, o cenário mais danoso possível é a desistência dessa política.

Atualmente, em um possível cenário de interrupção do modelo, pelo menos 85% da economia do estado do Amazonas estaria prejudicada, assim como boa parte do comércio dos outros estados da área de atuação da ZFM. Essa falência levaria consigo milhares de cidadãos que dependem desse modelo direta e indiretamente, muitos vindos de outras áreas do país, em busca de melhores condições de vida. Nesse contexto, visualizam-se três prováveis fenômenos causados por esses milhares de desempregados, a exemplo do que já aconteceu na recessão econômica do Amazonas na década de 1960: a) o retorno aos seus estados de origem, em sua maioria pobres e com altos índices de desemprego e violência, onde dificilmente conseguiriam

boas oportunidades de vida; b) a migração a estados mais ricos, que, na atual situação econômica, também não possuiriam capacidade de absorção desse contingente no mercado de trabalho, o que culminaria em um aumento dos problemas urbanos dessas grandes cidades; e c) a mudança de segmento de trabalho dessa população, que migraria da indústria para atividades extrativistas para sobreviver, o que faria com que o índice de desmatamento na Amazônia aumentasse e sérios problemas ambientais fossem explicitados.

Dessa forma, o presente estudo conclui que, enquanto funciona, a ZFM é benéfica não só para os cinco estados em que atua, mas para todo o país. Por outro lado, seu possível fracasso geraria resultados desastrosos para sua área de atuação, com reflexos no restante do país. Por esse motivo, deve ser do interesse não só da região, mas do país, a defesa e aprimoramento desse modelo de desenvolvimento, que chegou aos seus cinquenta anos com necessidades claras de readaptação ao novo momento econômico vivido pelo país e pelo mundo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva, Org. *A Ordem do Progresso: Dois séculos de política econômica no Brasil*. São Paulo: Campus, 2014. 2. ed.
- ACRÍTICA. Zona Franca de Manaus concentra apenas 10% do total da renúncia fiscal da União. *Acrítica*, 2018. Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/manaus/news/zfm-tem-um-decimo-da-renuncia-fiscal-do-pais>>. Acesso em: fev. 2019.
- ANDRADE, Israel de Oliveira; NARETTO, Nilton; LEITE, Alexandro Werneck. A dinâmica das relações econômicas entre Brasil e China: uma análise do período (2000-2015). *Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI*. n. 21. set-dez, 2015. pp. 5-20.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS – ABIMAQ. *Barreiras tarifárias e não tarifárias*. Disponível em: <<http://www.abimaq.org.br/site.aspx/Barreiras-Tarif%C3%A1rias-e-n%C3%A3o-tarif%C3%A1rias>>. Acesso em janeiro de 2019.
- ALVES, Marcelo Magaldi. *Os impactos da abertura da Zona Franca de Manaus e o desempenho do setor externo dos polos eletroeletrônico e de dias rodas no período de 1990 a 2004*. 2005. 91 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional) – Faculdade de Estudos Sociais, Universidade Federal do Amazonas, Manaus.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE MOTOCICLETAS, CICLOMOTORES, MOTONETAS, BICICLETAS E SIMILARES – ABRACICLO. Disponível em: <<http://www.abraciclo.com.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2004.
- BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 2009. 3. ed.
- BARBOSA, Evandro Brandão. Distrito Agropecuário da Suframa (DAS): gênese, desenvolvimento e dilemas para o século XXI. 2017. 246 f. Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) – Centro de Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Amazonas, Manaus.
- BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey. *Process Tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- BIELSCHOVSKY, Ricardo; TORRES, Miguel (orgs.). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decênio*. Santiago: Naciones Unidas, 2018.8

BISPO, Jorge de Souza. *Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus*. 2009. 317 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-04122009-161933/publico/Versao_Definitiva.pdf>.

BRASIL. Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. *Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus*. Brasília, DF, fev 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0288.htm>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.960 de 28 de janeiro de 2000. *Institui a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, estabelece preços a serem cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, cria a Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA, e dá outras providências*. Brasília, DF, jan 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9960.htm>. Acesso em: mar. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). *Estatísticas de comércio exterior: intercâmbio comercial brasileiro: países e blocos econômicos: países e blocos: China*. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.639, de 15 de janeiro de 2016. *Altera o Decreto nº 7.139, de 29 de março de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, e remaneja cargos em comissão*. Brasília, DF, jan 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8639.htm>. Acesso em: jan. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crise financeira global e depois: um novo capitalismo? *Novos estudos*. Número 86. março de 2010. pp 51-72.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em perspectiva*, 20(3), 2010. pp.163-190.

BULMER-THOMAS, V. (1998). *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

CACCIAMALI, Maria Cristina; BOBIK, Márcio; CELLI JR, Umberto. Em busca de uma nova inserção da América Latina na economia global. *Estudos Avançados*. 26(75), 2012. pp 91-110.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia. *Política industrial do governo Lula*. Texto para discussão Unicamp. n.181, julho de 2010.

CAVALCANTE, Marcelo Clinger Vieira. *Pesquisa e desenvolvimento como ferramenta das políticas públicas nacionais de ciência e tecnologia: um estudo de caso da eficiência da lei de informática na Zona Franca de Manaus por meio da análise envoltória de dados*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017.

CENTRO DA INDÚSTRIA DO ESTADO DO AMAZONAS. Suframa terá que cortar 23 cargos de confiança. Cieam, 2016. Disponível em: < <http://cieam.com.br/?n=3894>>. Acesso em: fev. 2019.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2014.

CONTI, Bruno de; BLIKSTAD, Nicholas. Impactos da economia chinesa sobre a brasileira no início do século XXI: o que queremos que sejamos e o que queremos ser. *Texto para discussão n. 292*, Unicamp. IE, Campinas, abr. 2017.

CORRÊA, Serafim. *Zona Franca de Manaus: história, mitos e realidade*. Manaus, 2002.

CORREA, Marilene. *Metamorfozes da Amazônia*. Manaus: Valer, 2000.

DADUSH, U. Resurgent Protectionism: Risks and Possible Remedies. *Carnegie, Policy Outlook*, 2009. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/files/Resurgent_Protectionism.pdf>. Acesso em janeiro de 2019.

DERUSOY, Serap; SICA, Edgardo; BEYHAN, Zeynep. Economic crisis and protectionism policies: the case of the EU countries. *International Journal of Humanities and Social Science*. Vol. 5. N. 6(1), junho de 2015. pp. 57-68.

DINIZ, Clélio Campolina. *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*. IPEA, junho de 1995.

DULCCI, Otavio Soares. Economia e política na crise global. *Estudos avançados*. 23(65). 2009.

ERBER, F.S. Inovação tecnológica. *Facto*. jun./jul. 2006.

EVENETT, S. *Will Stabilisation Limit Protectionism: a focus on the Gulf region*. Londres: Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2013.

FARIA, Sérgio. Zona Franca de Manaus: a maturidade aos 15 anos. *Revista Visão*. Ano XXXI, nº 10. 8 de março de 1982. p. 42-56.

FISHLOW, Albert. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO. Economia brasileira cresce 1% em 2017 e confirma recuperação. *Folha de São Paulo*, 2018. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/economia-brasileira-cresce-1-em-2017-e-confirma-recuperacao.shtml>>. Acesso em: jan. 2019.

FONSECA, Ozório. *Pensando a Amazônia*. Manaus: Valer, 2011.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. 34 ed.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

G1. Rondônia é o estado mais devastado da Amazônia, aponta nova coletânea do IBGE. *G1*, 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL2416-5598,00-RONDONIA+E+O+ESTADO+MAIS+DEVASTADO+DA+AMAZONIA+APONTA+NOVA+COLETANEA+DO+IBG.html>>. Acesso em: jan. 2019.

G1 AMAPÁ. Projetos para a Zona Franca Verde do Amapá são aprovados durante encontro. *G1 Amapá*, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/projetos-para-a-zona-franca-verde-do-amapa-sao-aprovados-durante-encontro.ghtml>>. Acesso em: fev. 2019.

G1 AMAZONAS. No AM, superintendente da Suframa diz que deixará o cargo em dezembro. *G1 Amazonas*, 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2014/10/no-am-superintendente-da-suframa-diz-que-deixara-cargo-em-dezembro.html>>. Acesso em: jan. 2019.

G1 AMAZONAS. Fim de convênio ameaça pesquisas em Centro de Biotecnologia, no AM. *G1 Amazonas*, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2015/06/fim-de-convenio-ameaca-pesquisas-em-centro-de-biotecnologia-no-am.html>>. Acesso em: fev. 2019.

G1 AMAZONAS. Sem previsão do MDIC, Suframa não tem superintendente desde 2014. *G1 Amazonas*, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2015/10/sem-previsao-do-mdic-suframa-nao-tem-superintendente-desde-2014.html>>. Acesso em: fev. 2019.

GARCIA, Etelvina. *Modelo de Desenvolvimento Zona Franca de Manaus: História, conquistas e desafios*. Manaus: Norma ed., 2006. 2 ed.

GHIRONI, Fabio; LEVCHENKO, Andrei. Globalization in the aftermath of the crisis. *IMF Econ. Rev.* n. 66. 2018. pp. 415-417.

GIAMBIAGI, Fábio. Et al. *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2015*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GOLDENSTEIN, Lúcia. *Repensando a Dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

GREMAUD, Amaury P.; VASCONCELLOS, Marco Antônio; JÚNIOR, Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2011. 7. ed.

GUTIERREZ, Regina Maria Vinhais. Complexo eletrônico: lei de informática e competitividade. *BNDES Setorial*. n.31, p.5-48.

HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 9 ed.

IBGE. *Mapas temáticos: Amazônia Legal*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<https://mapas.ibge.gov.br/tematicos/amazonia-legal.html>>. Acesso em: fev, 2019.

IBGE. *Sistema de Contas Nacionais Brasil: ano de referência 2010*. Série relatórios metodológicos, 2016. 3.ed.

IBGE. *Anuário estatístico do Brasil 1967*. Rio de Janeiro: IBGE, v.28, 1967.

IBGE. *Panorama: Brasil – Amazonas – Manaus*. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>>. Acesso: fev. 2019.

INPE. *Taxas anuais do desmatamento: 1988 até 2011*. 2011. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2011.htm>. Acesso: fev. 2019.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook Databases*. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx>>. Acesso em: jan. 2019.

KAYNAK, Gamberoni; NEWFARMER, Richard. Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends. *World Bank International Trade Department Trade Notes*, No. 37, (2 March 2009).

LAPLANE, M.; SARTI, F. (2006). *Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI*. In: CARNEIRO, R. (Org.). *A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp.

LIMA, Jacob Carlos; VALLE, Maria Izabel de Medeiros. Espaços da globalização: Manaus e as fábricas na Amazônia. *Contemporânea*. V.3, n. 1, p 73-88. jan-jul, 2013.

LUZ, Rodrigo. *Relações econômicas internacionais e comércio internacional*. São Paulo: Método, 2015. 4. ed.

MEDEIROS, Carlos. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2017. pp. 279 – 346. 7. ed.

MENDONÇA, M. B. de. *O processo de decisão política e a Zona Franca de Manaus*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *Ministério da Economia*, 2018. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/renaipublic/arquivo/arq1272655180.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Uso e cobertura da terra na floresta amazônica: Subprojeto 106-2004 do Probio. 2007*. Disponível em:

<http://mapas.mma.gov.br/geodados/brasil/vegetacao/vegetacao2002/amazonia/documentos/relatorio_final.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de economia política*. v. 31, n.4 (124). pp. 507-527, outubro-dezembro, 2011.

NAJBERG, Sheila; PEREIRA, Roberto de Oliveira. *Novas estimativas do modelo de geração de empregos do BNDES*. BNDES, 2004. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9641>>. Acesso em: jan. 2019.

NETO, Artur Virgílio. Pela Amazônia, pelo Brasil e pelo planeta. *Jornal do Commercio*, 2019. Disponível em: <[http://www.jcam.com.br/Noticia/Em-artigo-prefeito-Arthur-Neto-defende-importancia-da-ZFM-49839?fbclid=IwAR0Jb1_XW-](http://www.jcam.com.br/Noticia/Em-artigo-prefeito-Arthur-Neto-defende-importancia-da-ZFM-49839?fbclid=IwAR0Jb1_XW-RaZH3PAvRHDF8qqHIDKC0EUiuTyEY9JZbfjYOkRO8A9Q2TJAY#.XHvhsaJKjIW)

[RaZH3PAvRHDF8qqHIDKC0EUiuTyEY9JZbfjYOkRO8A9Q2TJAY#.XHvhsaJKjIW](http://www.jcam.com.br/Noticia/Em-artigo-prefeito-Arthur-Neto-defende-importancia-da-ZFM-49839?fbclid=IwAR0Jb1_XW-RaZH3PAvRHDF8qqHIDKC0EUiuTyEY9JZbfjYOkRO8A9Q2TJAY#.XHvhsaJKjIW)>. Acesso em: fev. 2019.

PALMA, G. Gansos Voadores e Patos Vulneráveis. In: TAVARES, M.C. e FIORI, J. L. (Orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. pp. 403-410.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Estudos avançados*. 31(89), 2017. pp. 125-144.

PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de economia e política internacional*. Ipea. n. 10, abr-jun, 2012. pp. 90-102.

RODRICK, Dani. Industrial policy for the Twenty-First Century. In: RODRICK, Dani. (Ed.). *One economics, many recipes: globalization, institutions and economic growth*. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

SAES, Flávio Azevedo Marques de; SAES Alexandre Machione. *História Econômica Geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. *Amazônia: Globalização e sustentabilidade*. Manaus: Valer, 2006. 2.ed.

SALLES, Waldemar Batista de. *O Amazonas: O meio físico e suas riquezas naturais*. 5. Ed. Imprensa oficial do Estado do Amazonas, 1985.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva, 2008. 2.ed.

SCHAPIRO, Mario G. *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013a. (Texto para Discussão n. 1856).

SCHWARCZ, Lilia Moritz, org. *História do Brasil Nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Política macroeconômica, crescimento e distribuição e renda na economia brasileira dos anos 2000. *IV Encontro internacional da associação keynesiana brasileira*. Rio de Janeiro, 2011.

SENA, Lucas Vitor. Motor de um país: como a Suframa fomenta o desenvolvimento do Brasil. *Em tempo*, 2019. Disponível em: < <https://d.emtempo.com.br/economia/139188/motor-de-um-pais-como-a-suframa-fomenta-o-desenvolvimento-do-brasil?fbclid=IwAR27S80ygDdU6MhI6ZWsi5jpuzPUSV7h-sPJiUeA47TbZKEZnpWy7DFvNvw>>. Acesso em: fev. 2019.

SERÁFICO, Marcelo. *Globalização e empresariado: estudo sobre a Zona Franca de Manaus*. São Paulo: ANNABLUME, 2011.

SILVA, Sergio. Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1995.8 ed.

SILVA, Luiz Afonso Simoens da. Desafios ao crescimento da China e implicações das alterações recentes na sua política cambial. *Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI*. n. 20. maio-ago, 2015.

SINDICATO DOS SERVIDORES DA SUFRAMA. *Zona Franca do Brasil 2017-18: fomentando a cadeia produtiva nacional e gerando empregos em todos os estados do Brasil*. 2018. Disponível em: < <http://www.sindframa.org/site/estudos/>>. Acesso em: jan. 2019.

SINDICATO DOS SERVIDORES DA SUFRAMA. *Comparação entre o contingenciamento total e parcial do MDIC, da Suframa, do Inmetro e do INPI: estudo 4*. Manaus: Sindframa, 2018. Disponível em: <<http://www.sindframa.org/site/wp-content/uploads/2017/08/Estudo-4.-Compara%C3%A7%C3%A3o-entre-o-Contingenciamento-Total-e-Parcial-%E2%80%93-MDIC-Suframa-Inmetro-e-INPI.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

SINGH, A. *Growing Independency of the World Economy: Asian Economic Development Since 1980*. Unctad Review, 1994.

SOUZA, Márcio. *História da Amazônia*. Manaus: Valer, 2009.

SUFRAMA. *Interiorizando o Desenvolvimento no estado do Acre*. Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: < <http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. *Interiorizando o Desenvolvimento no estado do Amapá*. Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: < <http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. *Interiorizando o Desenvolvimento no estado do Amazonas*. Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: < <http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. *Interiorizando o Desenvolvimento no estado de Rondônia*. Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: < <http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. *Interiorizando o Desenvolvimento no estado de Roraima*. Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: < <http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. *Indicadores de desempenho do Polo Industrial de Manaus: 1988-2010*. Manaus: Suframa, 2010. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_indicadores_do_pim.cfm>. Acesso em: out. 2018.

SUFRAMA. *Indicadores de desempenho do Polo Industrial de Manaus: 2010-2015*. Manaus: Suframa, 2015. Disponível em: < http://www.suframa.gov.br/downloads/download/indicadores/RelIndDes_7_2015_julho.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. CT-PIM: Unidade de gestão estratégica. Suframa, 2015. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suframa_linhas_estrategicas_ct-pim.cfm>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. Histórico ZFM. *Suframa*, 2015. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historico-zfm>>. Acesso em: fev. 2019.

SUFRAMA. Suframa tem balanço positivo da Fiam 2015. *Suframa*, 2015. Disponível em: < <http://site.suframa.gov.br/noticias/suframa-tem-balanco-positivo-da-fiam-2015-1>>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. *Zona Franca Verde*: roteiro do incentivo fiscal. Manaus: Suframa, 2016. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/zfv/conteudo-principal/roteiro-dos-incentivos>>. Acesso em: dez. 2018.

SUFRAMA. PIM fatura R\$78 bilhões em 2015. *Suframa*, 2016. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/noticias/pim-fatura-r-78-bilhoes-em-2015>>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. Abrangência. *Suframa*, 2017. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/abrangencia>>. Acesso em: fev. 2019.

SUFRAMA. PIM fatura R\$74,4 bilhões em 2016. *Suframa*, 2017. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/noticias/pim-fatura-r-74-4-bilhoes-em-2016>>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. PIM fatura mais de R\$81 bilhões em 2017. *Suframa*, 2018. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/noticias/pim-fatura-mais-de-r-81-bilhoes-em-2017>>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. *Zona Franca de Manaus*: Indicadores industriais: agosto/2018, Polo Industrial de Manaus – PIM. Manaus: Suframa, 2018. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/modelo-zona-franca-de-manaus/apresentacao-indicadores-do-pim-ago-2018.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. Nota de esclarecimento. *Suframa*, 2018. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-8>>. Acesso em: jan. 2019.

SUFRAMA. MDIC lança edital para tornar o CBA uma Organização Social. *Suframa*, 2018. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/noticias/mdic-lanca-edital-para-tornar-o-cba-uma-organizacao-social>>. Acesso em: fev. 2019.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. *A economia política da política fiscal e o processo de impeachment*. In: XXIII Encontro Nacional de Economia Política, 2018, Niterói. Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia Política, 2018.

TORRES, Iraildes Caldas. *Arquitetura do poder: memórias de Gilberto Mestrinho*. Manaus: Edua, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal de Contas da União TCU – Representação (REPR): RP 02920620170 – Relatório. *Jusbrasil*, 2018. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/661699266/representacao-repr-rp-2920620170/relatorio-661699317?ref=juris-tabs>>. Acesso em: fev. 2019.

TUFFANI, Maurício. Brasil já perdeu 19,5% da Floresta Amazônica, área igual a meio Amazonas. *Direto da ciência*, 2016. Disponível em: <<http://www.diretodaciencia.com/2016/12/02/brasil-ja-perdeu-195-da-floresta-amazonica-area-igual-a-meio-amazonas/>>. Acesso em: jan. 2019.

VALLE, Maria Izabel. *Globalização e reestruturação produtiva*. Um estudo sobre a produção offshore em Manaus. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, UFRJ/IFCS, 2000.

VALOR ECONÔMICO. S&P tira grau de investimento do Brasil. *Valor Econômico*, 2015. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/financas/4215984/sp-tira-grau-de-investimento-do-brasil>>. Acesso em: jan. 2019.

VALOR ECONÔMICO. Moody's rebaixa nota do Brasil e tira grau de investimento. *Valor Econômico*, 2016. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/financas/4452068/moodys-rebaixa-nota-do-brasil-e-tira-grau-de-investimento>>. Acesso em: fev. 2019.

VEJA. Brasil é rebaixado e perde selo internacional de bom pagador. *Veja*, 2015. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/brasil-e-rebaixado-e-perde-selo-internacional-de-bom-pagador/>>. Acesso em: jan. 2019.

VELOSO, Fernando; PEREIRA, Lia. A perspectiva brasileira sobre a armadilha da renda média. In. PEREIRA, Lia; VELOSO, Fernando; BINGWEN, Zheng (org.). *A armadilha da renda média: visões do Brasil e da China*. São Paulo: FGV Editora, 2013.

VIEIRA, Eurípedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. *Espaços econômicos: geoestratégia, poder e gestão do território*. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2003.

VICENTE, MM. *História e comunicação na ordem internacional* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 214 p. ISBN 978-85-98605-96-8.