

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MAURICIO BRILHANTE DE MENDONÇA

**O PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA E A ZONA FRANCA DE MANAUS**

SÃO PAULO  
2013

MAURICIO BRILHANTE DE MENDONÇA

**O PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA E A ZONA FRANCA DE MANAUS**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo do conhecimento:  
Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Francisco César Pinto da Fonseca

SÃO PAULO  
2013

Mendonça, Mauricio Brilhante de.

O Processo de Decisão Política e a Zona Franca de Manaus / Mauricio Brilhante de Mendonça. - 2013.

290 f.

Orientador: Francisco César Pinto da Fonseca

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Portos e zonas francas - Manaus (AM) . 2. Desenvolvimento regional - Manaus (AM). 3. Incentivos fiscais. 4. Políticas públicas. I. Fonseca, Francisco César Pinto da. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 330.191.4(811.31)

MAURICIO BRILHANTE DE MENDONÇA

**O PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA E A ZONA FRANCA DE MANAUS**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo do conhecimento:  
Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

**Data de aprovação:**

\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**Banca examinadora:**

---

Prof. Dr. Francisco César P. da Fonseca (Orientador)  
(EAESP/FGV)

---

Prof. Dr. Kurt Eberhart Von Mettenheim  
(EAESP/FGV)

---

Prof. Dr. Eduardo Henrique Diniz  
(EAESP/FGV)

---

Prof. Dr. Mauro Thury de Vieira Sá  
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

---

Prof. Dr. Ladislau Dowbor  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
(PUC/SP)

## AGRADECIMENTOS

Nas últimas semanas, a cada dia que se aproximava a conclusão da tese, um filme passava nas minhas lembranças. Quanta gente me ajudou nesse processo! Seria impossível lembrar todos, mas é imprescindível dirigir-me a alguns daqueles que marcaram essa trajetória e expressar meus sinceros agradecimentos.

Aos meus pais Luis Roberto de Mendonça e Maria Idalina Brilhante Mendonça por tudo. Seria impossível e embaraçoso descrever tanto apoio. Amo vocês.

Aos amigos dos meus pais. Pessoas queridas que com a amizade e o carinho de vocês por nossa família fizeram que a distância de um filho fosse amenizada, meu eterno muito obrigado! Simbolicamente, agradeço a todos por meio dos nomes dos casais Sérgio e Lana Andrade e Ademar e Cristina Augusto.

Aos meus familiares, irmã, tios, tias, primos e primas que nos raros eventos familiares que participo, através de um simples olhar ou pergunta curiosa sobre o que eu fazia, ou sobre como eu estava, me transmitiam seus cuidados e suas torcidas. Minha tia Iacy Tapajós, que me apoiou, inclusive financeiramente, enquanto estive em SP e que em suas ligações periódicas sempre me pergunta “que tal? você está feliz?”. Embora respondesse rapidamente à pergunta com um sim, após desligar o telefone me pegava por alguns minutos pensando sobre o assunto. E apesar das dificuldades encontradas, a conclusão era que sim! Durante todo o curso, embora algumas vezes cansado, sempre estive feliz.

Aos amigos mais próximos e de sempre, Itamar Gonzaga, João Bosco Júnior, Paulo Rogério Pereira, Marcelo Borborema e André Carramanho. Em Manaus, São Paulo ou Rio de Janeiro nossos momentos juntos são essenciais para recobrar o fôlego.

Aos amigos sempre presentes, com os quais não tenho contato tão frequente como gostaria e deveria, mas que estão bem ali, ao alcance de um telefonema e durante esses mais de quatro anos, vê-los algumas vezes e contar com boas conversas, sorrisos e disposição de ajudar foram momentos da maior importância. Não me bastando nesses, faço questão de mencionar Alexandre Silva (Drula), Rafael D’Oran, Roberto Vieira, Fabrício Sevilla, José Jorge Nascimento, Giuliano Rodrigues, Paulo Gilson Afonso, Marcos Vinícius Nunes, Geciane Borges, Lenize Frazão, Daniela D’Antona, Ana Thereza Raposo, Talícia Muniz, Apoena Joels, Manoel Carlos Oliveira, Rafael Assayag, Nagib Salem e Nina Kossman.

Aos amigos e colegas da GV, em especial, Fernando Burgos, Eliane Barbosa, William Borges, Luciana Coentro, Natália Navarro Santos, Thamara Strelec, Daniel Garcia, Catarina Ianni, Lúcio Bittencourt, Felipe Francisco, Daniela Fiabani, Ana Cláudia Pedrosa, Maria Cecília Pereira, Patrícia Laczynski, Nina Best, Daniela Weiers, Fernanda Papa, Beni Trojbciz, Fernando Nogueira, Gabriela de Breláz, Eduardo Grin, Fernando Ruiz e muitos outros com quem tive o prazer de conversar, conviver, estudar e debater.

A todo o corpo docente do CDAPG não apenas pelo profissionalismo, mas pela cordialidade, especialmente ao orientador Francisco Fonseca e também a Mário Aquino Alves, Eduardo Diniz, Fernando Abrúcio, Kurt Mentteinheim, Marco Antônio Teixeira, Marta Farah e Peter Spink.

A todos aqueles profissionais das chamadas atividades-meio da EAESP-FGV cuja cortesia e eficiência me surpreendem constantemente, do atendimento na recepção da Escola à Diretoria. Muitos dessas pessoas tornaram menos difícil a vida de um doutorando que por cinco semestres estudou em São Paulo e morou em Manaus. Foram muitas as vezes que pude contar com diversos deles, portanto, simbolicamente, registro meu agradecimento à Marta Andrade, Thalita Bento, Maria Teresa Conselmo e Denise Vieira.

Aos colegas professores e colegas de trabalho do Departamento de Administração da UFAM. Dentre os quais é necessário um obrigado especial à Maria da Glória Vitória Guimarães, Sandro Breval, Max Cohen, Armando Araújo, Luis Aurélio Costa e Daniel Armond. Da mesma forma, estendo este agradecimento aos professores de outros departamentos da Faculdade de Estudos Sociais em nome de Pery Teixeira, Mauro Thury Sá, Mariomar Sales, Salomão Neves e Luiz Roberto Nascimento.

Às instituições Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), Consultoria Legislativa do Senado Federal, e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM), da qual fui bolsista entre fevereiro de 2009 e junho de 2010.

A todos os alunos que foram flexíveis a minha agenda de viagens e de estudo, aos quais agradeço nos nomes de Herlem Frota e Rosângela Almeida.

A um pequeno grupo de pessoas cujas contribuições foram fundamentais por diversos motivos. Meu muitíssimo obrigado à Valéria Epifânio, Ygor Angelim, Gustavo Igrejas, Karine Medeiros e Mayara Brilhante. Um obrigado especial à Nabiha Monassa por tudo.

## RESUMO

A Zona Franca de Manaus (ZFM) é a política de desenvolvimento regional da União para a Amazônia Ocidental baseada na concessão de incentivos fiscais ao capital produtivo, a qual tem no Polo Industrial de Manaus (PIM) o seu principal resultado. Partindo de referenciais teóricos sobre políticas públicas, processo de decisão política e do arcabouço do institucionalismo histórico, a tese analisa três decisões relevantes para a ZFM, para as quais se buscou identificar as agências públicas onde estas são tomadas, caracterizando os atores que nelas influenciam, ao passo que procurou compreender o fluxo de decisões públicas desses processos decisórios. A primeira delas refere-se aos dois momentos em que a decisão de prorrogar a vigência da ZFM estivera em discussão no Congresso Nacional, quando os grupos de interesse foram capazes de agregar força política para garantir o *status* constitucional da ZFM. A segunda refere-se à avaliação dos pleitos de implantação, atualização, diversificação ou ampliação de projetos industriais na ZFM, sobre a qual a pesquisa proporcionou o entendimento de que uma vez apresentado o projeto técnico-econômico de forma coerente, de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB) estabelecido, com a legislação e acompanhado da documentação necessária, os projetos de qualquer que seja o setor não enfrentam dificuldades de aprovação no CAS. A necessidade da existência prévia de PPBs torna o processo de estabelecimento destes uma decisão fundamental na política da ZFM. Esse é o terceiro processo. O PPB é a ferramenta que tem permitido a governança da política de incentivos fiscais da ZFM, através da regulação de processos e procedimentos cumpridos pelas empresas que usufruem dos benefícios. Os PPBs são estabelecidos após negociação entre produtores, fornecedores e o Estado brasileiro, sendo este representado pelo MDIC, MCTI e SUFRAMA, sob a gestão do GT-PPB, cujo funcionamento é regulamentado pela Portaria Interministerial MDIC/MCT nº170/2010. O PPB vem sendo utilizado pelo Estado para estabelecer contrapartidas às empresas beneficiárias dos incentivos fiscais da ZFM e para permitir instalação de setores produtivos naquela zona. Notou-se que o efetivamente valorado é o risco de o PPB, ao ser publicado, causar deslocamento de plantas produtivas de outras regiões do Brasil para a ZFM, situação que leva ao indeferimento. Contudo, em situações nas quais não é claro o prejuízo para outras unidades da federação, cidades ou microrregiões, pode haver conflitos de caráter político, alçando a decisão para níveis de negociação e de poder acima do GT-PPB. Destaca-se o entendimento dos membros do GT-PPB de que a ZFM é uma política pública da União para a Amazônia Ocidental e de reconhecerem o poder que, em conjunto, têm suas funções, por meio das quais, cada um com sua especialidade, limites e objetivos, pode influenciar por dentro do Estado brasileiro na elaboração e implementação da política industrial, de ciência e tecnologia e de desenvolvimento regional. Foi possível perceber o esforço dos participantes para, com as regras atuais, promoverem melhorias nessas políticas e como se reflete nessas equipes a falta de um efetivo projeto de desenvolvimento produtivo nacional.

Palavras-chave: Processo de decisão política, Zona Franca de Manaus, Política de Desenvolvimento Regional, Processo Produtivo Básico.

## ABSTRACT

The Manaus Free Trade Zone (ZFM) is the Union's regional development policy for the Western Amazonia which is based on the concession of tax incentives to the productive capital. Its main results can be seen in the Industrial Pole of Manaus (PIM). Based on theoretic references on public policies, political decision process and on the framework of historical institutionalism, the thesis analyses three relevant decisions to the ZFM, as well as the public agencies where these decisions are made, characterizing the actors who influence them while also trying to understand the flow of public decisions in each one of the decision making processes. The first one of them refers to the two moments in which the decision of extending the ZFM's applicability was being discussed in the National Congress, when interest groups were capable of joining their political forces to guarantee the constitutional *status* of the ZFM. The second one refers to the evaluation of the implantation, update, diversification or extension's pleas of the industrial projects in the ZFM, on which the research provided understanding that once the technical-economical project is coherently presented, according to the established Basic Productive Process (PPB), the legislation and accompanied by the necessary documentation, the projects of whichever sector will not face any difficulty to be approved by the CAS. The need of a previous PPBs existence makes their establishment process a vital decision in the ZFM policies. This is the third process. PPB is the tool which has allowed the ZFM's tax incentives' policy's governance through the regularization of processes and procedures which are to be abode by the companies which enjoy the benefits. The PPBs are established after negotiation among producers, suppliers and the Federal State, this last one being represented by MDIC, MCTI and SUFRAMA, under the GT-PPB's management, whose operation is regulated by means of the Interministerial Ordinance MDIC/MCT n°170/2010. The PPB has been used by the State to establish counterparts to the companies which benefit from the ZFM's tax incentives and also to allow the installation of productive sectors in that zone. It was noted that what is effectively valued is the risk of the PPB being published causing, therewith, the displacement of other productive plants from different regions in Brazil to the ZFM, situation which would turn into a negative decision. However, in cases in which the other federation units, cities or micro regions' loss is not clear, there may be conflicts of political character, which leaves the decision to be made by negotiation levels and power above the GT-PPB. It is important to mention that the GT-PPB members understand that the ZFM is a public policy for the Western Amazonia, and also that they recognize the power that these members' functions altogether have, each one with their own specialty, limits and objectives, functions which may influence the formulation and implementation of the industrial, science and technology and regional development policy in Brazil. It was possible to notice the participants' effort with the current rules to promote improvements in these policies as well as the fact of how these teams are reflected by the lack of an effective national productive development project.

**Key Words:** Political Decision Making Process, Manaus Free Trade Zone, Regional Development Policy, Basic Productive Process.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
Contextualização .....	10
Objetivo Geral .....	20
<i>Objetivos Específicos</i> .....	21
Delimitação dos Objetivos .....	21
Justificativa.....	22
Metodologia.....	29
Descrição dos Capítulos da Tese .....	30
CAPÍTULO 1 – PROCESSOS ECONÔMICO-CAPITALISTAS GLOBAIS, AMAZÔNIA E ZFM.....	32
1.1 Um breve resumo do processo de inserção da Amazônia brasileira nos processos econômico-capitalistas globais .....	32
1.2 Fases da ZFM.....	40
1.3 Afinal, quais são os incentivos fiscais da ZFM?.....	46
1.3.1 <i>Incentivos Fiscais administrados pela SUFRAMA</i> .....	49
1.3.1.1 <i>Imposto de Importação (II)</i> .....	49
1.3.1.2 <i>Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)</i> .....	50
1.3.1.3 <i>Programa de Integração Social (PIS)</i> .....	51
1.3.1.4 <i>Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS)</i> .....	52
1.3.2 <i>Incentivos Fiscais administrados pela SUDAM</i> .....	53
1.3.3 <i>Incentivos Fiscais administrados pelo Estado do Amazonas</i> .....	57
1.3.4 <i>Incentivos Fiscais administrados pela Prefeitura Municipal de Manaus</i> .....	62
1.4 Cenário atual do Modelo ZFM .....	64
1.5 Revisão da literatura existente sobre a ZFM .....	101
1.5.1 <i>Estudos sobre a Amazônia relacionados a outros objetos ou campos do conhecimento que tangenciam a ZFM</i> .....	103
1.5.2 <i>Estudos relacionando o modelo ZFM ao meio-ambiente</i> .....	110
1.5.3 <i>Estudos relacionados diretamente à origem; trajetória; análise do modelo, e aos resultados da ZFM</i> .....	112
1.5.4 <i>Estudos sobre a competitividade da ZFM, especialmente suas indústrias e setores</i> 115	
1.5.5 <i>Estudos acerca da reestruturação produtiva e estudos que abordam a questão do trabalhador, das condições de trabalho, inclusive gênero e migração</i> .....	126
1.5.6 <i>Estudos relacionados ao processo decisório e formulação do modelo ZFM, ou que consistam numa análise institucional da ZFM, ou ainda, estudos que investigam a atuação de atores nas disputas de poder quando da implementação da política de incentivos fiscais</i> .....	127

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO: VERSÕES PARA O PROCESSO DE DECISÃO .....	133
2.1    A Zona Franca de Manaus como política pública .....	133
2.2    Como nascem as decisões capazes de criar políticas públicas?.....	139
CAPÍTULO 3 – ZFM: ATORES, AGÊNCIAS E DECISÕES.....	153
3.1    A quem importa a ZFM? Definição de atores e grupos de interesse .....	153
3.2    Processos de decisão política relevantes.....	165
CAPÍTULO 4 – POSSIBILIDADES, CADEIRAS, PESSOAS E SOCIEDADE: ENTENDENDO AS REGRAS DO JOGO .....	173
4.1    Recepção e Prorrogação da ZFM – mais a fundo um pouco .....	173
4.1.1 <i>Inclusão no Texto Constitucional – Zona Franca de Manaus até 2013 .....</i>	<i>175</i>
4.1.2 <i>Emenda Constitucional n° 42/2003 – Zona Franca de Manaus até 2023 .....</i>	<i>190</i>
4.2    Implantação, atualização, diversificação e ampliação de projetos industriais na ZFM: Aprovação automática ou análise estratégica? .....	207
4.2.1 <i>Análise e aprovação de projetos industriais .....</i>	<i>215</i>
4.3    Processo Produtivo Básico.....	220
4.3.1 <i>PPB – O que é? De onde veio? Uma visão além do conceito formal. ....</i>	<i>221</i>
4.3.2 <i>A Equipe. Quem joga? .....</i>	<i>227</i>
4.3.3 <i>A Decisão.....</i>	<i>233</i>
4.3.4 <i>Embargo de Gaveta? .....</i>	<i>240</i>
4.3.5 <i>Indeferimentos e retiradas.....</i>	<i>244</i>
4.3.6 <i>Disputas e interesses .....</i>	<i>248</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	260
REFERÊNCIAS .....	275

## INTRODUÇÃO

### Contextualização

Com o declínio do chamado ciclo da borracha, a economia do Estado do Amazonas viveu um período de estagnação e crise que durou meio século (1912-1967). Lideranças políticas locais passaram a pressionar o Governo Federal por soluções. Assim, em 1957 nasce a Zona Franca de Manaus (ZFM), iniciando uma política pública que totaliza no ano de 2012 um período de 55 anos de existência.

Criada originalmente como porto livre de impostos, ou zona de livre comércio, a Zona Franca de Manaus foi reestruturada em 1967, quando, segundo Bispo (2009), além de ser uma área com regime aduaneiro especial, passa também a constituir-se em área livre de impostos para a importação e exportação comercial, contando com incentivos fiscais (IFs) especiais que permitiram a instalação e manutenção de um parque industrial, comumente denominado Polo Industrial de Manaus (PIM).

O PIM é hoje o principal vetor da política da ZFM. No Capítulo 1 consta uma apresentação mais detalhada do atual cenário da ZFM, uma política que em 2011 contou com cerca de 430 indústrias aptas a usufruir de incentivos fiscais, que lograram um faturamento superior a US\$ 41 bilhões, gerando mais de 100 mil empregos diretos (SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - SUFRAMA, 2012e).

O Decreto N° 288/1967, que reformulou o Modelo ZFM, previa a extinção deste para o ano de 1997. Contudo, o modelo fora prorrogado<sup>1</sup> primeiro até 2007, depois 2013 e, então, até 2023. No Poder Legislativo Federal, há nesse momento discussões e projetos de alteração da legislação que podem estender os benefícios até 2033<sup>2</sup>, além de promessas recentes de se

---

<sup>1</sup> O Decreto N° 92.560 de 19/04/1986 prorrogou o prazo que ia até 1997 para 2007. A recepção do Modelo pela Constituição da República de 1988 no Art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) garantiu a existência do modelo “por 25 anos a contar da promulgação” da mesma, portanto, até 05/10/2013. E a Emenda Constitucional N° 42 de 19/12/2003 incluiu o Art. 92 nos ADCT e acrescentou 10 anos ao prazo anterior, ou seja, prorrogando-o até 05/10/2023.

<sup>2</sup> Por exemplo, a Proposta de Emenda à Constituição N°17 de 15/05/2008, que dispõe sobre a prorrogação dos benefícios para a ZFM.

empreender a prorrogação por mais 50 anos<sup>3</sup>. Em sua primeira visita ao Estado do Amazonas, que lhe concedeu praticamente 80% dos votos válidos, a Presidente da República Dilma Roussef proferiu, em Manaus, as seguintes palavras emblemáticas de relevância ao tema desta tese:

Já tomamos a decisão política de prorrogar a Zona Franca por mais 50 anos, a contar do prazo de investimento. Não estávamos pensando em definir prazos, mas do ponto de vista da questão tributária fica difícil. E para não ter essa questão, estamos pensando em torno de 50 anos, além de estender para as regiões vizinhas porque é importante a Amazônia ter uma alternativa que não tenha a ver com a destruição da floresta, mas sim com a preservação dela e de sua biodiversidade (MUNIZ, 2011).

O trecho acima demonstra como o objeto de estudo aqui analisado é dinâmico. O entendimento das decisões atuais e dos possíveis cenários futuros acerca da política dos incentivos fiscais da ZFM exige uma análise metódica da sua trajetória de mais de meio século. Período marcado por grandes transformações nos âmbitos internacional, nacional e regional que vai da guerra fria ao multilateralismo, do Governo de Juscelino Kubitschek, passando pela ditadura militar até a nova democracia, que já completara duas décadas. Neste ínterim, viu-se a institucionalização na região amazônica de órgãos como a Superintendência para a Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) até os atuais Sistemas de Vigilância e de Proteção da Amazônia (SIVAM/SIPAM).

Neste período, o projeto ZFM foi alvo de disputas políticas e registrou momentos de euforia e outros de depressão e incerteza, vivenciando, além das mudanças conjunturais, diversas transformações de cunho político, funcional, operacional e institucional-estratégico, os quais resultaram em alterações quantitativas e qualitativas nos resultados da política. É através dessa trajetória que a Zona Franca fez da capital do Amazonas o *locus* central das políticas federais para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental.

Em um momento que o país constituía um mercado consumidor reservado aos produtos fabricados em solo nacional, em virtude da política de substituição de importações, a legislação da ZFM que vigorou a partir de 1967 atribuiu a Manaus vantagem de possuir isenção de impostos para a importação de produtos manufaturados. Esta especificidade

---

<sup>3</sup> Por exemplo, no pronunciamento da Presidente Dilma Roussef em entrevista coletiva concedida em 22/03/2011, em sua primeira visita ao Amazonas, por ocasião do lançamento do Programa de Fortalecimento da Rede de Prevenção, Diagnóstico e Tratamento do Câncer de Colo de Útero e da Mama. (Jornal do Comércio de 23/03/2011, 1º caderno).

tributária mostrou-se capaz de fomentar intensa atividade econômica no setor comercial-varejista. Aproveitando-se do legado ostentoso, herdado do período da borracha, o combalido centro histórico da cidade recebeu novos investimentos, firmas comerciais e de serviços que transformaram a área num verdadeiro “*shopping* a céu aberto no meio da floresta”<sup>4</sup>, passando a recepcionar turistas de todos os cantos do país, que visitavam Manaus para comprar artigos importados, difíceis de serem consumidos em outras regiões da nação, ou encontrados ali a preços muito mais acessíveis.

Em paralelo à pujança do comércio e dos serviços ao longo dos anos 70 e 80, ganhou força o PIM, que, em virtude dos benefícios fiscais federais, estaduais e municipais, crescia e colaborava para o desenvolvimento dos outros setores da economia, como setor público, agrícola e serviços especializados para a indústria.

De forma que o centro comercial de Manaus, ainda que atingido pela crise dos anos 1980 - a “década perdida” – atravessou aquele momento com um alto nível de atividade econômica como ilustra o Gráfico 1, o qual mostra a evolução das unidades de negócios entre 1960 e 2008.

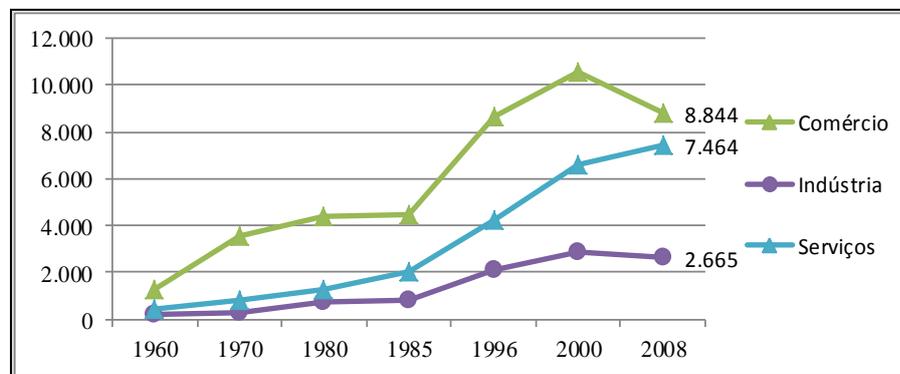


Gráfico 1 - Evolução das Unidades de Negócios em Manaus por Setor entre 1960 e 2008  
Fonte: Baseado em Mendonça (2005); IBGE (2011).

A segunda metade da década de 80 e os anos 90 trouxeram mudanças macroambientais que causaram profundas transformações nas instituições nacionais, na economia do país, e, conseqüentemente, na atividade econômica em torno da ZFM. A conjuntura nacional e internacional, dos últimos 15 anos do século XX e da primeira década do século XXI,

<sup>4</sup> Expressão de uso recorrente para ilustrar a forma de funcionamento de parte do centro da cidade de Manaus (especialmente a região compreendida entre as avenidas Getúlio Vargas, Sete de Setembro e Eduardo Ribeiro) que concentrava diversas lojas importadoras.

presenciou profundas alterações na estrutura institucional brasileira. Destaca-se a seguir seis macro mudanças que atingiram não só a política de incentivos fiscais como toda a estrutura econômica e social do país. Faz-se necessário detalhá-las para que se possa ilustrar as grandes alterações às quais a ZFM adaptou-se, nem sempre de forma automática ou sem exigir a mobilização de diversos atores direta e indiretamente interessados não apenas na manutenção de um certo *status quo*, mas também na garantia e ampliação de direitos e benefícios do modelo.

A primeira dessas macro mudanças consiste no processo de redemocratização do país, que atravessou a década de 1980 e culminou na eleição presidencial de 1989, proporcionando, pela promulgação da Constituição Federal de 1988, a diminuição da centralização na elaboração de políticas públicas de planejamento do desenvolvimento e a devolução ao parlamento da possibilidade de participar e influenciar na proposição de soluções para as questões regionais, fato que acirrou as disputas e as negociações entre os representantes de estados e regiões no que tange aos investimentos federais e à concessão de incentivos fiscais.

A segunda se deu com o processo denominado de abertura ou liberalização comercial brasileira, que representa as mudanças ocorridas entre 1988 e 1994, sendo as mais amplas entre 1990 e 1991 no governo Collor. Referem-se principalmente às consideráveis reduções de tarifas alfandegárias para a importação de bens de consumo e à liberação, para todo o território brasileiro, da possibilidade de importação de cerca de mil itens de bens de consumo (ALMEIDA, 1999; LIMA, 1998; PINHEIRO; ALMEIDA, 1995), cujas importações estavam proibidas, algumas desde 1968, quando se tentou diminuir os efeitos das medidas liberalizantes implementadas entre 1964 e 1967, e outras, desde 1974/1975, quando o governo procurou, através do fortalecimento do processo de substituição de importações, diminuir os efeitos do choque do petróleo e de um surto de importações especulativas (PINHEIRO; ALMEIDA, 1995). As mudanças propiciadas pela abertura comercial atingiram diretamente a indústria nacional, bem como as indústrias (multinacionais ou nacionais) instaladas na ZFM, que foram instadas a adaptarem suas operações a um ambiente muito mais competitivo com a presença de produtos importados cujos preços não raro eram mais baixos e a qualidade superior. Contudo, este processo atingiu principalmente as vantagens relativas do setor comercial-varejista-importador da ZFM, que deixou de ter a exclusividade da possibilidade de importação de uma gama de produtos em relação às outras regiões, capitais e cidades do país, em virtude da redução das tarifas alfandegárias de importação para todo território nacional.

Assim, Manaus perdeu muito da vantagem dos preços praticados pelo varejo da ZF. Destaca-se que ainda existem incentivos à importação de produtos acabados para consumo na ZFM, contudo a legislação atual exige que, a partir de determinada quota, ao saírem das áreas incentivadas, sejam pagos todos os impostos que deixaram de ser recolhidos. Portanto, apesar da recepção do modelo ZFM pela Constituição de 1988, estas alterações no macro ambiente proporcionaram ao setor industrial de bens de consumo sobressair-se em relação ao setor comercial-varejista-importador. Assim, o processo de abertura comercial, que segue ocorrendo, decretou o fim do “*shopping a céu aberto*” de Manaus<sup>5</sup>.

A terceira macro mudança foi a estabilidade de preços da economia brasileira. A implantação do Plano Real, em 1992 e anos seguintes, e a gestão de fundamentos macroeconômicos como taxa de juros, endividamento e balança comercial puseram fim ao problema da hiperinflação e construíram um ambiente econômico menos turbulento, capaz de proporcionar certa estabilidade às variáveis econômicas, que juntamente com a privatização de empresas estatais e outras ações atraíram investimentos externos para a nação, aumentando a competição nos ambientes de negócios internos do país, forçando o empresariado nacional e a indústria local, constituída principalmente de empresas multinacionais, a adotar estratégias gerenciais modernas e a investir em tecnologia a fim de adaptar-se aos novos tempos e à reestruturação produtiva global.

O equilíbrio econômico tem sido acompanhado de estabilidade democrática no Brasil. Entre 1994 e 2010, dois presidentes exerceram mandatos duplos que imprimiram suas marcas nas instituições e nas políticas de desenvolvimento regional e embora haja certo grau de centralização na elaboração das políticas de desenvolvimento regional é ativa e preponderante a participação das lideranças políticas locais, em especial dos governadores, prefeitos de grandes capitais e parlamentares. É possível ainda identificar a participação de certas camadas da população e grupos sociais como associações, federações e sindicatos.

As três macro mudanças citadas até aqui formam a base que devolveu ao governo central brasileiro a possibilidade de recobrar as atividades próprias do planejamento governamental, uma vez que a prolongada crise institucional dos anos 1960 e 1970 somada à crise econômica

---

<sup>5</sup> Outro fator que diminui a competitividade do setor comercial-varejista-importador é que os incentivos fiscais para este são apenas no Imposto de Importação e no Imposto de Produtos Industrializados, tendo a empresa varejista que arcar com todos os outros Impostos, taxas e contribuições que compõem a malha tributária brasileira, que cresceu muito a partir de 1988 em quantidade e intensidade.

dos anos 1980 e à difícil recuperação iniciada nos anos 1990 e 2000 inviabilizavam a execução de planejamentos nos moldes do Estado desenvolvimentista do período 1950-1970.

É a partir da consolidação dos efeitos destes câmbios que começa a surgir um “novo planejamento”. Realizado num ambiente democrático e complexo, o qual não pode ser tecnocrático; deve considerar as várias dimensões e interesses; e ser intensivo em gestão. Procurando a viabilidade política do plano através da avaliação da posição dos atores envolvidos em cada situação específica, buscando uma perspectiva estratégica pautada pelas demandas da sociedade na busca da construção de um pacto social capaz de mobilizar ampla parceria entre os interessados, pois neste novo ambiente não é só o Estado que implementa os planos (PAGNUSSAT, 2006).

Pares e Valle (2006) identificam o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 do Governo Federal como promotor da integração plano-orçamento, conclamando os gestores públicos para não mais se deterem na melhoria de processos de produção de bens e serviços, mas nos resultados desse esforço.

Dessa mudança decorre a formulação de um plano por resultados, um orçamento por resultados e, conseqüentemente, de uma gestão por resultados. Essa impõe igualmente a substituição do planejamento rígido pelo planejamento flexível, de vocação estratégica, que se atualiza em função do desempenho, por meio do monitoramento, da avaliação e da conseqüente revisão do Plano, diferentemente do planejamento clássico (PARES; VALLE, 2006, p. 239).

Assim, Pares e Valle (2006) apontam a quarta grande mudança. Esta, ligada diretamente à disciplina da Administração Pública, pois diz respeito às mudanças no modelo de planejamento do Estado que, sob as regras da Constituição de 1988, vem se aperfeiçoando a cada versão, especialmente, a partir do Plano Plurianual - PPA 2000-2003 e, sobretudo, do PPA 2004-2007. Os autores resumem que a função estratégica do PPA é assegurada a partir de um processo em três passos:

O primeiro, relacionado com a definição da orientação estratégica do governo. O segundo, voltado para a orientação estratégica dos ministérios e o último, dedicado à tradução dessa orientação estratégica nos objetivos dos programas, não sem antes assegurar uma discussão ampla, envolvendo os ministérios em torno do que devem ser os grandes objetivos de governo, num processo ascendente de busca de consensos, de modo que a diretriz de governo não conflite com a atuação setorial. Esse é o exercício da convergência no lugar do alinhamento, típico de administrações ‘comando-controle’. Após a discussão com os ministérios, a

sociedade civil organizada também participa da consulta para a formação da base estratégica do plano (PARES; VALLE, 2006, p. 251).

Deve-se tomar essa nova estrutura de gestão e avaliar como nela se encaixa a política de incentivos fiscais da ZFM. Sendo o Modelo ZFM gerenciado pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), autarquia ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), é de se imaginar que, uma vez que os incentivos fiscais gerenciados pela referida superintendência estão garantidos até 2023, as ações da SUFRAMA estão em sintonia com os objetivos e metas da Nação, do MDIC e dos programas de governo, e que os planos dessas instituições estão baseados em discussões amplas com a sociedade.

É importante perceber que a política de incentivos fiscais para a Amazônia Ocidental nasceu no bojo das políticas de desenvolvimento regional do regime militar, tendo como característica a centralização política dos processos decisórios na mão da tecnoburocracia da União. Contudo, sua operacionalização ocorreu, mesmo durante aquele regime, por meio de processos administrativos descentralizados, operados por diferentes órgãos do governo federal, como SUFRAMA, SUDAM, BASA, Receita Federal, INCRA, Ministério da Educação, além de órgãos estaduais e municipais. Já no pós-1988, com a democracia, houve uma desconcentração do poder, no sentido de que o Poder Executivo Federal viu diminuir seu poder de definição das políticas de desenvolvimento, uma vez que parlamentares passaram a influenciar mais no processo decisório e na tramitação de leis que poderiam alterar as operações e regras da política de incentivos fiscais. Além disso, os diferentes poderes locais, isto é, os governos dos Estados, as bancadas regionais, as prefeituras de grandes cidades e até associações de municípios ou da sociedade civil passaram a ter independência suficiente para articular contra ou a favor de políticas, contando, inclusive, com a possibilidade de acionar o Poder Judiciário em casos de conflito. Esta alteração de cenário exigiu que se instalasse um ambiente decisório mais democrático com maior negociação e participação, capaz de construir consensos e de gerar procedimentos administrativos e de execução, especialmente no planejamento e no controle, orientando os diferentes entes, órgãos e agentes que executam e implementam a política. Isto de certa forma exige certo grau de centralização administrativa do governo federal, que é o agente principal da política de incentivos fiscais da ZFM. Por outro lado percebe-se que parte dos incentivos fiscais da ZFM são administrados complementarmente pelos Estados e municípios abrangidos pela política, especialmente o

Amazonas. Atuando a União e o Judiciário no controle para dirimir disputas com as outras unidades da federação.

Ao analisar o histórico dos planejamentos de longo prazo no Brasil, é possível notar uma quinta mudança.

Pagnussat (2006) identifica grandes estratégias nacionais já levadas à frente pelo país, considerando modelos de desenvolvimento tipicamente de longo prazo: (1) O modelo primário exportador, que prevaleceu até 1930 e caracterizou-se pela exploração de produtos minerais e agrícolas voltados para o mercado externo. E que, tendo proporcionado um crescimento instável, com taxas médias relativamente baixas, foi substituído por ser considerado incapaz de eliminar o atraso econômico da nação; E (2) o modelo de industrialização por substituição de importações, com duração de 50 anos (1930-1980), caracterizado pela implantação da indústria manufatureira e de insumos básicos voltada para o mercado interno. O declínio do mercado para os produtos substitutos decretou o fim deste modelo. Ambas estratégias são fatores decisivos para a formatação dos processos e relações sociais e de produção que prevalecem no Brasil atualmente.

Pagnussat (2006) reconhece que falta hoje um efetivo projeto de desenvolvimento nacional. Contudo, destaca dois<sup>6</sup> modelos recentemente implementados no Brasil. O modelo de “integração competitiva no mercado mundial” dos anos 90, cujo sucesso depende da conquista de mercado externo, não só para produtos primários, mas principalmente para produtos industrializados; e “o modelo de consumo de massa”, estabelecido a partir do PPA 2004-2007, cujos resultados dependem da capacidade de o governo implementar políticas sociais e de renda (salarial, transferências de rendas às famílias, etc.) que promovam aumentos reais de renda das famílias mais pobres.

Esses dois modelos não são incompatíveis e há um grande número de analistas ligados ao novo desenvolvimentismo e ao neoestruturalismo que defende a ideia de

---

<sup>6</sup> Os modelos destacados por Pagnussat (2006) não esgotam as possibilidades existentes. Tanto é, que o próprio autor destaca proposta, creditada à João Paulo dos Reis Velloso, de uma estratégia baseada na economia do conhecimento que priorizaria atividades de elevado conteúdo tecnológico, como as Tecnologias da Informação e Comunicações (TICs) e a biotecnologia, como motores do desenvolvimento. Contudo, para os fins deste trabalho, destaca-se apenas aqueles modelos que de certa forma estão mais claramente em implementação no país.

desenvolvimento endógeno, mas não deixam de lado a necessidade de inserção competitiva no mercado internacional, para viabilizar um crescimento sustentado (PAGNUSSAT, 2006, p. 58).

O que se pretende é chamar atenção para o fato de que a ZFM, que é considerada “a estratégia” ou “o modelo de desenvolvimento” para a Amazônia Ocidental há 55 anos, e que embora tenha ganhado força e importância no bojo das políticas de substituição de importações, sobreviveu e ajustou-se relativamente bem aos novos parâmetros e objetivos das estratégias nacionais mais recentes, o que demonstra sua capacidade de adaptação às novas conjunturas e cenários. Se aquilo que melhor se define hoje como projeto de desenvolvimento nacional está ligado à capacidade da indústria instalada no país conseguir ser competitiva e oferecer produtos de qualidade a preços baixos no mercado internacional e nacional, promovendo aumentos reais da renda, através da prática de preços baixos, a ZFM é um mecanismo capaz de colaborar com esses dois objetivos, mesmo que, por meio de empresas cujo controle acionário não seja de capital nacional, como é o caso das grandes empresas instaladas no PIM, ainda que haja dentre as empresas de pequeno porte do polo, diversas empresas cujo controle acionário é brasileiro, que também podem, por outro lado, sob licença, produzir produtos desenvolvidos em empresas multinacionais e pagar *royalties* a estas ou, simplesmente, fabricar partes e peças de bens “produzidos” na ZFM por grandes empresas multinacionais.

Finalmente, a sexta mudança estrutural ocorre a partir do fim dos anos 1980 e início da década de 1990, quando aumentaram muito as preocupações das agências nacionais e internacionais, governos e sociedade civil com as questões ambientais que abrangem aspectos que incluem temas como a proteção à fauna, flora, mananciais de água, uso racional dos recursos naturais, aquecimento global e desenvolvimento sustentável, e a proteção da cultura de tribos indígenas e comunidades tradicionais. Esta nova dimensão das preocupações com o meio-ambiente e com os “povos da floresta” também passou a influenciar as políticas de incentivos fiscais para investimentos na Amazônia ou, pelo menos, a compor os discursos de defesa de tais políticas.

A questão ambiental é ponto de fraqueza para propostas ligadas, por exemplo, ao extrativismo mineral de larga escala e à instalação de grandes projetos das áreas de energia, transportes, mineração, agropecuária e uso não racional dos recursos hídricos e madeireiros. Desta forma, as “indústrias sem chaminés” do Polo Industrial de Manaus, especialmente de produtos

eletroeletrônicos, têm hoje muito mais apoio e simpatia dos planejadores, investidores e mesmo de uma variada gama de pesquisadores como Becker (2005); Loureiro (2009); Rivas, Mota e Machado (2009); Rivas, Freitas e Mourão (2008); e Castello Branco (2009) do que as modalidades de empreendimentos anteriormente citadas.

Ademais das mudanças conjunturais às quais o modelo ZFM sobreviveu e adaptou-se, há dois fatores que são preponderantes na análise das transformações atribuídas ao mesmo: primeiramente, o fato de que, apesar do nome, o projeto ZFM não atinge apenas a capital do Estado do Amazonas, mas estabelece benefícios e situações específicas de fomento à produção e comercialização em diversas localidades da Amazônia Ocidental. Em virtude disso, o marco regulatório que rege os incentivos fiscais é extremamente complexo e abrange regulamentações da SUDAM, SUFRAMA e diversas secretarias estaduais e municipais, em especial as secretarias de fazenda, envolvendo, portanto, seja na elaboração de programas, aprovação de projetos, concessão de incentivos e acompanhamento dos resultados, diversos outros órgãos, inclusive no âmbito federal.

Prova disso é o próprio Conselho de Administração da Suframa (CAS), órgão da estrutura regimental da superintendência, que “tem por finalidade definir diretrizes, planos, programas, projetos e ações a serem desenvolvidas na área de atuação da SUFRAMA” (Lei Complementar nº 134 de 14/01/2010, Art. 1º). O CAS possui 24 membros. Dez Ministros de Estado: O Presidente do Conselho, o Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), ao qual a autarquia está ligada, e representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Fazenda (MF); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Comunicações (MC); Minas e Energia (MME); Transportes (MT); Defesa (MD); Desenvolvimento Agrário (MDA); e Integração Nacional (MIN); os governadores e os prefeitos da capital dos Estados em que a autarquia atua, isto é, do Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia e Roraima; o presidente do BNDES; do BASA; um representante das classes produtoras; e um representante das classes trabalhadoras<sup>7</sup>.

Essa distribuição de poder entre diferentes instituições dos entes federativos atribui às instituições públicas responsáveis pela governança dos processos burocráticos uma espécie de

---

<sup>7</sup> Lei Complementar 134 de 14/01/2010 e Decreto 7.138 de 29/03/2010.

poder cuja fonte não está nos aspectos econômicos, mas na força das regras e regulamentos, ou seja, na burocracia do Estado. Portanto, este poder burocrático é objeto de disputas.

O segundo ponto está correlacionado com uma das macro-mudanças apresentadas anteriormente, pois consiste no fato de que a gestão pública também se alterou durante o período de existência do modelo ZFM. Assim, embora o projeto tenha nascido no auge da importância do planejamento para a Administração Pública, a função planejamento vem se alterando ao longo do tempo, pois outras formas, estratégias e ferramentas de gestão pública passaram a dividir paulatinamente cada vez mais espaço com o planejamento<sup>8</sup>. Neste caso, destaca-se a importância adquirida pela gestão de políticas públicas ou o governo através de políticas públicas num ambiente democrático. Essas políticas têm sido comumente executadas a partir da liderança da União, por meio de programas governamentais previstos no planejamento junto a órgãos da administração direta ou indireta ou ainda de organizações da sociedade civil e privadas, sob a influência do Estado.

Feita esta contextualização sobre o tema os itens a seguir apresentam os objetivos da tese, metodologia e justificativa.

### **Objetivo Geral**

No campo da Administração, um dos principais temas de estudo é a tomada de decisão que no contexto da Administração Pública ganha contornos e nuances próprias da decisão política sobre a alocação de recursos e esforços públicos.

A tese examina a formulação, reformulação, implementação e execução da política de incentivos fiscais da ZFM, buscando entender o que há de novo e o que há de permanência neste modelo que ao longo de 55 anos de existência e mesmo tendo passado por diferentes momentos de avaliação e reformulação mantém um arranjo institucional aparentemente consolidado que parece constrianger as escolhas e alternativas possíveis no que tange a outras

---

<sup>8</sup> Nos últimos anos, o estudo e o uso das políticas públicas ganhou força em relação aos estudos do planejamento na ciência política, administração pública, economia e outros campos do conhecimento que se dedicam à prática do governo e do poder, no entanto é preciso deixar claro que ambas são ferramentas complementares e não dicotômicas.

possibilidades em termos de política de desenvolvimento regional. Neste sentido, é objetivo da tese imprimir uma análise do processo decisório em torno desta política num esforço de identificar as agências públicas em que são tomadas estas decisões; os atores que participam desse processo; a origem da legitimidade destes; seus interesses, ações e táticas utilizadas para a defesa destes; as relações entre as agências e atores; a forma processual das tomadas de decisão mais relevantes ao modelo, bem como variáveis que o influenciam; e que forças, atores e setores diretamente afetados deixam de influenciar nesse processo decisório.

Parte-se do entendimento que o arranjo institucional atual que gerencia a política de incentivos fiscais na ZFM como política de desenvolvimento regional é uma escolha diante de diferentes alternativas disponíveis e que a escolha desse formato de política pública fora reafirmada em diferentes momentos de disputa e inflexão política acerca do modelo de incentivos fiscais.

### ***Objetivos Específicos***

Diante do acima exposto, são objetivos específicos da pesquisa de doutorado:

- a) caracterizar o Modelo ZFM como uma política pública e identificar momentos de disputa política entre 1988 e 2010;
- b) identificar as decisões relevantes para a ZFM e as agências públicas onde são tomadas estas decisões, caracterizando os grupos de interesse (atores) que participam dos processos de decisão política acerca da ZFM (permanência e funcionamento); e
- c) compreender a forma processual das decisões mais relevantes ao Modelo ZFM e como se estruturam as relações entre as agências e os atores.

### **Delimitação dos Objetivos**

Sabe-se que o Modelo ZFM possui 55 anos de existência formal. Portanto, o processo de decisão em torno desta política pública consiste num fenômeno de longa trajetória. Neste

sentido, é imprescindível que a pesquisa traga no seu corpo a descrição desta trajetória e que aponte em uma linha do tempo os momentos de disputa e os interesses em questão, bem como os resultados destes embates, no sentido de explicitar se houve continuidade, inflexão, ou mudanças estruturais ou incrementais. Contudo, a efetiva análise do processo de decisão política em torno do Modelo ZFM se delimitará ao período em que vige o Estado Democrático de Direito, ou seja, no período pós Constituição Federal de 1988.

Embora na democracia também haja procedimentos decisórios extremamente centralizados, somente neste regime existe mecanismos de governança capazes de tornar um processo decisório em torno da formulação, reformulação, implementação e execução de uma política pública objeto de participação, ainda que indireta, de setores diversos da sociedade civil. É somente neste regime que a sociedade civil pode organizar-se livremente, embora não de maneira simples e fácil, para acompanhar, contestar, questionar, apoiar, protestar, rejeitar colaborar ou defender políticas públicas em geral. É neste regime que de forma organizada ou não, a sociedade civil pode efetivamente influenciar e participar das decisões políticas, seja no âmbito legislativo, judicial ou administrativo.

### **Justificativa**

As justificativas para a execução deste estudo no nível de tese de doutorado em Administração Pública e Governo têm base em quatro fatores detalhados a seguir.

Primeiramente, no âmbito da Administração Pública e Governo, o estudo enfrentará um importante aspecto deste campo do conhecimento: que é o processo de decisão em torno de políticas públicas. Este tema foi estudado, por exemplo, por Lindblom (1981) que, ao perceber que os aspectos ligados à racionalidade propostos por Adam Smith não respondiam adequadamente às questões do processo decisório governamental, enfrentou a questão não de maneira pontual, específica, referindo-se a uma política setorial de determinado país, mas de maneira geral, tratando a questão como um objeto amplo, presente em todas as democracias do mundo, tentando apontar aspectos gerais dos processos decisórios em torno de políticas públicas, ainda que sua análise trate sobremaneira de exemplos e fatos ocorridos nos Estados Unidos da América – EUA. Portanto, não que outros estudos não o tenham feito, mas os

objetivos da tese aqui propostos podem corroborar o uso e a assimilação dos conceitos de processo de decisão política no contexto das políticas de desenvolvimento regional brasileiras.

Um segundo ponto que demonstra a relevância do estudo é o próprio Modelo ZFM, que tem se mostrado um objeto recorrente de estudos científicos, especialmente como objeto de estudos de teses de doutorado e dissertações de mestrado de diferentes centros universitários do país. Estes estudos têm sido realizados na sua maioria por pesquisadores, acadêmicos, professores ligados às universidades e centros universitários instalados em Manaus, embora também seja possível encontrar alguma produção de funcionários públicos e executivos de empresas, bem como de pesquisadores de outros cantos do país, além de uma produção técnica de diversos órgãos governamentais. Trata-se de mais de cem documentos entre teses, artigos, dissertações, textos de análise técnica que discutem diretamente assuntos ligados à ZFM ou ao PIM, e de outros tantos que abordam questões ligadas ao desenvolvimento da Amazônia Ocidental e das políticas de incentivos estaduais na Amazônia como um todo e não só na Amazônia Ocidental. O Capítulo 1 da tese traz a revisão bibliográfica e a caracterização de todo esse material, concentrando-se na discussão daqueles que podem contribuir de forma mais direta para os objetivos desta pesquisa.

Foi a revisão bibliográfica realizada que garantiu a relevância da tese, uma vez que, diante de todo o material encontrado, foi possível identificar um ponto ainda não explorado pela pesquisa científica no que tange a ZFM. Embora diversos estudos abordem a trajetória do modelo, suas mudanças, alterações, resultados, funcionamento, competitividade dos setores e indústrias ali instaladas, os efeitos da reestruturação produtiva no mesmo, além de questões ligadas aos trabalhadores e às condições de trabalho, inclusive relacionando-as às questões de gênero e migração e também a recente preocupação dos estudos com as questões ecológico-ambientais, nenhuma delas investiga o processo de decisão política, o que garante assim o ineditismo do estudo.

O terceiro ponto que justifica o esforço desta tese de doutorado é o fato de ser a ZFM uma longa política de Desenvolvimento Regional do Governo Federal para a sub-região da Amazônia Ocidental. Cabem aqui alguns esclarecimentos sobre o significado do termo “Amazônia” e sobre o papel da SUFRAMA na execução de políticas de desenvolvimento para a sub-região da Amazônia Ocidental.

Inicialmente, é importante entender que a região amazônica transborda as fronteiras de diferentes nações. Portanto, a chamada Amazônia Continental compõe uma área que abrange Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, República Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Dentro do Brasil existe uma faixa territorial que engloba espaços das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, denominada “Amazônia Legal”<sup>9</sup>.

Apesar do estabelecimento da Amazônia Legal, uma subdivisão territorial passou a compor algumas legislações federais, por exemplo, quando dispôs sobre os incentivos fiscais para a região através do Decreto-Lei Nº 291 de 28/02/1967, que definiu que a área abrangida pelos Estados do Amazonas e Acre e, os então territórios federais, Rondônia e Roraima formaria a **Amazônia Ocidental**. Passando, desta forma, por exclusão, o termo **Amazônia Oriental** a referir-se aos Estados do Pará, Amapá, Tocantins e Mato Grosso e parte do Estado do Maranhão (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA, 2009)<sup>10</sup>.

O objeto analisado neste estudo é o processo de decisão política acerca da política de incentivos fiscais para a sub-região da Amazônia Ocidental. Território este de 2.185.202 Km<sup>2</sup>, que corresponde a 25,7% do território nacional, onde habitam 6.225.458 pessoas (IBGE, 2010). Contudo, apesar de seu imenso território, esta sub-região conta com apenas 3,26% da população brasileira que, espalhada por um território hostil e de difícil e caro acesso, desafia o Estado quanto à implementação das políticas públicas mais básicas, como os serviços de saúde, segurança pública, seguridade social, educação e defesa nacional; não sendo menores

---

<sup>9</sup> Esta faixa territorial teve sua primeira referência na Lei Nº 1.806 de 06/01/1953 que instituiu a Superintendência para Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e neste sentido, também criou, para efeito de planejamento econômico e execução do plano definido nesta lei, a área da Amazônia Brasileira ou Amazônia Legal que abrangia a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos então territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco (atual Estado de Roraima), e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16°, a do Estado de Goiás a norte do paralelo 13° e do Maranhão a oeste do meridiano de 44°. Já em 1966, a Lei Nº 5.173 no Art. 2º definiu para seus efeitos a Amazônia como a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16°, do Estado de Goiás a norte do paralelo 13° e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano 44°. A Lei Complementar Nº 31 de 11/10/1977 no Art. 45º definiu que a Amazônia, compreenderá também toda a área do Estado de Mato Grosso. Finalmente, a Constituição Federal de 1988 no Art. 13º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias criou o Estado do Tocantins e no Art. 14º transformou os Territórios Federais de Roraima e do Amapá em Unidades da Federação, mantendo os limites geográficos de cada um. Portanto, atualmente compõem a Amazônia Legal: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (a oeste do meridiano de 44°), definido assim esta área que representa 59% do território nacional e abrange 775 municípios (IBGE, 2011).

<sup>10</sup> Estas definições estão presentes em diversos dispositivos legais – especialmente regulamentos tributários - e programas de diferentes órgãos públicos federais como, por exemplo, a Marinha do Brasil que administra a “Capitania Fluvial da Amazônia Ocidental” e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) que possui a unidade “Embrapa Amazônia Ocidental”, ambas sediadas em Manaus.

os desafios no que tange à geração de emprego e renda, inclusão social, habitação e o acesso a serviços como cadastramento em órgãos públicos e serviços financeiros dentre outros.

Fazer o Estado presente no território e para as populações da Amazônia, é uma tarefa necessária para a promoção da cidadania dos habitantes dos 775 municípios da região e também para a garantia da posse, domínio, preservação e uso racional e legal de riquezas minerais, naturais, culturais e sociais que nela se encontram.

Ao longo das últimas seis décadas, são duas as principais formas que tomaram as políticas públicas federais para a região amazônica: os subsídios e os incentivos à produção<sup>11</sup>. Atualmente, são três as instituições pelas quais essas políticas se materializam: o Banco da Amazônia S.A. (BASA), o qual opera os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)<sup>12</sup> e do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM)<sup>13</sup>, conforme orientação da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), autarquia federal vinculada ao Ministério da Integração Nacional, com atuação em toda a Amazônia Legal e, principalmente, na Amazônia Oriental; e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), autarquia federal vinculada ao MDIC, que embora o nome remeta à sua atribuição principal, que é a gestão dos incentivos fiscais da ZFM e especialmente do PIM, esconde duas importantes atribuições desta autarquia, quais sejam, a primeira estabelecida pelo Decreto-Lei Nº 356 de 15/08/1968 que no Art. 1º estendeu “às áreas pioneiras, zonas de fronteira e outras localidades da Amazônia Ocidental os favores fiscais”

---

<sup>11</sup> No entanto, não se pode ignorar, que em anos recentes, têm se efetivado na região grandes projetos voltados para um setor específico da Administração Pública: a geração de energia. São exemplos: as usinas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e a Usina de Belo Monte, no Pará. Todavia, estas construções são resultados de políticas planejadas desde as décadas de 1970 e 1980.

<sup>12</sup> A Lei nº 7.827, de 27.09.89, alterada pela Lei nº 9.126, de 10.11.95, regulamentou o estabelecido no Art. 159, I, alínea c, que instituiu os Fundos Constitucionais. Assim, ao FNO são destinados 0,6% da arrecadação do IR e IPI, que são administrados pelo BASA que os aplica em programas elaborados, anualmente, de acordo com a realidade ambiental, social e econômica da Região, em parceria com os representantes das instituições públicas e dos diversos segmentos da sociedade, em consonância com o *Plano Plurianual para a Amazônia Legal (PPA) 1996/99* e com as prioridades espaciais e setoriais definidas pelas Unidades Federadas da Região Norte, com objetivo de contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social da Região, através de programas de financiamento aos setores produtivos privados (BASA, 2011).

<sup>13</sup> O FINAM foi instituído pelo Decreto Lei nº 1.376, de 12.12.74, alterado pela Lei nº 8.167, de 16/01/91, regulamentada pelo Decreto nº 101, de 17/04/91. Criado com a missão fundamental de assegurar os recursos necessários à implantação de projetos considerados pelo Ministério da Integração Nacional, como de interesse para o desenvolvimento da Amazônia Legal, através do estímulo à instalação de novas empresas na região, promovendo a valorização da mão de obra local, a fixação do homem na própria região, e contribuindo, dessa forma, para diminuir as disparidades históricas existentes entre a Amazônia e as demais regiões do País (BASA, 2011).

da ZFM<sup>14</sup>; e a segunda que, desde agosto de 1997, com os recursos da Taxa de Serviços Administrativos (TSA), recolhida junto às empresas beneficiadas com os incentivos fiscais do modelo ZFM, propicia à SUFRAMA fazer parcerias com governos estaduais e municipais, instituições de ensino e pesquisa, entidades de classe e cooperativas para viabilizar projeto de apoio à infraestrutura econômica, produção, turismo, pesquisa e desenvolvimento, formação de capital intelectual e ainda capacitação, treinamento e qualificação profissional (SUFRAMA, 2012c).

Em relação ao Decreto-Lei nº 356/1968, foram criadas posteriormente sete Áreas de Livre Comércio (ALCs) na região conforme o Quadro 1. Atualmente, três das sete encontram-se em funcionamento pleno e as outras quatro funcionando parcialmente, uma vez que, embora não haja uma divisão descentralizada da SUFRAMA para atender especificamente as demandas destas ALCs, as empresas nelas localizadas, cujos cadastros na SUFRAMA estejam regulares, usufruem dos incentivos do IPI e ICMS, através das Coordenações Regionais da Superintendência localizadas em Boa Vista, Cruzeiro do Sul e Rio Branco<sup>15</sup>(SUFRAMA, 2012a ). O Quadro 1 apresenta cada ALC, seus marcos regulatórios e situação em 2011.

<b>Local</b>	<b>Criação</b>	<b>Regulamentação</b>	<b>Situação</b>
Tabatinga – AM	Lei 7.965 de 22/12/1989	Não consta em nenhuma norma	Funcionando
Guajará-Mirim – RO	Lei 8.210 de 19/07/1991	Decreto 843 de 23/06/1993	Funcionando
Boa Vista – RR	Lei 8.256 de 25/11/1991	Decreto 6.614 de 23/10/2008	Funcionando parcialmente (1)
	Alterada Pela Lei 11.732 de 30/06/2008		
Bonfim – RR	Lei 8.256 de 25/11/1991	Decreto 6.614 de 23/10/2008	Funcionando parcialmente

<sup>14</sup> O §2º do Art. 1º da lei estabelece que as áreas, zonas e localidades de que trata este artigo serão fixadas por Decreto, mediante posição conjunta dos Ministérios do Interior, Fazenda e Planejamento e Coordenação Geral.

<sup>15</sup> Além destas existem Coordenações Regionais (CORE'S) da SUFRAMA nas seguintes localidades: Itacoatiara-AM; Ji-Paraná-RO, Porto Velho-RO e a Coordenação-Geral do Portal da Amazônia Ocidental em Vilhena-RO.

Macapá e Santana – AP	Lei 8. 387 de 30/12/1991	Decreto 517 de 08/05/1992	Funcionando
Brasília e Epitaciolândia – AC	Lei 8.857 de 09/03/1994	Decreto 1.357 de 30/12/1994	Funcionando parcialmente
Cruzeiro do Sul – AC	Lei 8.857 de 09/03/1994	Decreto 1.357 de 30/12/1994	Funcionando parcialmente

Quadro 1 - Áreas de Livre Comércio

Fonte: SUFRAMA (2012a)

(1) Ainda não implantadas, porém as empresas cadastradas na SUFRAMA nestas localidades usufruem regularmente dos benefícios inerentes ao IPI (Decreto 4.544/2002 e Convênio ICMS 37/97) cujas mercadorias são obrigatoriamente desembaraçadas nas Coordenações Regionais de Boa Vista/RR, Cruzeiro do Sul e Rio Branco/AC.

No que se refere aos convênios firmados com recurso da arrecadação da Taxa de Serviços Administrativos (TSA), a SUFRAMA, entre 1997 e 2006, repassou ou empenhou mais de 575 milhões de reais, valor que somado às contrapartidas dos signatários conveniados atingiram um montante superior a 624 milhões de reais nos quatro estados da Amazônia Ocidental e nas ALC de Macapá e Santana no Amapá, distribuídos conforme resumido no Quadro 2.

<b>Local</b>	<b>Valor SUFRAMA</b>	<b>Contra partida</b>	<b>Valor Global</b>	<b>Período</b>
Rondônia	103.532.438,27	8.135.419,34	111.667.857,61	97-2005
Roraima	106.568.920,53	7.185.644,23	113.754.564,76	97-2005
Amapá	34.433.596,00	4.264.288,33	38.697.884,33	97-2005
Acre	95.343.526,00	7.275.915,79	102.619.441,79	97-2006
Amazonas	235.742.779,87	22.153.380,99	257.896.160,86	97-2006
<b>Total</b>	<b>575.621.260,67</b>	<b>49.014.648,68</b>	<b>624.635.909,35</b>	<b>97-2006</b>

Quadro 2 - Montante Empenhado ou Transferido pelos Convênios para o Desenvolvimento Regional da SUFRAMA

Fonte: SUFRAMA (2012c)

Para o tamanho do desafio, os valores dos convênios são pequenos. Porém, esta é uma vertente importante das ações da SUFRAMA, pois seu aperfeiçoamento pode ser uma

alternativa de ação para além das isenções fiscais que possibilite uma resposta da instituição e do Modelo ZFM a um dos mais antigos e graves problemas apontados nos estudos que avaliam os resultados desta **política**, que é a concentração dos resultados e dos ganhos na cidade de Manaus (BENCHIMOL, 1980; MELLO, 1983; MENDONÇA, 2005; PEREIRA, 2005; SALAZAR, 1992).

Em 2008, o PIB da Região Norte atingiu 154.704 bilhões de reais, sendo os Estados do Tocantins, Amapá e Pará responsáveis por 50,66%, contra os 49,34% da sub-região ocidental – Roraima, Rondônia, Acre e Amazonas. É importante notar que o Pará acumulou 74,67% da produção dos três estados orientais, ao passo que do lado Ocidental, o Amazonas acumulou 61,35% da produção sub-regional. Por outro lado, a capital paraense detém 19,54% do PIB dos estados da parte oriental ao passo que Manaus responde por 49,94% do PIB dos 4 estados da Amazônia Ocidental. Para a Região Norte, isso representa que Belém responde por 9,90% do PIB regional e Manaus por 24,64% do mesmo. Este é um fato raro no cenário econômico produtivo do Brasil, pois no mesmo ano, apenas outras duas cidades alcançaram taxas superiores a 20% do PIB regional: São Paulo com 21,02% do PIB do Sudeste e Brasília com 42,14% do PIB a preços correntes do Centro-Oeste (SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA – SIDRA, 2011).

Com efeito, uma só cidade ser responsável por praticamente um quarto de tudo que se produz num território de mais de 3.800.000 Km<sup>2</sup> é o resultado mais explícito da forma como o Governo Federal através da SUFRAMA vem gerenciando a política de incentivos fiscais da ZFM e do PIM ao longo de mais de cinco décadas.

O PIM contava em 2010 com cerca de 430 fábricas instaladas e usufruindo dos benefícios fiscais, as quais geraram na média mensal do ano 103.562 empregos diretos e cerca de 440.000 indiretos (SUFRAMA, 2012e). Um fenômeno que faturou no mesmo período US\$ 35.152 bilhões.

Embora os problemas e efeitos das desigualdades intra-regionais e inter-regionais tenham sido abordados por diversos estudos, como os de Ferreira (1994); Lima (2003); Carvalho, Oliveira e Carvalho (2007); Lira, Silva e Pinto (2009); Cruz (2009) e Reis (2009), o fato é que, após meio século que as políticas de incentivos fiscais vêm sendo implementadas e adaptadas, a economia da Região Norte do Brasil é a de menor participação na formação do PIB nacional,

sendo responsável no ano de 2008 por 5,1% do total. Não é apenas pelo lado quantitativo ou dos resultados econômicos que se deve avaliar a política de incentivos fiscais para a Região Norte, ou pelo menos, não exclusivamente por esse lado. O Capítulo 1 da tese mostrará mais aspectos relacionados aos resultados desta política, mas o que deve ser levado em consideração é este resultado parecer ser satisfatório para os atores que decidem pela permanência das políticas de incentivos fiscais como estratégia de desenvolvimento regional do Brasil para a Amazônia Ocidental, uma vez que tal estratégia é executada há 55 anos.

Assim, 55 anos se passaram, não sem percalços, mudanças, problemas, desafios e a atuação de críticos e adversários, que por vezes atuam às claras e às vezes de forma obscura na disputa com os beneficiados e defensores do modelo que têm saído vitoriosos ao longo dos anos por conseguirem manter a política e que também operam ora às claras, ora nas sombras. É na necessidade de se conhecer quem são esses atores e como operam que a tese aqui proposta encontra sua quarta justificativa plausível.

## **Metodologia**

Os objetivos impuseram à pesquisa um formato de natureza qualitativa de caráter exploratório. Assim, a tese desenvolve-se a partir do referencial do Institucionalismo Histórico e de literatura acerca de políticas públicas, bem como de textos clássicos sobre o processo de decisão política, pois se entende, que a implementação e manutenção do Modelo ZFM são resultados de processos decisórios que têm optado por uma política pública em detrimento de outras. Assim, o referencial escolhido dá sentido ao termo políticas públicas, esclarece características dos processos de construção de decisões das políticas públicas de desenvolvimento regional e demonstra como a trajetória de instituições pode criar, fortalecer, enfraquecer ou alijar atores da formulação e do alcance da política pública analisada.

A pesquisa ocorreu com base na análise de duas fontes de dados.

Primeiramente, sobre base documental da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA e do Congresso Nacional. Também foram de interesse da pesquisa documentos

do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, ao qual a SUFRAMA está ligada e que é o responsável pela política industrial do país.

Foram fontes importantes de documentos as notas taquigráficas, discursos e pronunciamentos de parlamentares, especialmente quando relacionados à discussão de projetos de lei, de emenda à Constituição ou de outros dispositivos legais que afetassem a estrutura fundamental da política de incentivos fiscais da SUFRAMA. Além de atas de reunião do Conselho de Administração da Suframa e das justificativas do Executivo quando da proposição de leis, notas técnicas e estudos desenvolvidos por órgãos envolvidos no processo.

Após a análise documental, fez-se necessário realizar entrevistas abertas e semiestruturadas com pessoas-chave, representativas dos atores envolvidos nas etapas do processo de decisão da política pública, capazes de colaborar na identificação das arenas e agências em que são tomadas as principais decisões da referida política, bem como no entendimento do processo decisório. A identificação mais precisa dos perfis dos entrevistados será detalhada no Capítulo 4 e encontra-se resumida no Apêndice A. Dentre eles estão funcionários públicos federais do alto escalão ou pessoas que tenham exercido cargos de relevância e com autoridade para influenciar a política pública em questão nos órgãos como SUFRAMA, MDIC, ou ainda, representantes de organizações como a Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (FIEAM), além de dirigentes de sindicatos de trabalhadores ou patronais, associações de produtores e de trabalhadores dos setores mais relevantes beneficiados pela ZFM, expertos como consultores e pesquisadores e lideranças políticas.

### **Descrição dos Capítulos da Tese**

A tese está dividida em seis partes. Esta Introdução contém a contextualização necessária à construção do problema de pesquisa, apresentação dos objetivos, descrição geral da metodologia e justificativas do tema, da escolha dos métodos e do referencial teórico.

O Capítulo 1 trata da forma como a região amazônica se inseriu nos processos capitalistas globais e apresenta cronologia de fases da ZFM, identificando os marcos regulatórios desta trajetória; descreve os incentivos fiscais do modelo e contextualiza o PIM com dados como:

número de emprego, produção, balança comercial de pagamentos, exportação, principais setores, produtos e empresas e origem do capital das empresas instaladas; e revisa a literatura existente sobre a ZFM.

O Capítulo 2 apresenta aspectos teóricos que subsidiam a interpretação da política de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus como uma política pública; e discute teorias do processo de decisão política na formulação e execução de políticas públicas. Este arcabouço teórico é útil para análise dos dados e informações coletadas no processo de pesquisa.

No Capítulo 3, identificam-se as decisões relevantes para o Modelo ZFM e as instituições responsáveis por estas decisões. Nele são descritos os grupos de interesse e atores que participam do processo decisório, os quais são caracterizados, a partir de seus interesses e modos de ação.

O Capítulo 4 apresenta os processos decisórios e discute os resultados da pesquisa em relação aos objetivos propostos.

As Considerações Finais serão utilizadas para as conclusões possíveis de todo o processo de pesquisa, resumo das respostas obtidas para cada objetivo proposto e apresentação de questões que a investigação certamente deixará em aberto.

## **CAPÍTULO 1 – PROCESSOS ECONÔMICO-CAPITALISTAS GLOBAIS, AMAZÔNIA E ZFM**

Este capítulo está dividido em quatro seções. A primeira resume de forma concisa o processo de inserção da Amazônia brasileira nos processos econômico-capitalistas globais. Há trechos nessa seção baseados em Mendonça (2005), pois se entende que apresentar a visão do autor sobre os fatos anteriores à política da ZFM é essencial para a compreensão de algumas decisões e posicionamento de atores nos processos decisórios da política. Considera-se também que esta parte é esclarecedora do contexto pré-ZFM para aqueles que têm menos conhecimento acerca dos fenômenos econômicos do Amazonas e Amazônia Ocidental. A segunda seção descreve as fases da ZFM. A terceira resume o complexo de incentivos fiscais do modelo e contextualiza o PIM com dados gerais do polo. O capítulo encerra-se com a discussão das interpretações acerca da ZFM consideradas mais relevantes para os objetivos desta tese.

### **1.1 Um breve resumo do processo de inserção da Amazônia brasileira nos processos econômico-capitalistas globais**

A Região Amazônica adentra a história do mundo ocidental como uma das grandes fronteiras de oportunidade do jogo econômico-capitalista disputado pelas grandes potências europeias do início do século XVI, devido à diversidade de suas riquezas naturais, humana, biológica e cultural.

Acompanhando a conjuntura mundial, a região viveu circunstâncias extremas. Caracterizadas, de um lado, por momentos de grande intensificação das atividades econômicas acompanhadas de promessas de progresso e prosperidade, aos quais é comum chamar de ciclos econômicos<sup>16</sup>; e, por outro lado, por tempos em que a economia esteve marcada pelo

---

<sup>16</sup> O termo ciclo é comumente utilizado para representar um período econômico da história brasileira, como ciclo do café, do ouro, etc. Portanto, em relação ao Amazonas também é comum encontrar a história do estado dividida no tempo por ciclos econômicos.

marasmo, desesperança e falta de perspectivas, aos quais se denomina períodos de “entreciclos”.

Por um longo período, a Amazônia constituiu-se em uma área de importância predominantemente militar e geopolítica, através da qual Portugal impedia que se constituísse por parte de outras potências europeias uma base de assalto ao quinhão mais rico da colônia: o Nordeste açucareiro. De forma que, apenas no segundo quarto do Século XVII, frustradas as tentativas de desenvolver de forma consistente a agricultura na região, os colonos voltaram-se para o que a região lhes oferecia, isto é, a abundante força de trabalho e um grande número de gêneros naturais aproveitáveis no comércio como: cacau selvagem, canela do mato, cravo, salsaparrilha, castanha do Pará, piaçava, sementes oleaginosas (andioba, copaíba), gengibre, baunilha, tinta de urucum, anil, madeira e produtos do reino animal (SANTOS, 1999). A exploração dessas “especiarias” caracterizou o “ciclo das drogas do sertão”, marcado por intensa atividade extrativista voltada para o mercado externo que durou todo o período colonial e teve como base de suas operações a escravização do índio.

O “ciclo das drogas do sertão” incrementou as exportações, promoveu a sobrevivência das populações que se firmaram ao longo da região e disseminou na colônia hábitos e costumes europeus, em especial dos portugueses, difundindo uma cultura mercantil-capitalista e criando nos habitantes da colônia necessidades de consumo que passaram a ser supridas através do comércio. Portanto, ao longo dos séculos XVII e XVIII, a expansão portuguesa alterou completamente a composição humana da região que fora palco de disputas religiosas, políticas e econômicas e objeto de diversas experiências administrativas, dentre elas destacam-se os reflexos da “administração pombalina”, entre 1757 e 1798, pelo fato de que neste período formou-se a base para as políticas públicas e oportunidades econômicas que viriam (OLIVEIRA, 1998). Assim, “ao findar o período colonial, a Amazônia já possuía uma classe agrária de origem luso-brasileira, a qual vivia com padrões mesclados das duas culturas, além de alguns centros burocráticos e comerciais” (OLIVEIRA, 1998, p. 93).

Com a proclamação da República a região passou por um período de irrelevância política e abandono. Devido às condições de pobreza e perseguição a índios, escravos negros e seus descendentes, instalara-se uma revolta, a Cabanagem (1835-1840). Ao analisar este movimento Oliveira (1998, p. 93) ilustra que em 1835:

A população da área não excedia a 100 mil pessoas, excetuando-se os índios que não estavam integrados a população regional. Ao terminar esse conflito [1840] entre portugueses e aliados de um lado, e índios, caboclos e negros que se sentiam espoliados, de outro, houve uma baixa de mais de 30 mil indivíduos; a lavoura e a criação de gado, em Marajó e no Baixo Amazonas, estavam bastante arruinadas e as povoações achavam-se destruídas.

O cenário descrito acima constitui um “entre-ciclo”, que só foi paulatinamente amenizado com a exploração do látex da seringueira, matéria-prima para a fabricação da borracha através do processo de vulcanização, o qual iniciou o “ciclo da borracha”, período em que a região passou a participar de forma mais contundente do cenário econômico nacional e mundial e cujo auge situa-se no ínterim de 1880 a 1912.

Assim como o “ciclo das drogas do sertão”, a economia gomífera constituiu-se em uma atividade extrativista voltada ao mercado internacional, pois a borracha tornara-se matéria-prima de primeira necessidade ao progresso das atividades econômicas da Revolução Industrial nos países “centrais” os quais, tecnologicamente mais avançados e institucionalmente mais organizados, passaram a se desenvolver através da produção em larga escala e do incentivo ao consumo.

Para comprovar a importância deste produto no mercado internacional e na pauta de exportações, Araújo (1985, p.101) relata que “a participação da borracha no conjunto das exportações brasileiras era de 10% em 1890; passou a 20% em 1900 e, em 1910, chegara a rivalizar com o café: borracha 40% das exportações brasileiras; café 41%”.

Esse contexto promoveu alterações significativas na região amazônica, fornecedora de matéria-prima tão importante. Ao referir-se a esse período da história é comum o uso de expressões como “apogeu da borracha”, “época de ouro da borracha”, dentre outros para caracterizar um tempo de prosperidade que consta nos relatos históricos e no legado material, expresso, principalmente, no patrimônio arquitetônico de Belém e Manaus.

Ressalte-se que, embora as duas metrópoles regionais tenham vivenciado um furor desenvolvimentista, o interior da Amazônia e os trabalhadores envolvidos na extração do látex pouco aproveitaram ou lucraram com tal momento. Araújo (1985, p.103) explica que isto ocorria em virtude de ter sido uma das características da chamada economia gomífera o fato de que:

O valor resultante das exportações da borracha não ficava na Amazônia. Uma parte ponderável do excedente produzido, em razão da intermediação comercial e financeira ser quase totalmente externa, não era reinvestido na região, seu destino era a acumulação nos países que a realizavam. Outra parcela do excedente era capturada pelo Estado através dos impostos.

Manaus e Belém vivenciaram uma transformação urbana, cultural e social, abrigo na área central das cidades uma elite econômica e intelectual e alocando em suas periferias uma população à margem de tal processo. Para satisfazer às necessidades de consumo da parcela privilegiada da população as cidades receberam investimentos em transporte, infraestrutura, saneamento básico e acolheram importantes instituições financeiras, prestadores de serviço e sociedades comerciais.

Mudanças no cenário produtivo global e a perda de competitividade da borracha brasileira em relação à asiática desencadearam o fim do “ciclo da borracha”. E a partir de 1912 a região mergulhou em novo “entre-ciclo” que duraria até que o dinamismo capitalista global e nacional encontrasse outra boa oportunidade capaz de inserir novamente a região também fraca politicamente no processo (ARAÚJO, 1985).

Falências e concordatas são inúmeras, tanto na praça de Belém, como em Manaus. O sistema de aviação é atingido e a crise se alastra por todo o interior da Amazônia. Aumenta o desemprego nas cidades; há o abandono dos seringais [...]; faltam alimentos; agravam-se os problemas sanitários e o Amazonas, o Pará e o Acre entram em colapso financeiro. (ARAÚJO, 1985, p.101).

Souza (2010, p. 178-179, grifo nosso) faz uma análise interessante do comportamento da elite local neste momento da história:

Na passagem da independência, o estamento burocrático e a elite política deixaram de sintonizar com Lisboa e estreitaram os laços com o Regime de Petrópolis. A verdadeira mudança somente ocorreria com os sangrentos acontecimentos da Cabanagem, onde o povo exigiu uma efetiva independência e criou pela primeira vez, uma voz regional, enquanto no Amazonas, a elite repetia um papel em terceira via. Sua política era atirada do sul, filtrada na cúpula paraense e executada, bem ou mal, pelos administradores locais. É a luta política pela emancipação do Amazonas que evidencia a existência de uma elite nova, com reivindicações e urgências próprias. **Uma elite que ensaiou os passos, sacudiu os braços de forma ameaçadora e recolheu-se, para sempre,** depois da vitória parcial do 05 de setembro de 1850 [...] Vitoriosa, deitou-se na cama do látex. Mal havia se ajustado à nova categoria, o “ciclo da borracha” iria jogar esta elite incipiente na maré dos apetites internacionais do capitalismo. [...] A jovem elite da modesta burocracia colonial navegava agora no oceano do fastígio econômico. [...] E no meio do corre-

corre político do extrativismo, nunca chegou a empreender uma diretriz política para o fenômeno, muito menos um planejamento que obrigasse o surgimento de inversão financeira e de expansão do mercado de matéria-prima. [...] Com a bancarrota, restaria uma camada de comerciantes menores e industriais de manufatura primária. Em 1940, o Amazonas possuía a mesma estrutura social de 1740. O populismo, com esta elite defasada, não conseguiria avançar além de uma melhoria dos serviços públicos elementares.

Esse pedaço da história econômica mostra como a economia amazônica está subordinada ao processo de expansão do capitalismo global, pois a despeito da crise instalada na região a partir de 1912, duas décadas mais tarde, em virtude da entrada dos EUA na II Guerra Mundial, “o capital americano “resolve” iniciar um programa de exploração da borracha na Amazônia. São firmados, em março de 1942, os chamados “acordos de Washington” e o Brasil “concorda” em cooperar no fornecimento de matérias-primas estratégicas, inclusive a borracha” (ARAÚJO, 1985, p.115).

Ao referir-se a essa passagem da história do Amazonas, Araújo (1985, p.116) afirma que “esta nova ‘batalha’ da borracha foi estrategicamente armada nos altos escalões de poder dos dois governos, que fixaram a sua ‘política’ e a sua ‘ação’, mediante a montagem de um dispositivo logístico-institucional muito avançado para a época”. E é importante destacar que a região não é consultada, pois “não há participação de lideranças locais no estabelecimento de nenhuma das cláusulas do acordo”.

Várias ações do Governo Federal foram efetivadas no intuito de cumprir os acordos. São exemplos: a criação, em 1942, em Belém, do Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores (SEMTA), que mais tarde foi substituído pela Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETA); o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) criado com ajuda da Fundação Rockefeller para promover assistência médica à população na região; a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA); e o Banco de Crédito da Borracha S/A (BCB).

Ao término da Segunda Guerra Mundial, “a produção da borracha asiática, mais uma vez, retornou aos mercados mundiais e a Amazônia volta à estagnação; com exceção da infraestrutura montada, quase nada ficou na região” (ARAÚJO, 1985, p.120).

Longe do poder central, abastada em recursos naturais, porém carente de recursos tecnológicos e humanos qualificados, a Amazônia, praticamente desabitada, sem atividades econômicas relevantes nos cenários nacional e internacional, permanecia no isolamento e no marasmo econômico.

Diversas ações foram tomadas para tentar modificar tal situação. São exemplos: a Lei 1.806 de 06/01/1953 que estabeleceu o plano de Valorização Econômica da Amazônia e a superintendência para executá-lo, a SPVEA<sup>17</sup>, a qual elaborou o Programa de Emergência em 1954 com objetivo de continuar as obras e serviços que já estavam sendo realizados e o I Plano Quinquenal da SPVEA (1955-1960), que visou a executar estudos para a organização definitiva do Plano de Valorização Econômica da Amazônia<sup>18</sup> (FERREIRA, 1994).

Corrêa (2002, p. 567) destaca que a SPVEA “significou muito pouco em termos de investimento em infraestrutura econômica, social, tecnológica e produtiva”. Contudo, “pioneira na ação de planejar o espaço amazônico, à autarquia devem-se os primeiros estudos visando conhecer melhor a realidade amazônica.” São exemplos “inventários florestais, experiências com manejo florestal, estudos geológicos, edafológicos, pesquisa sobre recursos pesqueiros e levantamento aerofotogramétrico”. Pandolfo (1994) também destaca que, apesar do pioneirismo e das dificuldades decorrentes da vastidão da área sob sua responsabilidade, da escassez de pessoal qualificado e recursos e de interferências político-partidárias, a SPVEA contribuiu com diversas realizações que vão desde o apoio à instalação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA até a aquisição de frota fluvial, construção da rodovia Belém-Brasília e o início das obras da estrada Cuiabá-Porto Velho.

Note-se que se trata da década de 1950, época em que o planejamento como instrumento de gestão pública estava sendo introduzido no país. Portanto, as técnicas e metodologias de

---

<sup>17</sup> A área de atuação da SPVEA englobava os Estados do Amazonas e Pará, Goiás (grande parte dos vales do Tocantins e Araguaia), do Mato Grosso (vale dos rios Guaporé, Paraguai, Teles Pires, Juruena e Xingu) e Maranhão (vertente do Tocantina), além dos Territórios do Acre, Amapá, Guaporé (atual Estado de Rondônia) e Rio Branco (atual Estado de Roraima). (FERREIRA, 1994)

<sup>18</sup> O Plano Quinquenal, a partir de critérios políticos e econômicos, elegeu 28 “áreas de desenvolvimento prioritário na região”. Estando nove no Amazonas. São elas: Manaus, Benjamin Constant, Eirunepé, Boca do Acre, Campos de Puciri, Parintins, Tefé, Uaupés-cucuí, Vila Bitencourt (Japurá). Neste sentido, foi estabelecida a aplicação dos recursos nos seguintes “setores prioritários”: agricultura, recursos naturais, transportes, comunicação, crédito e comércio, saúde, desenvolvimento cultural e administração. (FERREIRA, 1994). Contudo, Vergolino e Gomes (2002, p. 457) alertam que “uma prova concreta da ainda reduzida preocupação do governo federal com a região está associada ao destino dado ao I Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia, que, mesmo tendo chegado em tempo hábil, ao Congresso Nacional, não foi apreciado e, por consequência, não foi posto, oficialmente, em execução.

planejamento e de Desenvolvimento regional eram de acesso a poucos profissionais capacitados para tais responsabilidades. Desta forma, falhas e erros são justificáveis e compreensíveis. Do ponto de vista do pioneirismo, a SPVEA é considerada, por Ferreira (1994, p.85), como “a primeira experiência de planejamento regional no Brasil”. Contudo, o esgotamento do modelo de Valorização Econômica da Amazônia por ela implementado leva o Governo Federal à implantação de uma nova política regional, chamada "Operação Amazônia", que redefiniu as diretrizes do planejamento regional, articulando-o com os planos nacionais de desenvolvimento. Assim, a partir de 1964 os governos militares iniciaram um novo “ordenamento institucional” (LINS, 2002, p. 536) em nível nacional e que na Amazônia seria demarcado pelo conjunto de medidas conhecido como “Operação Amazônia”.

Em virtude do imenso território da Amazônia e para facilitar o planejamento das ações governamentais houve a delimitação legal da Amazônia brasileira (também chamada de Amazônia Legal) e das Amazonas Oriental e Ocidental. A implementação no país do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), para os anos 1964-1966, representou para a região amazônica a reafirmação de objetivos como o fortalecimento econômico da região; a promoção da ocupação racional desta, em especial, de suas áreas fronteiriças; e a integração do espaço amazônico ao todo nacional. As estratégias utilizadas foram as políticas de incentivos fiscais, visando atrair correntes migratórias do nordeste e investimentos nacionais e estrangeiros; e o incremento dos mercados regionais, a partir de soluções conjuntas para a Amazônia e o Centro-Sul (FERREIRA, 1994).

No bojo dessa nova política regional, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) é extinta e substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)<sup>19</sup>.

A SUDAM e o BASA<sup>20</sup> passaram a atuar não apenas como repassadores de recursos, mas também como orientadores dos investimentos. Assim, a política de incentivos fiscais, iniciada em 1963 e consagrada em 1966, caracterizou-se como importante elemento catalisador de investimentos nacionais e estrangeiros, proporcionando a instalação de vários

---

<sup>19</sup> A Lei 5.173 de 27/10/1966 dá as diretrizes para o Plano de Valorização da Amazônia, conforme Art. 199 da Constituição de 1946 e cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia para executá-lo.

<sup>20</sup> Banco da Amazônia S.A. nasce criado pelo Decreto-Lei N° 4.451 de 09/07/1942 como Banco de Crédito da Borracha. Em 1950 pela Lei N° 1.184 de 30/08/1950 é transformado em Banco de Crédito da Amazônia; e mais tarde em Banco da Amazônia S.A. através da Lei N° 5.122 de 28/09/1966.

empreendimentos industriais, extrativistas e agropecuários na região. Contudo, é necessário lembrar que esta política não trouxe benefícios efetivos para a Amazônia Ocidental, pois esses novos projetos foram implementados onde já havia um maior adensamento socioeconômico, certa infraestrutura e maiores vantagens locacionais. Nesta perspectiva, o Estado do Pará foi o grande beneficiado, inclusive por possuir relações avançadas de comércio exterior (FERREIRA, 1994).

Havia, portanto, um “descompasso entre as duas amazônias” (FERREIRA, 1994, p. 85) no que tange ao desempenho econômico e à utilização da SUDAM como órgão promotor do desenvolvimento.

Em virtude disso, a situação em Manaus era bastante difícil. A população encontrava-se totalmente descrente quanto à possibilidade de desenvolvimento, havia fuga de recursos financeiros e humanos para outras cidades brasileiras em busca de melhores oportunidades, além das dificuldades de comunicação, do isolamento terrestre e das elevadas tarifas aéreas e marítimas em relação aos centros dinâmicos do país (FERREIRA, 1994).

Urgia a implementação de políticas mais eficientes para a região. No fim da década de 1960 o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) estabeleceu para a Amazônia duas políticas de desenvolvimento regional: O I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da SUDAM, que abrangeria a área da Amazônia Legal; A Zona Franca de Manaus que atenderia especificamente a Amazônia Ocidental. Dessa forma os incentivos fiscais administrados pela SUDAM e SUFRAMA garantiram, nas décadas de 1980, 1990 e 2000, o retorno dos investimentos privados para a Amazônia; a primeira atraindo investimentos para a Amazônia legal como um todo, mas principalmente para a Amazônia Oriental; e a segunda, para a Amazônia Ocidental, muito especialmente para a capital do Estado do Amazonas.

No entanto, este não tem sido um processo linear e sem percalços. Pelo contrário, por ter uma economia altamente integrada aos processos produtivos nacionais e internacionais, a atividade produtiva e o processo de desenvolvimento econômico e social da Amazônia, apesar dos incalculáveis recursos naturais da região, têm sofrido picos de crescimento e retração acentuados em virtude não só das variações da economia global, mas também das instabilidades políticas e administrativas do Estado brasileiro e em menor escala dos governos subnacionais.

Feita esta breve introdução dos pressupostos históricos, a partir deste momento, dar-se-á maior atenção às questões que envolvem a Amazônia Ocidental, particularmente a Zona Franca de Manaus.

## 1.2 Fases da ZFM

A seção anterior apresentou um resumo do caminhar histórico-econômico da Amazônia Ocidental até o início do “ciclo dos incentivos fiscais”, marcado na sub-região pelo Modelo Zona Franca de Manaus.

A Zona Franca de Manaus é a política de desenvolvimento regional da União para a Amazônia Ocidental baseada na concessão de incentivos fiscais ao capital produtivo, a qual tem no PIM a sua principal vertente de atuação e o seu principal resultado.

Definir, descrever, contextualizar historicamente, classificar em etapas e fases ou explicar o funcionamento do Modelo ZFM não é uma tarefa simples em virtude da diversidade de interpretações e objetos de interesse das pesquisas que envolvem o fenômeno e da necessidade de ir além das interpretações oficiais ou do que se pode chamar *mainstream* conceitual em que se baseiam a maioria dos estudos acerca do tema<sup>21</sup>.

Ao analisar o desenvolvimento da ZFM, diversos autores como Carvalho (2009), Garcia (2007), Mourão (2006), Salazar (1992), e até recentemente a própria SUFRAMA (2012d) consideram que o modelo tem apenas três fases, com a primeira iniciando-se em 1967.

---

<sup>21</sup> Esta interpretação acerca das Fases da ZFM é defendida pelo autor e consta em Silva et al. (2012) que relata os resultados preliminares de pesquisa em andamento do qual o autor é coordenador.

Recentemente, contudo, a autarquia mudou sua visão acerca da sua própria história e do modelo e divulgou no seu site uma nova cronologia com cinco fases<sup>22</sup>. No entanto, considera-se que a interpretação de Bispo (2009) que estabelece, conforme Quadro 3, quatro fases é a mais indicada para explicar a política de incentivos fiscais da ZFM.

<b>Períodos</b>	<b>1951-1967</b>	<b>1967-1975</b>	<b>1975-1991</b>	<b>1991 até os dias atuais</b>
Denominação	Embrionária	Afirmação	Consolidação	Desenvolvimentista
Característica	Existência apenas no papel	Início das operações	Elevado nível de Comércio	Parque Industrial Verticalizado
Marcos Regulatório	Projeto de lei N. 1.310/1951.	Decreto-lei N. 288/1967	Decreto-Lei N.1.435/1975	Lei N. 8.387/1991
	Lei N. 3.173/1957	Decreto N. 61.244/1967		

Quadro 3 - Fases Históricas da ZFM

Fonte: Adaptado de Bispo, 2009.

A primeira iniciou-se com a iniciativa do Deputado Federal Francisco Pereira da Silva (PDS-AM) que apresentou em 23/10/1951 o Projeto de Lei N° 1.310, o qual propunha a criação de um porto franco na cidade de Manaus. Projeto este que fora convertido na Lei N° 3.173, de 06/06/1957 e criou na cidade de Manaus uma Zona Franca para:

Armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinados ao consumo interno da Amazônia, como dos países interessados, limítrofes ao Brasil ou que sejam banhados por águas tributárias do rio Amazonas (Art. 1°).

Pode-se entender a exclusão, por alguns autores, da etapa que abriga o primeiro ato de institucionalização da ZFM uma consequência do desinteresse do Governo Federal, que

<sup>22</sup> A discordância com a nova cronologia de fases apresentada pela autarquia está em dois pontos: Primeiramente, a SUFRAMA desconsidera os fatos que antecederam à sua criação, da qual no texto defende-se a importância, pois é neste momento que se inicia a criação daquilo que Tupiassu (1979) chama de “clima ideológico” favorável à política de incentivos fiscais; Em segundo lugar, considera-se não haver mudanças substanciais nas leis e normas que regem a concessão de incentivos fiscais na ZFM após 1991-1993 que justifiquem uma secção cronológica para uma nova fase, quanto mais para duas. No entanto, como dito no corpo do texto, a diversidade dos interesses específicos e dos olhares interpretativos dos fenômenos relacionados à ZFM, percebe-se claramente que a cronologia apresentada pela autarquia demonstra mudanças relevantes nos objetivos, políticas e estratégias no interior da organização. Mudanças cujos resultados muitas vezes podem estar aquém dos anseios da sociedade, como aqueles ligados ao CT-PIM e ao CBA, mas que se reconhece os esforços internos da autarquia e de seus membros para o alcance dos mesmos e no enfrentamento diário de adversidades como contingenciamento de receitas, cortes orçamentários e conflitos políticos com membros dos altos escalões do governo federal.

instituiu, mas tardou em implementar o enclave econômico. Prova disso é que a lei que o criou previa prazo de 60 dias para regulamentação das normas de funcionamento do mesmo. Contudo, só fora designada uma comissão para elaborar tal regulamento quase um ano depois, pelo Decreto N. 43.789 de 22/05/1958. Tendo o regulamento sido publicado em 03/02/1960 pelo Decreto N. 47.757, mais de dois anos depois do previsto.

Ademais, os incentivos estabelecidos<sup>23</sup> mostraram-se insuficientes para reativar a atividade econômica local, tendo em vista as dificuldades de infraestrutura, transporte e da possibilidade dos produtos que ali chegassem para acessar mercados consumidores de maior potencial econômico. No entanto, a importância desta fase não está nos resultados econômicos, mas sim no campo das ideias, isto é, da capacidade de penetração no imaginário da população local de um discurso capaz de gerar a crença de que este modelo econômico poderia ser o início de novas oportunidades para a região. Assim, Bispo (2009) percebe que é nesta fase “embrionária” que os conceitos iniciais do funcionamento das fases posteriores começaram a sedimentar-se no discurso das lideranças empresarias e governamentais locais e nacionais. Assim, a criação e regulação deste primeiro modelo de zona franca não causara mudança na atividade econômica. Neste sentido, a Amazônia Ocidental continuou a lutar com os seus próprios meios para sobreviver à longa crise iniciada no pós-1912 (GARCIA, 2007).

A fase embrionária só fora superada com a verdadeira institucionalização da política de incentivos fiscais para a Amazônia Ocidental que ocorreu com o Decreto-Lei N° 288 de 28/02/1967, o qual alterou as disposições anteriores e regulou a ZFM. Esta lei foi regulamentada logo em seguida pelo Decreto N° 61.244 de 28/08/1967, o qual criou a SUFRAMA, estabelecendo as atribuições da autarquia, do superintendente e do Conselho Técnico da Autarquia<sup>24</sup>.

Como dito anteriormente, esse “novo momento” que vivia a Amazônia como um todo estava baseado num tripé institucional formado também pela SUDAM e pelo BASA além da SUFRAMA. Portanto, ao tempo que o Decreto 288/1967 reformulou a ZFM, o Decreto N° 291 de 28/02/1967 estabeleceu outros subsídios ao desenvolvimento econômico da Amazônia

---

<sup>23</sup> Exceto pela possibilidade de importar, sem tributos, máquinas e equipamentos para serem utilizados na produção de bens, o Decreto 3.173/1967 fomentou principalmente a importação de produtos acabados para comercialização na região ou exportação.

<sup>24</sup> Mais tarde, com o Decreto 72.423 de 03/07/1973, este conselho passou a ser denominado Conselho de Administração da SUFRAMA – CAS.

Legal a serem gerenciados pela SUDAM, promovendo incentivos fiscais para a faixa de fronteiras abrangida pela Amazônia Ocidental. Estes dispositivos legais deram forma e corpo à “Operação Amazônia”.

Para não deixar dúvidas do começo da “Operação Amazônia”, o Governo Federal dava demonstrações significativas de que agora a política de incentivos fiscais para a Amazônia Ocidental contava com o seu interesse. Essa oportunidade política foi rapidamente aproveitada pelos políticos locais. Paulo Pinto Nery, prefeito interventor do Município, instituiu *ad referendum* pela Câmara Municipal de Manaus, em 17/03/1967, o Decreto Municipal N° 25, que isentava empresas e profissionais autônomos do imposto sobre serviços de qualquer natureza, atual ISS, de acordo com o que exigia o Art. 49, inciso II do DL 288/67. E, com a mesma agilidade, o Governador do Amazonas Danilo Duarte de Mattos Areosa conseguiu que a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas aprovasse a Lei 569 de 07/04/1967, concedendo os créditos fiscais de que trata o Art. 49, inciso I, do DL 288/67.

Iniciava-se assim toda a rede do regime fiscal de exceção prevista por lei federal e que articula isenções administradas pelo município de Manaus, Estado do Amazonas e Governo Federal via SUDAM e SUFRAMA. No que pese o complexo emaranhado de normas, regras e procedimentos contábeis e burocráticos a serem cumpridos, não tardaram a surgir os primeiros resultados da política de incentivos fiscais.

Os procedimentos estabelecidos pela SUFRAMA para apresentação, exame e aprovação de projetos destinados à implantação de Indústrias na ZFM foram aprovados pela Portaria N° 175, de 14/06/1968, do ministro interino do Interior, Antônio Faustino Porto Sobrinho. No dia 28/09/1968, o Conselho Técnico da SUFRAMA aprovou o primeiro projeto industrial a ser implementado com os estímulos fiscais do Decreto-Lei 288. A empresa titular do Certificado N° 1 de aprovação de projetos industriais foi a Beta S.A. Indústria e Comércio que iniciou suas atividades em instalações provisórias, na Praça D. Pedro II, no Centro Histórico de Manaus, com a produção de jóias e a oferta de 218 empregos diretos e 40 indiretos. [...] O Centro da cidade foi também o local escolhido para a primeira fase de implantação, ainda em instalações provisória, de outros 35 projetos industriais no elenco dos 138 que foram aprovados pela SUFRAMA entre 1968 e 1974 (GARCIA, 2007, p.59).

O período até 1974 é caracterizado pela afirmação das operações da Zona Franca, com destaque para as atividades típicas de um porto livre de impostos, isto é, para as atividades comerciais que promoveram uma realocação dos ativos da cidade, valorizando imóveis, inversão dos movimentos de emigração, mas também o início de obras de infraestrutura do

distrito industrial e como descreve Bispo (2009, p. 107) o modelo industrial “surgia de uma estratégia de política de desenvolvimento econômico, relacionada diretamente às políticas industriais voltadas para a substituição de importações, cuja função principal era o abastecimento do mercado interno, nessa fase houve a introdução das primeiras indústrias de transformação”.

Na fase de consolidação, a ZFM experimentou o aumento crescente das atividades comerciais em virtude da excepcionalidade do enclave na importação de bens de consumo livres do pagamento das altas tarifas do Imposto sobre Produtos Importados (IPI) além de outros itens cuja entrada no restante do país estava sendo cada vez mais dificultada e até proibida, reservando-se o mercado interno às empresas que produzissem no território nacional. Assim, o centro comercial de Manaus transformou-se num centro de compras importante para a nação como um todo. Este cenário incrementou também diversas empresas de serviços, especialmente aquelas ligadas ao turismo e hotelaria.

O modelo também se consolidava no setor industrial. Neste sentido o Decreto N° 1.435 de 16/12/75 alterou o art. 7° do DL 288 e introduziu nas operações industriais da ZFM o chamado “índice de nacionalização”, que é o cálculo de uma alíquota *ad valorem* que incidia sobre as matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem importados empregados na produção de produtos quando estes saíssem da ZFM para outra parte do Brasil. Esta alteração na legislação buscou promover um adensamento da verticalização do PIM, fortalecer a competitividade da indústria nacional frente às operações das concorrentes multinacionais instaladas na ZFM e equilibrar a balança comercial do enclave.

Outra importante transformação deste período foi determinada pelo Decreto N° 76.801 de 16/12/75 que outorgou ao Conselho de Administração da SUFRAMA (CAS) a competência para aprovação de projetos que objetivem usufruir dos benefícios fiscais do II e IPI previstos nos arts. 7° e 9° do DL 288/67, estabelecendo normas, exigências, limitações e condições para aprovação dos projetos industriais, dando assim mais poder e importância ao CAS.

O Decreto N° 1.465 de 07/04/76, no seu art. 36, possibilitou que as importações da ZFM fossem contingenciadas. Assim, já no mês seguinte, o Decreto N° 77.657 fixou o valor global das importações para o ano de 1976 e iniciou uma prática que prevaleceria durante 15 anos e

só se extinguiria com as primeiras medidas da política de livre mercado adotada pelo governo brasileiro nos anos 90 (GARCIA, 2007).

É a mudança do ambiente geral em que estão as empresas do PIM, isto é, a alteração da conjuntura política e econômica do país, juntamente com o processo de liberalização da economia brasileira, ou seja, da forma acelerada de inserção desta nos processos de reestruturação produtiva do capitalismo global dos anos 1990, que deram as características da fase atual, a quarta fase, que se iniciou em 1991 e perdura até os dias atuais.

A alteração da conjuntura política com a redemocratização do país, que permitiu aos parlamentares exercerem maior influência nas políticas do Governo Federal, inclusive nas de Desenvolvimento Regional, e as mudanças na economia do país, como a liberalização da economia brasileira e sua inserção acelerada nos processos de reestruturação produtiva do capitalismo global dos anos 1990, exigiram alterações na forma de gestão dos IFs. A principal mudança veio com a Lei N° 8.387 de 30/12/1991, que definiu o Processo Produtivo Básico – PPB como “o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto”. O PPB tem sido exigido pelo Governo Federal como a principal contrapartida das empresas que pleiteiam à concessão de incentivos fiscais promovidos pela legislação da ZFM e pela legislação de incentivo à indústria de bens de informática, telecomunicações e automação (Lei de Informática). Os PPBs são feitos especificamente para cada produto e não para empresas. Os primeiros PPBs foram estabelecidos pelo Decreto N° 783 de 25/03/1993 e atualmente são definidos por Portarias Interministeriais, assinadas conjuntamente pelos ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e elaborados por técnicos de ambos os ministérios e da SUFRAMA, conforme Decreto N° 6.008 de 29/12/2006.

Nesta fase, o comércio de produtos importados passou a contar apenas com vantagens residuais, não sendo mais seus preços de venda no varejo muito mais baixos que no restante do território nacional, e o PIM passa a caracterizar-se por seu fortalecimento, através de processos de verticalização e pelo elevado nível de consolidação de alguns segmentos, com maior especialização, produtividade e atratividade de indústrias de tecnologia avançada dos setores de eletrônica de consumo, duas rodas, termoplástico, químico, relojoeiro e outros.

Como visto, o modelo ZFM foi criado com o intuito de impulsionar o desenvolvimento econômico da Amazônia, em relação às demais regiões do Brasil. Por conta da escassez de subsídios que atraíssem empresas para a região, a implantação da ZFM foi intermediada pelo Estado, mediante a promoção de uma série de projetos de infra-estrutura (com destaque para a construção do PIM) e a concessão de uma gama de incentivos fiscais para as organizações que manifestassem o interesse em atuar naquele território. De fato, ao longo de cinquenta e cinco anos de existência, muitas alterações foram realizadas na legislação e na estrutura do modelo, a fim de adaptá-lo às transformações sociais, políticas e econômicas que ocorriam no cenário brasileiro. Todavia, é possível reconhecer que a implantação da Zona Franca proporcionou a criação de um amplo parque industrial, composto por empresas dos mais variados setores que em 2011, segundo SUFRAMA (2012b), geraram um faturamento de mais de 41 bilhões de dólares.

A seção seguinte especifica, na medida do possível, os IFs do Modelo Zona Franca de Manaus.

### **1.3 Afinal, quais são os incentivos fiscais da ZFM?**

As regras do sistema tributário brasileiro estabelecem que o ingresso público derivado, isto é, aquelas receitas cuja auferidade, o “Estado aciona a sua condição de soberania, exigindo-as de forma compulsória, explorando financeiramente bens pertencentes a patrimônio de particulares” (BORBA, 2007), ou seja, aquelas através das quais o Estado impõe de forma coerciva aos cidadãos a realização de receitas obrigatórias de direito público, são de cinco espécies:

- a) impostos;
- b) taxas;
- c) contribuições de melhoria;
- d) empréstimos compulsórios; e
- e) contribuições parafiscais ou especiais.

Para cada uma das espécies acima há uma multiplicidade de tipos de tributos que varia, por exemplo, quanto à base econômica, tipo de operação financeira, tamanho da renda,

patrimônio, produção e circulação de mercadorias; quanto às alíquotas, se fixas ou proporcionais; quanto à incidência direta ou indireta; e quanto ao objeto de incidência, que pode ser por exemplo sobre a pessoa do contribuinte ou sobre coisas ou bens que compõem o patrimônio (BORBA, 2007, p. 34).

Essa complexa malha tributária impõe aos cidadãos e às organizações que vivem e operam no Brasil uma carga tributária que se caracteriza principalmente pelo seu peso na composição final dos custos operacionais das empresas ou pela contribuição individual com que arca cada cidadão que tem os preços dos bens e serviços consumidos onerados. Outra característica é a complexidade das leis e demais dispositivos que regulamentam a operacionalização destas contribuições.

Não cabe nesta tese aprofundar-se no detalhamento das espécies tributárias apresentadas acima e tampouco na forma como seus recolhimentos se realizam no âmbito da administração fazendária no Brasil. A intenção é apenas contextualizar que num cenário de complexidade e de carga tributária elevada como a do Brasil, as vantagens de se contar com uma área ou regime de exceção tributária pode ser um diferencial relevante para que firmas privadas tomem decisões ligadas à sua localização, instalação, produção e estruturação.

Para efeito de ilustração, a Tabela 1 apresenta os resultados obtidos das cargas tributárias dos setores produtivos em relação aos seus respectivos PIBs. Pode-se notar que a Indústria de transformação tem a maior carga tributária entre os setores.

Tabela 1 - Carga Tributária nos Setores da Economia no Brasil de 2005 a 2009

SETORES	(continua)				
	2005	2006	2007	2008	2009
AGROPECUÁRIA - TOTAL	4,9	5,1	4,9	4	3,7
INDÚSTRIA - TOTAL	44,8	45,4	46,9	48,1	46,7
Extrativa mineral	10,7	10,1	13,4	9,3	29,7
Transformação	57,8	59	59,5	65,5	57,3
Construção civil	10	11,6	13,2	14,5	15,6
SIUP - Serviços industriais de utilização pública	49,9	52,4	54,6	54,1	51,1
SERVIÇOS - TOTAL	20,3	20,1	20,2	20,8	21,1
Comércio	34,4	33,5	33,4	34,4	36
Transporte, armazenagem e Correio	16	16,6	17,5	16,8	17,2
Serviços de informação	42,7	44,6	43,7	44,8	45,2
Intermediação Financeira	38,6	36,9	37,1	43,2	46,6
Outros Serviços	18,8	17,7	16,9	16,6	15,5

Tabela 1 - Carga Tributária nos Setores da Economia no Brasil de 2005 a 2009

SETORES	(conclusão)				
	2005	2006	2007	2008	2009
Atividades imobiliárias e aluguéis	1,8	2	1,6	1,3	1,4
Administração Pública	9,2	9,9	9,6	8,8	10,3
CARGA TRIBUTÁRIA MÉDIA DOS SETORES	26,6	26,6	26,7	27,2	26,5
CARGA TRIBUTÁRIA NA ECONOMIA	33,8	34	34,4	34,9	34,3

Fonte: FIESP/DECOMTEC, 2011, p.18.

É neste cenário que a ZFM ganha importância enquanto: (1) área de aplicação de um regime de exceção do sistema tributário nacional, concedendo assim vantagens competitivas adicionais ao capital produtivo e, portanto, gerando, para o bem ou para o mal, desequilíbrios no sistema produtivo e competitivo no mercado nacional; (2) política pública de desenvolvimento regional, formulada, implementada, gerenciada e avaliada pela Administração Pública em geral, mais especificamente, por órgãos federais, como: a SUFRAMA, SUDAM, MDIC, MCT e MF, instituindo assim uma governança, que envolve múltiplos interesses.

É nessa multiplicidade de interesses, somada a uma complexidade operacional, que ao referir-se aos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus sugere-se acrescentar o termo “complexo”, uma vez que o que garante a existência, operacionalidade e competitividade da atividade industrial e comercial na área incentivada é, justamente, o que se vai aqui chamar de “complexo de incentivos fiscais da ZFM”.

O complexo de incentivos fiscais da ZFM consiste numa rede de benefícios fiscais e extrafiscais capaz de atrair investimentos em virtude de vantagens competitivas adicionais ao capital produtivo. Atualmente, a maior parte desses incentivos é de caráter estritamente fiscal e tributário. Contudo, é possível encontrar ao longo do tempo situações diferenciadas - de incentivos não tributários - que vigoram por algum período, oferecendo vantagens como o acesso a financiamentos ou beneficiamento através de obras civis e de infraestrutura, ou ainda, subsídios para aquisição de terrenos, treinamento de mão de obra, compra de máquinas e diversificação das atividades, oferecidos pelos diferentes entes da federação, seja por órgãos diretos ou indiretos.

Nota-se que as firmas que operam na ZFM devem considerar a influência que essa complexidade de regras fiscais adicionada às dificuldades operacionais de logística e de

relação com a burocracia estatal exercem nas suas estratégias e estruturas organizacionais. Como será visto no Capítulo 4, o conhecimento específico acerca de soluções empresariais faz com que um grupo de profissionais consultores formem um grupo de interesse capaz de influenciar na política de IFs.

A seguir enumera-se, para efeito de ilustração e de forma resumida o leque de isenções, reduções, suspensões, diferimentos, descontos e créditos dos tributos na ZFM ofertados por cada um dos entes federativos. Cabe ressaltar que sob a Competência da União têm-se dois grupos de incentivos: aqueles administrados pela SUFRAMA e os oferecidos pela SUDAM. As informações contidas nas subseções imediatas foram obtidas nas legislações específicas e no documento publicado pela SUFRAMA (2010b) intitulado “Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio”. Porém, uma das características do sistema tributário brasileiro são as constantes mudanças em suas regras. Portanto, é possível que as regras aqui apresentadas tenham sofrido alterações devido a essa dinamicidade.

### ***1.3.1 Incentivos Fiscais administrados pela SUFRAMA***

#### *1.3.1.1 Imposto de Importação (II)*

Inicialmente destinado à proteção da produção nacional, passou a ser utilizado para o monitoramento do câmbio e da balança comercial, perdendo relevância como fonte de receita e ganhando importância como instrumento de política econômica.

Regras de exceção deste para a ZFM existem desde o Decreto 3.173 de 06/06/1957. Atualmente é regulado pelo Decreto 6.759 de 05/02/2009 que prevê a isenção para indústrias da ZFM, Amazônia Ocidental, Áreas de Livre Comércio e para as compras no comércio da ZFM.

Estão isentas deste imposto a entrada de mercadorias na ZFM, destinadas ao consumo interno ou industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca,

instalação e a estocagem para reexportação. Também, estão isentos bens cuja produção utilize matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com PPBs específicos.

Excetua-se a isenção para armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas; automóveis de passageiros; e produtos de perfumaria ou de toucador, e preparados e preparações cosméticas, salvo os classificados nas posições 3303 e 3307 da Nomenclatura Comum do MERCOSUL.

O II é reduzido quando produtos industrializados na ZFM saem para qualquer ponto do território nacional. Neste caso são aplicados coeficientes de redução específicos para bens de informática, automóveis, tratores e outros veículos terrestres. Para todos os demais a isenção é de 88% do mesmo.

A entrada de mercadorias nas ALCs também estão isentas, seja para consumo e venda internos, seja para o beneficiamento nos seus territórios ou instalação de atividades de turismo e serviços de qualquer natureza, inclusive estocagem para comercialização ou uso em outros pontos do país, exceto para armas, munições, perfumes, fumo e derivados, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros; e dos bens finais de Informática em Tabatinga-AM e Guajará-Mirim-RO.

#### *1.3.1.2 Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)*

Atualmente regulado pelo Decreto N. 7.212 de 15/06/2010, este imposto tem como fato gerador o desembaraço aduaneiro de produto de procedência estrangeira ou a saída de produto do estabelecimento industrial, ou equiparado a industrial e é a maior das vantagens fiscais do Modelo ZFM, seja para Amazônia Ocidental, ALCs ou para o PIM (SUFRAMA, 2010b).

O IPI é uma espécie de imposto sobre valor adicionado na indústria, por meio do qual os produtores compradores de bens intermediários se creditam do imposto debitado na fase industrial anterior, até que no último estágio, quando o bem é levado à comercialização, e não recebe compensação, calcula-se o valor efetivo do imposto.

No caso do complexo de incentivos fiscais da ZFM, é possível então debitar-se dos créditos adquiridos nas fases anteriores geradas, por exemplo: na importação pela indústria, comércio e serviços; na compra de produtos nacionais para indústria, comércio e serviços; na produção da própria ZFM; importação nas ALCs; e na compra de produtos nacionais dentro das ALCs. Portanto, o que ocorre na ZFM e na Amazônia Ocidental é a suspensão do imposto na entrada de mercadorias na Zona Franca de Manaus, podendo esta suspensão se converter em isenção quando destinadas ao consumo interno, industrialização em qualquer grau (inclusive beneficiamento) ou à agropecuária, pesca, instalação e a estocagem para reexportação, com exceção de armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros. As ALCs também usufruem do benefício com uma série de detalhes e regras específicas relacionadas à vocação econômica e outras características sociais e geográficas de cada uma destas áreas.

#### *1.3.1.3 Programa de Integração Social (PIS)*

É uma contribuição parafiscal, ou social, instituída pela Lei Complementar N° 7 de 07/12/1970 para promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas (CRUZ, 2008).

No âmbito das isenções tributárias administradas pela SUFRAMA, a desoneração ligada ao PIS/PASEP desdobra-se em quatro situações (SUFRAMA, 2010b):

- a) suspensão da contribuição nas importações de matéria-prima, produtos intermediários e materiais de embalagem utilizados em processos de industrialização;
- b) suspensão no caso de importação de alguns bens novos destinados ao ativo imobilizado de pessoa jurídica importadora estabelecida na ZFM;
- c) redução à zero das alíquotas da contribuição incidente sobre as receitas de vendas de mercadorias destinadas ao consumo ou industrialização na ZFM e ALCs, por pessoa jurídica estabelecida fora da ZFM;
- d) redução à zero das alíquotas da contribuição incidente sobre as receitas decorrentes da comercialização de matérias-primas, produtos intermediários e

materiais de embalagem produzidos na ZFM para empresas com projeto aprovado na SUFRAMA.

#### *1.3.1.4 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS)*

Esta contribuição social foi instituída pela Lei Complementar N. 70 de 30/12/1991, sendo devida pelas pessoas jurídicas e as a elas equiparadas pela legislação do IR, com exceção das microempresas e as empresas de pequeno porte submetidas ao regime do Simples. Destina-se ao custeio das despesas com atividades fins das áreas de saúde, previdência e assistência social, incidindo sobre o faturamento das empresas (CRUZ, 2008).

No âmbito da SUFRAMA, importa saber que:

- a) ocorre a suspensão da COFINS nas importações efetuadas por empresas localizadas na ZFM de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem para uso em processos de industrialização;
- b) ocorre suspensão da referida contribuição quando incidente sobre bens novos destinados à incorporação ao ativo imobilizado de pessoa jurídica importadora estabelecida na Zona Franca de Manaus. A suspensão aplica-se somente quando a pessoa jurídica importar bens classificados de acordo com as NCMs de uma listagem definida pelo Decreto N. 5.691 de 03/02/2006, desde que estes sejam adquiridos para serem utilizados em processos de industrialização na ZFM;
- c) as alíquotas da COFINS são reduzidas a zero quando incidem sobre as receitas de vendas de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização na ZFM e ALCs por pessoa jurídica estabelecida fora da ZFM; e
- d) as alíquotas da COFINS são reduzidas a zero quando incidem sobre as receitas decorrentes da comercialização de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na ZFM, para empresas com projeto aprovado na SUFRAMA.

Os incentivos referentes ao IPI, PIS e COFINS apresentam um fato relevante: todos eles isentam de impostos produtores que estão fora da ZFM quando vendem para as empresas instaladas na ZFM.

Além disso, o Art. 4º do Decreto-Lei 288/1967 estabelece que “a exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na ZFM, ou reexportação para o estrangeiro, será para todos os efeitos fiscais, constantes da legislação em vigor, equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro”.

Serafim Corrêa (2002, p. 207) classifica este fato como uma distorção à qual chama de “Zona Franca de São Paulo”, pois é nesta unidade da federação que se encontram os maiores produtores de componentes eletrônicos e também de peças automotivas do Brasil cujos produtos são fornecidos para os subpolos de eletroeletrônicos e de duas rodas do PIM.

Neste sentido, cabe destacar que a mesma situação descrita acima para o IPI, PIS e COFINS também ocorre para o ICMS.

### ***1.3.2 Incentivos Fiscais administrados pela SUDAM***

A Lei Complementar N. 24 de 03/01/2007 recriou a SUDAM com a finalidade de “promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional”. Cabe lembrar que a área de atuação da SUDAM se sobrepõe à da SUFRAMA, de forma que os empreendimentos incentivados por essa autarquia podem usufruir também das vantagens fiscais oferecidas por aquela, sendo necessário que o interessado submeta projeto para avaliação técnica da SUDAM e que o empreendimento se enquadre dentre os setores por ela considerados prioritários.

Assim, firmas que estão dentro da ZFM, Amazônia Ocidental ou Áreas de Livre Comércio podem ampliar sua viabilidade econômica, produtividade e competitividade ao enquadrarem-se também aos trâmites da SUDAM. São os seguintes os setores considerados prioritários pelos Decretos 4.212 de 26/04/2002 e 6.539 de 18/08/2008:

- a) De infraestrutura - referindo-se à energia, telecomunicações, transportes, instalação de gasodutos, produção de gás, abastecimento de água e esgotamento sanitário;

- b) De turismo - considerando os empreendimentos hoteleiros, centros de convenções e outros projetos, integrados ou não a complexos turísticos, localizados em áreas prioritárias para o ecoturismo e turismo regional;
- c) Da agroindústria - vinculados à produção de fibras têxteis naturais; óleos vegetais; sucos, conservas e refrigerantes; produção e industrialização de carne e seus derivados; e aquicultura e piscicultura;
- d) Da agricultura irrigada, para projetos localizados em polos agrícolas e agroindustriais de produção de alimentos e matérias-primas agroindustriais;
- e) Da indústria extrativa de minerais metálicos, representados por complexos produtivos para aproveitamento de recursos minerais da região desde que promovam a verticalização minerária, na forma disciplinada pela própria SUDAM;
- f) Da indústria de transformação, compreendendo os seguintes grupos:
- Têxtil, artigos de vestuário, couros e peles, calçados de couro e de plástico e seus componentes;
  - Bioindústria, vinculada à fabricação de produtos decorrentes do aproveitamento da biodiversidade regional, nos segmentos de fármacos, fitoterápicos, cosméticos e outros produtos biotecnológicos;
  - Fabricação de máquinas e equipamentos (exclusive armas, munições e equipamentos bélicos), considerados os de uso geral, para a fabricação de máquinas-ferramenta e fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico;
  - Minerais não-metálicos, metalurgia, siderurgia e mecânico;
  - Químicos (exclusive de explosivos) e petroquímico, materiais plásticos, inclusive produção de petróleo e seus derivados;
  - De celulose e papel, desde que integrados a projetos de reflorestamento, salvo quando utilizarem material reciclado; pastas de papel e papelão, artefatos de papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado;
  - Madeira, móveis e artefatos de madeira;
  - Alimentos e bebidas; e
  - Material descartável, inclusive barbeador, canetas esferográficas e hidrográficas, demarcadores, lapiseiras, lápis de resina, minas de

reposição, apontadores para lápis, escovas, isqueiros, chaveiros e outros artefatos descartáveis.

- g) De eletroeletrônicos, mecatrônicos, informática, biotecnologia, veículos, exclusive de quatro rodas, componentes e autopeças;
- h) A indústria de componentes (microeletrônica);
- i) Fabricação de embalagem e acondicionamentos;
- j) Fabricação de produtos farmacêuticos, considerados os farmoquímicos e medicamentos para uso humano;
- k) Fabricação de brinquedos;
- l) Fabricação de produtos óticos, incluindo óculos, armações e lentes; e
- m) Fabricação de relógios.

Cabe destacar que os setores prioritários acima abarcam alguns dos setores já bastante consolidados na ZFM, como os que constam nos itens de “f” a “m”.

O Decreto N. 6.539 de 18/08/2008 veio para estabelecer os critérios para que as empresas pudessem usufruir da redução do IR em projetos de instalação, diversificação, modernização total, ampliação e modernização parcial das firmas.

A Portaria nº 2.091-A, de 28 de dezembro de 2007, do Ministério da Integração Nacional, estabelece os procedimentos gerais para que as empresas possam usufruir dos incentivos e benefícios fiscais administrados pela SUDAM e também pela SUDENE, nas suas respectivas regiões de atuação. Neste sentido, os incentivos são os seguintes:

- a) Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis (IRPJ) calculado com base no lucro de exploração para empreendimentos que tenham projeto protocolizado e aprovado pela SUDAM para implantação, ampliação, diversificação ou modernização entre 2000 e 2013;
- b) Redução escalonada do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis (IRPJ) de 12,5%, de 2009 a 2013 – este benefício pode ser obtido por qualquer empresa que atue nos setores prioritários bastando encaminhar requerimento à SUDAM<sup>25</sup>;
- c) Depósitos para reinvestimento – as pessoas jurídicas que tenham empreendimentos econômicos em operação na área de atuação da SUDAM e que

---

<sup>25</sup> Ressalte-se que entre 2004 e 2008 a redução era de 25%.

se enquadrem em setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional poderão, até 31 de dezembro de 2013, depositar no Banco da Amazônia S/A – BASA, respectivamente, para reinvestimento, 30% (trinta por cento) do valor do IRPJ devido pelos referidos empreendimentos, calculados sobre o lucro da exploração, acrescido de 50% (cinquenta por cento) de recursos próprios. Esses recursos deverão ser obrigatoriamente aplicados na área de atuação da SUDAM, exclusivamente em máquinas e equipamentos novos (vedado os usados ou reconicionados) e sua liberação fica condicionada à aprovação do projeto técnico-econômico, de modernização ou complementação de equipamentos, pela SUDAM (SUFRAMA, 2010b, p.126).

- d) Depreciação acelerada, incentivada para efeito de cálculo do imposto sobre a renda – as pessoas jurídicas, que tenham projeto aprovado para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrado em setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional em microregiões menos desenvolvidas (definidas na Portaria 1.211/2008 da SUDAM), poderão gozar do direito à depreciação acelerada incentivada de valor de aquisição de bens adquiridos entre 2006 e 2013. Este incentivo corresponde ao valor da depreciação acelerada do bem de forma integral e no próprio ano de aquisição, constituindo-se em exclusão do valor no lucro líquido para fins de determinação do lucro real para o cálculo do IR;
- e) Desconto, no prazo de 12 (doze) meses, contados da aquisição dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS – as pessoas jurídicas com projeto aprovado para instalação, ampliação, modernização ou diversificação, enquadrado em setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional em microrregiões menos desenvolvidas localizadas na área de atuação da SUDAM, que adquiram bens entre 2006 e 2013, destinados a incorporação dos seus ativos imobilizados poderão gozar do direito ao desconto do PIS/PASEP e da COFINS, no prazo de 12 (doze) meses contados a partir da aquisição dos créditos, desde que os bens se enquadrem como: máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos relacionados;
- f) Isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) – têm direito a esta isenção os empreendimentos declarados<sup>26</sup> pela SUDAM de

---

<sup>26</sup> A obtenção da declaração de interesse para a Região é emitida pela própria SUDAM, conforme Lei N. 9.808 de 20/06/1999.

- interesse para o desenvolvimento regional e que realizem sua implantação, modernização, ampliação e diversificação na Amazônia Legal até 31/12/2010<sup>27</sup>;
- g) Isenção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nas operações de câmbio realizadas para pagamento de bens importados - têm direito a esta isenção os empreendimentos declarados pela SUDAM de interesse para o desenvolvimento regional e que realizem sua implantação, modernização, ampliação e diversificação na Amazônia Legal até 31/12/2010.

### ***1.3.3 Incentivos Fiscais administrados pelo Estado do Amazonas***

Sob a competência do Estado do Amazonas e administrados pela Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Amazonas - SEFAZ/AM está o crédito do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Serviços de Comunicação Onerosos (ICMS) do Estado do Amazonas. Este é um importante e complexo instrumento da operacionalização da ZFM. Como dito anteriormente, assim como nos casos do IPI, PIS e COFINS o ICMS aproveita-se do art. 4º do Decreto-lei 288/1967 que considera exportação a venda de mercadorias nacionais para a ZFM, seja para consumo, industrialização ou reexportação. Ressalte-se que este incentivo beneficia não apenas as empresas instaladas na ZFM.

No caso do ICMS esse benefício é atualmente regulado pelo Convênio ICM 65/88. Segundo a SUFRAMA (2010, p. 134) o referido convênio estabelece que este benefício:

- a) É exclusivo para os produtos nacionais industrializados;
- b) Aplica-se somente se o objetivo da remessa for para comercialização ou industrialização;
- c) Concede a isenção de ICMS para o fornecedor e a concessão de desconto equivalente a essa isenção pelo fornecedor em favor do adquirente;
- d) Mantem o gozo do crédito presumido pelo contribuinte adquirente e a possibilidade de manutenção do crédito fiscal na origem (não exigência de estorno de crédito), pelo estabelecimento industrial;

---

<sup>27</sup> A Medida Provisória N°517/2010, fora convertida na Lei N° 12.431 de 24/06/2011 e prorrogou este incentivo até 31/12/2015.

- e) Exige, no caso em que a mercadoria recebida com isenção seja remetida para outra unidade da federação, que o contribuinte beneficiado devolva o valor do ICMS recebido com isenção para a unidade federada de origem, mediante o recolhimento do ICMS numa guia nacional;
- f) Não se aplica para mercadorias estrangeiras importadas em outras unidades da federação e remetidas para a ZFM;
- g) Não se aplica às bebidas alcoólicas, fumos e derivados, armas e munições, veículos de passageiros e perfumes.

Ademais, o Estado do Amazonas estabeleceu com a Lei N. 2.826/2003 e com o Decreto 23.994/2003 a Política de Incentivos Fiscais Estaduais que estabeleceram cinco procedimentos que manuseiam o ICMS com características de incentivos fiscais, são eles:

- a) crédito estímulo;
- b) diferimento;
- c) redução da base de cálculo;
- d) isenção; e
- e) crédito presumido de regionalização.

O Crédito Estímulo é uma devolução do imposto apurado normalmente pela diferença entre os débitos e créditos decorrentes das operações realizadas no período. Este crédito representa um percentual do saldo devedor, que pode variar de 55% até 100%. Desta forma, na apuração, o contribuinte incentivado recolhe apenas a diferença entre o saldo devedor e o valor do crédito estímulo.

Há condições e restrições na legislação que regulamentam a variação do crédito estímulo a ser usufruído pelo contribuinte incentivado. Havendo produtos que têm um percentual único de crédito estímulo e outros que obtêm um percentual variável, estabelecido através de uma composição de fatores como a destinação da mercadoria, localização da planta industrial (se na capital ou no interior), origem das matérias primas e o percentual de utilização de componentes locais.

A legislação estadual definiu também algumas possibilidades de diferimento<sup>28</sup> no recolhimento do ICMS quando da importação de insumos para as indústrias de bens intermediários e nas operações internas realizadas pelas indústrias de bens intermediários destinados às outras indústrias da ZFM.

A redução da base de cálculo do ICMS foi instituída para as operações de aquisição de insumos do exterior. É aplicada a dois segmentos industriais específicos: (1) redução de 55% quando da importação do exterior de matérias-primas e materiais secundários para emprego no processo produtivo de placas de circuito impresso montadas e (2) de 64,5% quando da importação do exterior de matérias-primas e materiais secundários para emprego no processo produtivo de bens de capital.

A isenção no ICMS deve ser regulamentada por Convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, com aprovação unânime de todos os Estados-membros e do Distrito Federal, conforme disposto na Lei Complementar Federal N° 24 de 1975. Contudo, esta mesma legislação autoriza excepcionalmente às isenções concedidas pelo Estado do Amazonas às empresas instaladas na Zona Franca de Manaus deste processo deliberativo. Esta situação específica é a maior fonte de disputas envolvendo a ZFM na chamada “guerra fiscal” entre as unidades da federação - UF. Pois, não bastassem os incentivos federais, o Estado do Amazonas pode por esta lei conceder incentivos sem a aprovação do CONFAZ. Além disso, é comum que alguma UF conceda a revelia do CONFAZ determinado estímulo fiscal beneficiando a produção de algum bem cujo setor tem significativa importância na ZFM. Essas situações costumam ganhar muita atenção dos noticiários e jornais locais e daqueles especializados em economia, e atraem o interesse da população em geral, uma vez que a defesa desses direitos está ligada a geração ou ameaça a postos de trabalho.

---

<sup>28</sup> O diferimento, numa atividade não incentivada, não significa exatamente vantagem fiscal ou redução de carga tributária, pois o que o caracteriza é a transferência do momento da exigência da obrigação tributária, em que já ocorreu o fato gerador, para outro momento de conveniência do Fisco, podendo inclusive haver substituição da responsabilidade para um terceiro, vinculado com o fato gerador – é conhecida como substituição tributária para a frente. No entanto, em se tratando de área incentivada e especialmente na hipótese do ICMS, o diferimento ganha *status* de benefício fiscal efetivo, pois o não recolhimento do ICMS na importação de insumos destinados ao processo produtivo representa inicialmente um ganho no fluxo de caixa do importador. Quando da exigência do ICMS diferido, nas hipóteses de encerramento do diferimento, os contribuintes beneficiados com 100% de crédito estímulo, ainda que emitam a Nota Fiscal com destaque do ICMS, nada recolherão, pois o saldo devedor será inteiramente compensado pelo crédito estímulo de 100%, o que confirma a condição do diferimento, nessa hipótese, como incentivo fiscal (SUFRAMA, 2010b, p.143).

O crédito presumido de regionalização tenta equalizar o custo tributário na aquisição de componentes pelas indústrias de bens de consumo, ao se comparar o custo tributário da aquisição desses insumos quando originários das regiões Sul e Sudeste do Brasil com o custo daqueles produzidos regionalmente. Assim, quando as indústrias da ZFM adquirirem insumos produzidos em indústrias locais incentivadas com diferimento podem se creditar presumidamente do valor de 7% do ICMS.

A Política de Incentivos Fiscais Estaduais do Estado do Amazonas estabelece algumas condições a serem cumpridas pelas empresas para que estas usufruam dos incentivos fiscais relacionados aos impostos de sua competência. Estas condições são de naturezas distintas, a saber (SUFRAMA, 2010b, p. 160):

- a) De natureza econômica - (1) implantação do projeto aprovado em até 24 meses da publicação do decreto que concede os incentivos e (2) desenvolvimento de programas de regionalização e desenvolvimento tecnológico;
- b) De natureza social - estabelece benefícios mínimos e obrigatórios de alimentação, saúde, lazer, educação, inclusão de portadores de necessidades especiais e apoio ao esporte amador; e manter programas de gestão da qualidade, responsabilidade ambiental, saúde e segurança ocupacional;
- c) De natureza administrativa – exigência de placa na frente dos estabelecimentos industriais fazendo alusão aos incentivos do Estado do Amazonas. A administração da empresa deverá manter no Estado do Amazonas pelo menos um diretor residente; e o recolhimento do FGTS e contribuições previdenciárias deve ser feito na rede bancária do Estado;
- d) De natureza mercadológica – visam a estimular a compra de bens e serviços locais, quando oferecidos em igualdade de condições de preços, qualidade e prazo de entrega. Os itens elencados de forma exemplificativa são: produtos intermediários, partes e peças, produtos secundários e materiais de embalagem, prioritariamente se fabricados no interior do Estado. Exemplos de serviços são: publicidade, consultoria, construção civil, contabilidade, gráficos, segurança, fechamento de contrato de câmbio, aquisição de passagens, locação de veículos e eventos de lançamentos de produtos. Outra condição mercadológica importante é

a de reservar parcela da produção para o mercado local, com aplicação da alíquota interna do ICMS de 7%<sup>29</sup>;

- e) De natureza tributária e financeira – recolhimento de contribuições para o Fundo de Fomento às Micro e Pequenas Empresas (FMPES), Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Amazonas (FTI) e para Universidade do Estado do Amazonas.

Em relação à atividade comercial, o Estado do Amazonas apresenta ainda os seguintes benefícios:

- a) A possibilidade do contribuinte importador de bens finais adquirir determinadas mercadorias do exterior utilizando a alíquota do ICMS de 7%, devendo utilizar a mesma alíquota nas operações internas;
- b) A aquisição local de mercadorias produzidas por indústrias incentivadas pela Lei N. 2.826/2003, com alíquota do ICMS de 7%, praticando a mesma alíquota nas operações internas;
- c) O corredor de importação – criado pela Lei 2.084/91 – que concede um crédito presumido de 6%, calculado sobre o valor da operação, se esta se destinar a outra unidade da federação e alíquota única de 12% caso se trate de operações internas ou interestaduais, aplicada sobre o valor das saídas;
- d) Alíquota reduzida a 1% às mercadorias integrantes da cesta básica.

Finalmente, existem ainda alguns incentivos fiscais estaduais voltados ao setor primário. Desta forma, o Amazonas incentiva ainda com a isenção do ICMS:

- a) A aquisição de máquinas e equipamentos destinados ao ativo permanente, exigindo-se a permanência mínima do equipamento pelo prazo de cinco anos, sob pena de cobrança do ICMS proporcional ao período que faltar para completar o quinquênio;
- b) A entrada de reprodutores e matrizes animais e ainda o sêmen, com vistas à melhoria genética do rebanho amazonense; e
- c) Aquisição de energia elétrica para conservação e frigorificação do pescado, produtos agrícolas e sementes, tendo como condição o estabelecimento estar situado no interior do Estado. O desconto é o valor do ICMS, isto é, 25%.

---

<sup>29</sup> O mercado local não é representativo para a maioria das empresas do PIM que têm no mercado nacional seu foco principal. Assim, com estas medidas visa-se fomentar o interesse pela demanda local.

Os benefícios acima não se aplicam as atividades de extração de madeira ou mineral.

#### ***1.3.4 Incentivos Fiscais administrados pela Prefeitura Municipal de Manaus***

Com a reformulação da ZFM em 1967 a prefeitura de Manaus respondeu com agilidade e concedeu incentivos ao ISS. Atualmente, não há incentivos fiscais da prefeitura de Manaus direcionados à industrialização de produtos no PIM.

Antes de apresentar os IFs municipais cabe ressaltar dois aspectos: primeiramente a maior flexibilidade dos municípios em criar e extinguir incentivos ou subsídios, uma vez que basta uma lei municipal ser aprovada na Câmara Municipal. De forma que um prefeito que conte com apoio da maioria do legislativo consegue facilmente criar e extinguir estas regras. Podendo acontecer também a ação por omissão, como no caso citado por SUFRAMA (2010, p.178) que relata que

A Lei Municipal nº 427, de 08 de janeiro de 1998, que concedia incentivos fiscais, na forma de isenção do IPTU, taxas de serviços de coleta de lixo, de limpeza pública, de conservação de vias e logradouros públicos e taxas de licença, pelo prazo de 10 (dez) anos, às empresas industriais instaladas no Parque Industrial de Manaus e geradoras de um mínimo de 500 (quinhentos) empregos diretos, foi revogada por decurso de prazo sem ter sido prorrogada.

Outro importante aspecto é a necessidade de se atentar que a política de incentivos fiscais da ZFM atinge também as ALCs instaladas em outros municípios - Tabatinga, Guajará-Mirim, Boa Vista, Bonfim, Macapá, Santana, Brasiléia, Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul; e ainda as áreas de fronteiras da Amazônia Ocidental cujo Decreto-Lei 291 de 28/02/1967, ainda em vigor, também estabelece alguns incentivos fiscais e a prioridade para acesso ao crédito nas instituições financeiras públicas e que constam, por exemplo, as seguintes localidades: Guajará-Mirim, Brasiléia, Tabatinga, Cucuí, Clevelândia do Norte, Oiapoque, bem como nas áreas da faixa adjacentes a estas localidades. Neste sentido, seria inviável acompanhar os incentivos fiscais de cada uma dessas cidades. Além disso, sair-se-ia do foco da tese que é o PIM, enquanto principal resultado do Modelo ZFM.

A seguir apresentam-se alguns dos incentivos fiscais vigentes em Manaus, segundo a SUFRAMA (2010b):

- a) O Imposto Predial e Territorial Urbano da cidade de Manaus (IPTU) – a atual regra para o IPTU na cidade de Manaus é a Lei 1.091 de 29/12/2006 que prevê as seguintes situações:
  - Isenção do IPTU para imóveis localizados em áreas de Reserva Particular do Patrimônio Natural (Art. 43);
  - Isenção por três anos aos imóveis de interesse histórico ou cultural (Art. 44); e
  - Redução de 75% do IPTU de imóveis localizados na zona de expansão urbana cujo uso seja predominantemente agrícola. (Art. 46)
- b) O Imposto sobre Serviços Prestados de Qualquer Natureza (ISSQN):
  - Isenção ao prestador de serviços no âmbito artesanal (instrutor de cursos, serviços de recuperação de artes, etc.) - Amparo Legal: Art. 1º, Lei 464 de 12 de janeiro de 1999;
  - Isenção às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento executadas com verbas proporcionadas pelos incentivos da Lei de Informática, FINEP, FAPEAM ou entidades congêneres – Amparo Legal: Art. 1º, Lei 1.300 de 10 de dezembro de 2008 – Amparo Legal: Art. 1º, Lei 1.350 de 07 de julho de 2009.
- c) Compensação de débitos fiscais aos estabelecimentos de ensino superior regular por oferecimento de Bolsa Universidade, permitindo às Instituições de Ensino Superior que integrem o Programa Bolsa Universidade e utilizem os valores concedido em bolsa de estudos para compensar débitos tributários com a Fazenda Municipal, inscritos ou não em dívida ativa, exceto para o ISSQN; e
- d) Isenção total de todos os tributos municipais para a Federation Internationale de Football Association – FIFA e suas subsidiárias em função da Copa das Confederações de 2013 e Copa do Mundo de 2014 (Lei. 1.353 de 07/07/2009) - Amparo Legal: Lei 1.353 de 07 de julho de 2009.

#### 1.4 Cenário atual do Modelo ZFM

Esta subseção tem a intenção de apresentar alguns dados sobre a parte mais dinâmica da ZFM – o Polo Industrial de Manaus.

O Decreto-Lei N° 288/1967 no Art. 1° define a ZFM como uma “área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais” e estabelece como finalidade da mesma “criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário”, justificando o regime de exceção fiscal pela “grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos”.

Aos objetivos acima apresentados é necessário destacar que:

- a) Devido às mudanças conjunturais e da estrutura econômica do país, narrada resumidamente na introdução desta tese, o setor comercial de bens de consumo importados tem atualmente uma importância apenas residual, uma vez que outras possibilidades de aquisição destes são possíveis aos consumidores brasileiros como: maior facilidade de viagens ao exterior com possibilidade de trazer na bagagem produtos de uso pessoal, inclusive eletroeletrônicos; a entrada (formal e informal) de produtos importados pelas zonas francas de países vizinhos como Uruguai e Paraguai, inclusive por fronteiras terrestres; e a possibilidade de comprar com conveniência, mesmo que com toda carga tributária, produtos importados via websites de lojas internacionais e nacionais; e as lojas de importados em qualquer cidade do país, especialmente as maiores; e
- b) As atividades agropecuárias nunca tiveram representação significativa na economia do Amazonas, especialmente a atividade agrícola.

A falta de dinamismo do setor agrícola é apontada em diversos estudos e documentos. Anciães et. al (1979) relata que embora com a ZFM tenha tido um crescimento considerável, o setor agrícola do Estado continuou estacionado, pois a base econômica do setor sofreu uma desarticulação em virtude da centralização das atividades econômicas na cidade de Manaus. Inexistindo condições e políticas de fixação do homem às terras no interior, a produção agrícola fora desarticulada. Contudo, há outros fatores que devem ser considerados, como:

- a) O fato de que o Decreto-lei N° 288/1967 embora inclua o setor agrícola nos objetivos da ZFM, as isenções fiscais e os mecanismos de fomento à produção derivados desta norma concentraram-se prioritariamente na atividade industrial de bens de consumo;
- b) A Amazônia Ocidental e, particularmente o Estado do Amazonas, nunca contou com grandes investimentos estruturantes na construção, gestão ou manutenção em equipamentos de infraestrutura como rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias e energia necessários para o escoamento e conservação da produção no percurso entre o campo e os grandes centros consumidores. Os investimentos realizados nestes setores ocorreram esporádica e pontualmente e sem um planejamento articulador. Some-se o fato de que, nos últimos anos, as execuções destas obras estão submetidas a uma forte legislação ambiental que exige uma gestão profissional, integrada e articulada entre diversos órgãos federais, estaduais e municipais, que ainda é incipiente;
- c) As características do bioma amazônico requerem para o cultivo de alimentos técnicas sofisticadas que mesclam conhecimento científico e tradicional, o que exige, por um lado, articulação, recursos, orientação e apoio dos órgãos governamentais ligados à produção agrícola, especialmente, quando se trata de pequenas propriedades familiares e, por outro lado, exige também controle e fiscalização dos impactos destas atividades no meio ambiente em geral. Embora, este último ponto valha para produtores de qualquer tamanho, ganha relevância quando se trata de propriedades maiores, ligadas ao grande capital e cuja racionalidade capitalista por vezes ignora a legislação ambiental e também aspectos socioculturais;
- d) O Fomento à atividade agropecuária dá-se mais através da oferta de crédito, facilidades em financiamentos, garantia de compra da produção e de subsídios do que por meio de incentivos fiscais; e
- e) Finalmente, faz-se necessário citar um fenômeno socioeconômico cuja origem remete ao processo histórico do desenvolvimento da Amazônia que é o processo de aviamento. Desde o período colonial, com o interesse das companhias de comércio europeias pelas chamadas drogas-do-sertão, este processo aperfeiçoou-se na época da borracha e é praticado até hoje na cadeia produtiva de diversos produtos produzidos em pequena e média escala como a piaçava, pescado, fruticultura – açaí, abacaxi, banana etc. - e produtos derivados como farinha, pó

de guaraná, óleos (de copaíba e andiroba) e outros. O aviamento é o processo de atravessamento em que médios e grandes comerciantes, por possuírem meios de transporte (barcos, caminhões, carros) com equipamentos de conservação como câmaras frigoríficas ou estabelecimentos comerciais na capital ou nas cidades de maior porte do interior, financiam os pescadores e as famílias produtoras agrícolas e até pequenas comunidades, criando um processo de endividamento e dependência destas, uma vez que os mercados consumidores de seus produtos são a estes, praticamente, inacessíveis, devido a diversos fatores que vão da falta de infraestrutura até a dificuldade de organização e falta de instrução básica. Este fenômeno econômico-social também se baseia numa série de relações políticas e de poder que garantem sua manutenção ao longo do tempo. E a principal consequência dele são as enormes dificuldades que ele impõe aos pequenos produtores para que estes possam sair da situação de dependência e exploração em que se encontram.

Apesar da importância de se discutir tanto o setor agropecuário quanto o setor comercial, em virtude da preponderância da atividade industrial do PIM na economia da Amazônia Ocidental o restante deste capítulo se concentrará prioritariamente na análise deste último. Contudo, antes dos dados do PIM é necessário contextualizá-lo dentro de alguns aspectos da economia nacional como um todo.

A Tabela 2 mostra a evolução a preços correntes do PIB brasileiro e das regiões no período de 1994 a 2008. Neste período a economia brasileira parte de resultados inferiores aos R\$ 500 bilhões para superar, no ano de 2008, os três trilhões de reais. Contudo, ao analisar a distribuição do PIB entre as grandes regiões geográficas do país, nota-se que esta pouco se alterou, a despeito de que sudeste e sul perderam participação em detrimento de um incremento mais notório da economia do Centro-oeste. Ressalta-se que, se a distribuição pouco se alterou, os valores totais dos PIB de todas as regiões apresentam considerável incremento. A economia do Norte, por exemplo, sai de um PIB de 17 bilhões de reais em 1994 para mais de 154 bilhões de reais em 2008.

Tabela 2 – Produto Interno Bruto a Preços de Mercado Corrente e Participação Percentual do Brasil e Regiões de 1994 a 2008

Região	1994		1995		1996	
	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%
Centro-oeste	21.296.718,26	6,1	38.610.888,53	5,98	47.394.390,60	6,08
Norte	17.762.059,12	5,09	29.959.995,94	4,64	36.152.930,23	4,64
Nordeste	44.948.724,96	12,87	82.588.084,62	12,78	102.596.945,39	13,17
Sul	65.213.224,50	18,67	115.594.142,98	17,89	140.436.193,44	18,03
Sudeste	199.984.145,54	57,27	379.438.031,92	58,72	452.305.969,35	58,07
Brasil	349.204.872,38	100	646.191.144,00	100	778.886.429,00	100
Região	1997		1998		1999	
	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%
Centro-oeste	54.388.636,08	6,25	62.498.072,13	6,84	62.778.559,80	6,45
Norte	38.506.811,24	4,42	40.932.682,84	4,48	43.316.595,93	4,45
Nordeste	113.941.795,85	13,09	119.319.150,95	13,05	127.672.592,16	13,11
Sul	153.944.936,85	17,68	159.774.204,28	17,48	172.856.268,20	17,75
Sudeste	509.961.139,98	58,57	531.663.203,94	58,16	567.221.453,91	58,25
Brasil	870.743.320,00	100	914.187.314,14	100	973.845.470,00	100
Região	2000		2001		2002	
	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%
Centro-oeste	76.541.951,47	6,95	86.288.333,98	7,2	129.648.585,77	8,77
Norte	50.649.598,28	4,6	57.026.172,65	4,76	69.309.957,19	4,69
Nordeste	144.134.602,57	13,09	157.301.960,52	13,12	191.591.602,99	12,96
Sul	193.534.259,51	17,57	213.389.367,63	17,8	249.625.755,11	16,89
Sudeste	636.394.495,36	57,79	684.730.353,04	57,12	837.645.867,93	56,68
Brasil	1.101.254.907,19	100	1.198.736.187,81	100	1.477.821.769,00	100
Região	2003		2004		2005	
	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%
Centro-oeste	153.103.629,51	9,01	176.811.355,02	9,11	190.177.810,71	8,86
Norte	81.199.580,55	4,78	96.012.340,52	4,95	106.441.709,63	4,96
Nordeste	217.037.426,10	12,77	247.042.511,85	12,72	280.545.054,74	13,07
Sul	300.858.676,81	17,7	337.657.404,47	17,39	356.211.308,86	16,59
Sudeste	947.748.381,03	55,75	1.083.974.746,15	55,83	1.213.863.408,07	56,53
Brasil	1.699.947.694,00	100	1.941.498.358,00	100	2.147.239.292,00	100
Região	2006		2007		2008	
	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%
Centro-oeste	206.284.474,69	8,71	235.964.306,97	8,87	279.015.092,10	9,2
Norte	119.993.429,06	5,06	133.578.390,94	5,02	154.704.229,13	5,1
Nordeste	311.104.053,81	13,13	347.797.041,04	13,07	397.502.594,33	13,11
Sul	386.588.324,55	16,32	442.819.863,63	16,64	502.052.208,22	16,56
Sudeste	1.345.513.264,07	56,79	1.501.184.922,42	56,41	1.698.590.366,64	56,02
Brasil	2.369.483.546,17	100	2.661.344.525,00	100	3.031.864.490,41	100

Fonte: IPEADATA (2011)

A Tabela 3 demonstra a capacidade da política de incentivos fiscais da ZFM de alterar o dinamismo da economia manauara. Os dados mostram que, no ano de 2006, Manaus foi responsável por 26,59% do PIB da Região Norte. Índices superiores a 10% só foram alcançados por outras três cidades cujas características também incluem excepcionalidades como o Distrito Federal de Brasília que concentra toda a carga de serviços públicos necessários à capital do país e São Paulo, que pelo desenvolvimento histórico da economia nacional sagrou-se como o maior e mais importante polo do desenvolvimento econômico-industrial do país. A primeira alcançando 43,43.% do PIB do Centro-oeste e esta última 21,02% da região economicamente mais dinâmica do Brasil, o sudeste. Outra cidade é Belém que apresenta um índice de participação de 10,43% do PIB da Região Norte. Cabe lembrar que a capital paraense usufrui dos incentivos fiscais da SUDAM. Assim, tanto o desempenho econômico de Belém como o de Manaus são resultados da política de incentivos fiscais engendrada a partir do Governo Federal, ainda que a primeira não usufrua dos benefícios administrados pela SUFRAMA.

Considerar este fenômeno um resultado da política de incentivos fiscais fica mais claro quando se recorre ao raciocínio de Ferreira (1994, p. 124), que explica que o PIB amazonense passou “de 0,7% do PIB nacional, em 1970, para 1,42% em 1985”.

Como explicar uma variação de 102% nessa participação em 15 anos? Tal fato se deve ao processo de implantação e consolidação da ZFM e seu Parque Industrial, aliado ao desenvolvimento comercial que deu novo dinamismo à economia amazonense.

Tabela 3 - Produto Interno Bruto a Preços Correntes e Participação das Principais Cidades Brasileiras nas Regiões e no País – 2006

(continua)

<b>Produto Interno Bruto - 2006 (1.000.000 R\$)</b>						
<b>Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>Principais cidades brasileiras</b>	<b>Região e Estado a preços correntes</b>	<b>Cidade a preços correntes</b>	<b>Participação % da cidade no Estado</b>	<b>Participação % da cidade na Região</b>	<b>Participação % da cidade no Brasil</b>
<b>Norte</b>		<b>120.014</b>				<b>5,06</b>
Amazonas	Manaus	39.166	31.916	81,49	26,59	1,35

Tabela 3 - Produto Interno Bruto a Preços Correntes e Participação das Principais Cidades Brasileiras nas Regiões e no País – 2006

(continuação)

<b>Produto Interno Bruto - 2006 (1.000.000 R\$)</b>						
<b>Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>Principais cidades brasileiras</b>	<b>Região e Estado a preços correntes</b>	<b>Cidade a preços correntes</b>	<b>Participação % da cidade no Estado</b>	<b>Participação % da cidade na Região</b>	<b>Participação % da cidade no Brasil</b>
Pará	Belém	44.376	12.520	28,21	10,43	0,53
Rondônia	Porto Velho	13.110	3.763	28,7	3,14	0,16
<b>Nordeste</b>		<b>311.175</b>				<b>13,13</b>
Bahia	Salvador	96.559	24.072	24,93	7,74	1,02
Ceará	Fortaleza	46.310	22.538	48,67	7,24	0,95
Pernambuco	Recife	55.505	18.318	33	5,89	0,77
Maranhão	São Luís	28.621	11.217	39,19	3,6	0,47
Bahia	Camaçari	96.559	9.534	9,87	3,06	0,4
<b>Sudeste</b>		<b>1.345.510</b>				<b>56,78</b>
São Paulo	São Paulo	802.552	282.852	35,24	21,02	11,94
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	275.363	127.956	46,47	9,51	5,4
Minas Gerais	Belo Horizonte	214.814	327.725	15,23	2,43	1,38
São Paulo	Guarulhos	802.552	25.664	3,2	1,91	1,08
São Paulo	Barueri	802.552	25.484	3,18	1,89	1,08
São Paulo	Campinas	802.552	23.625	2,94	1,76	1
Rio de Janeiro	Campos	275.363	23.115	8,39	1,72	0,98
Rio de Janeiro	Duque de Caxias	275.363	22.565	8,19	1,68	0,95
São Paulo	São B. Campo	802.552	20.572	2,56	1,53	0,87
Minas Gerais	Betim	214.814	18.732	8,72	1,39	0,79
<b>Sul</b>		<b>386.737</b>				<b>16,32</b>

Tabela 3 - Produto Interno Bruto a Preços Correntes e Participação das Principais Cidades Brasileiras nas Regiões e no País – 2006

(conclusão)

<b>Produto Interno Bruto - 2006 (1.000.000 R\$)</b>						
<b>Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>Principais cidades brasileiras</b>	<b>Região e Estado a preços correntes</b>	<b>Cidade a preços correntes</b>	<b>Participação % da cidade no Estado</b>	<b>Participação % da cidade na Região</b>	<b>Participação % da cidade no Brasil</b>
Paraná	Curitiba	136.681	32.153	23,5	8,31	1,36
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	156.883	30.116	19,2	7,79	1,27
Santa Catarina	Joinville	93.173	10.684	11,5	2,76	0,45
Rio Grande do Sul	Canoas	156.883	9.607	6,1	2,48	0,41
Rio Grande do Sul	Caxias do Sul	156.883	8.621	5,5	2,23	0,36
<b>Centro-Oeste</b>		<b>206.361</b>				<b>8,71</b>
Distrito Federal	Brasília	89.630	89.630	100	43,43	3,78
Goiás	Goiânia	57.091	15.872	27,2	7,69	0,67
Mato Grosso do Sul	Campo Grande	24.355	7.840	32,19	3,8	0,33
Mato Grosso	Cuiabá	35.284	7.190	20,38	3,48	0,3
<b>Total Brasil</b>		<b>2.369.797</b>				<b>100</b>

Fonte: Bispo (2009, p. 114)

Contudo, dados recentes da Secretaria de Planejamento do Estado do Amazonas (SEPLAN) (2010, p.23) mostram que a participação percentual do Amazonas no PIB do Brasil permanece numa faixa próxima daquela apontada por Ferreira (1994) para o ano de 1985, conforme mostra o Gráfico 2.

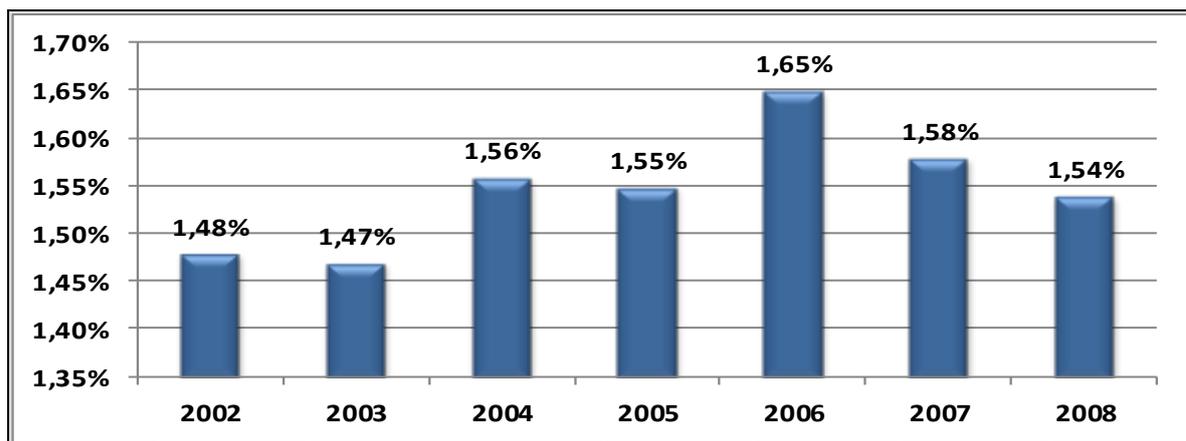


Gráfico 2- Participação Percentual do Amazonas no Produto Interno Bruto do Brasil de 2002 a 2008  
 Fonte: SEPLAN, 2010, p.23

As próximas três tabelas tratam da participação percentual no valor adicionado bruto a preços correntes dos setores<sup>30</sup> agropecuário, industrial e de serviços na economia do Brasil, dos Estados Federados e das Regiões.

Assim, as Tabelas 4 e 5 trazem também uma linha que retira a participação da administração pública do setor de serviços a fim de proporcionar uma melhor percepção da importância de cada um dos três setores da economia nos mercados analisados.

Analisando-se a Tabela 4, nota-se que a participação da agropecuária no Estado do Amazonas é inferior à participação deste setor na Região Norte como um todo, embora o percentual alcançado esteja próximo àquele encontrado na estrutura da economia nacional. Por comparação, chega-se aqui a um dilema. Ora, sabe-se que apesar da pequena participação da agropecuária na economia nacional, esta não é uma atividade econômica desprezível. Assim, o resultado alcançado pelo setor agropecuário no Amazonas não pode ser tratado como tal. Afinal, se houver políticas públicas eficazes, este setor pode ganhar relevância, especialmente em cenários de dificuldades na atividade industrial ou de um avanço do processo de desindustrialização.

<sup>30</sup> O setor agropecuário inclui a agricultura, pecuária, silvicultura e exploração vegetal e pesca; o setor industrial refere-se à indústria de transformação, indústria extrativa mineral, serviços Industriais de Utilidade Pública e a construção civil; e o setor de serviços é composto pelo comércio e serviços de manutenção e reparação, Transportes, armazenagem e correio, serviços de alojamento e alimentação, atividades imobiliárias e aluguel, serviços prestados às empresas, serviços prestados às famílias e associativos, serviços de informação, intermediação financeira, seguros e previdência complementar, administração, saúde e educação públicas; saúde e educação mercantis e serviços domésticos (SEPLAN, 2010).

Tabela 4 - Participação em Percentuais do Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes por Setor de Atividade Econômica no Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes Total do Brasil, Região Norte e Amazonas de 2005 a 2008.

	Brasil				Norte				Amazonas			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Agropecuária (A)	5,7	5,5	5,6	5,9	10,6	9,8	9,7	10	5,2	5	4,8	5,4
Indústria (B)	29,3	28,8	27,8	27,9	31	31,7	29,6	30,7	44,3	45,7	42,5	41,4
Serviços (C)	65	65,8	66,6	66,2	58,4	58,6	60,7	59,3	50,5	49,3	52,7	53,2
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social (D)	15,1	15,3	15,5	15,8	21,9	22,3	22,6	22,5	16,7	17	16,8	17,8
Serviços sem a administração pública (C-D)	50	50,5	51,2	50,4	36,5	36,2	38,2	36,8	33,8	32,4	35,9	35,5

Fonte: SIDRA (2011), Tabela 21; IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

O desempenho do setor industrial no Estado do Amazonas é proporcionalmente muito mais relevante do que a participação do mesmo setor no Brasil e no Norte e em qualquer das demais grandes regiões brasileiras como demonstra a Tabela 5. Neste sentido, é curioso que a Região Norte alcance índices de valor adicionado na indústria similar àqueles apresentados pela chamada “região mais industrializada do Brasil” - o Sudeste. E também do Sul. Assim, em níveis de industrialização da economia, o Norte tem larga vantagem em relação ao Nordeste que conta também com incentivos fiscais e com acesso a portos e estradas em melhores condições e maior quantidade que a Região Norte.

Tabela 5 - Participação Percentual do Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes por Setor de Atividade Econômica no Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes Total das Regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-oeste de 2005 a 2008.

	Nordeste				Sudeste			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Agropecuária	8,1	7,9	7,8	8,6	3	3,1	2,9	2,8
Indústria	25,9	25,3	24,3	24,1	31,6	31,1	30,2	30,7
Serviços	66	66,8	68	67,3	65,4	65,8	66,9	66,5
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	20,8	21,7	21,9	22,3	11,4	11,3	11,7	12
C-D	45,2	45,1	46	45,1	54	54,5	55,2	54,5

(continua)

Tabela 5 - Participação Percentual do Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes por Setor de Atividade Econômica no Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes Total das Regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-oeste de 2005 a 2008.

(conclusão)

	Sul				Centro-Oeste			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Agropecuária	7,9	8,3	8,8	9,5	11,8	8,9	10,1	11,1
Indústria	31,1	30	29,2	28,5	15,7	15,3	15,1	14,8
Serviços	61	61,7	62,1	62	72,5	75,8	74,8	74,1
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	11,8	11,9	11,8	12	31,3	33	31,9	31,4
C-D	49,2	49,7	50,3	50	41,2	42,8	42,9	42,7

Fonte: SIDRA (2011), Tabela 21; IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA..

A Tabela 6 é representativa dos efeitos da política de exceção de concessão de incentivos fiscais engendrada pelo poder público para o Amazonas, uma vez que mostra este Estado como aquele onde a indústria é o setor que tem maior participação no valor gerado por toda a economia, caracterizando assim o Estado do Amazonas como o que possui a economia proporcionalmente mais industrial do Brasil, pois este setor responde por 41,36% do valor gerado no próprio Estado. Os outros dois Estados que se aproximam deste índice são o Pará e o Espírito Santo, onde a indústria responde respectivamente por 36,29% e 36,03%.

A Tabela 6 também demonstra como os efeitos do complexo de incentivos fiscais é concentrado no Amazonas, já que nos demais Estados da Amazônia Ocidental – Acre, Roraima e Rondônia – a atividade industrial alcança 12,44%, 12,74% e 12,44% respectivamente. E o Amapá que também possui área incentivada pela SUDAM e SUFRAMA com apenas 9,41%.

Tabela 6 - Produto Interno Bruto a Preços Correntes, Impostos Líquidos de Subsídios Sobre os Produtos a Preços Correntes, Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes Total e Participação Percentual do Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes por Setor de Atividade Econômica no Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes Total das Unidades da Federação no ano de 2008.

(continua)

Estados	Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais)	Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes (Mil Reais)	Valor adicionado bruto a preços correntes total (Mil Reais)	Agropecuária	Indústria	Serviços	Adm. Púb.
<b>Rondônia</b>	17.888.006	1.970.807	15.917.199	23,01	12,44	64,56	27,87
<b>Acre</b>	6.730.108	537.262	6.192.846	18,57	12,44	68,99	33,41
<b>Amazonas</b>	46.822.570	8.824.677	37.997.893	5,4	41,36	53,24	17,78
<b>Roraima</b>	4.889.303	386.693	4.502.610	6,45	12,74	80,81	47,32
<b>Pará</b>	58.518.571	5.741.112	52.777.459	7,08	36,29	56,63	17,66
<b>Amapá</b>	6.764.834	446.355	6.318.479	3,79	9,41	86,8	46,17
<b>Tocantins</b>	13.090.837	1.194.266	11.896.571	20,8	23,58	55,62	23,78
<b>Maranhão</b>	38.486.883	3.866.929	34.619.953	22,19	16,86	60,95	19,6
<b>Piauí</b>	16.760.748	1.803.729	14.957.019	10,9	16,19	72,91	28,3
<b>Ceará</b>	60.098.877	7.365.464	52.733.414	7,06	23,61	69,33	22,14
<b>Rio Grande do Norte</b>	25.481.449	3.076.470	22.404.979	4,56	25,4	70,05	27,67
<b>Paraíba</b>	25.696.641	2.606.053	23.090.588	6,1	21,45	72,45	31,32
<b>Pernambuco</b>	70.440.859	10.331.113	60.109.746	5,38	21,8	72,82	24,21
<b>Alagoas</b>	19.476.861	2.033.764	17.443.097	7,89	23,17	68,94	27,19
<b>Sergipe</b>	19.551.803	1.959.425	17.592.378	5,17	33,01	61,82	24,51
<b>Bahia</b>	121.508.474	16.122.930	105.385.544	8,53	28,02	63,45	16,85
<b>Minas Gerais</b>	282.522.320	37.197.396	245.324.923	9,47	32,17	58,36	13,66

Tabela 6 - Produto Interno Bruto a Preços Correntes, Impostos Líquidos de Subsídios Sobre os Produtos a Preços Correntes, Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes Total e Participação Percentual do Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes por Setor de Atividade Econômica no Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes Total das Unidades da Federação no ano de 2008.

Estados	Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais)	Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes (Mil Reais)	Valor adicionado bruto a preços correntes total (Mil Reais)	(conclusão)			
				Agropecuária	Indústria	Serviços	Adm. Púb.
<b>Espírito Santo</b>	69.870.222	14.362.258	55.507.964	6,84	36,03	57,13	13,74
<b>Rio de Janeiro</b>	343.182.068	53.032.105	290.149.962	0,44	31,56	68,01	17,87
<b>São Paulo</b>	1.003.015.758	176.435.673	826.580.085	1,45	29,52	69,03	9,34
<b>Paraná</b>	179.270.215	24.632.489	154.637.726	9,42	26,65	63,94	10,86
<b>Santa Catarina</b>	123.282.982	16.291.794	106.991.188	8,04	34,43	57,54	11,1
<b>Rio Grande do Sul</b>	199.499.011	27.241.981	172.257.030	10,52	26,53	62,94	13,51
<b>Mato Grosso do Sul</b>	33.144.944	5.254.726	27.890.219	16,61	17,64	65,76	19,78
<b>Mato Grosso</b>	53.023.275	5.795.104	47.228.171	28,85	15,99	55,16	13,61
<b>Goiás</b>	75.274.921	9.421.286	65.853.635	12,84	26,21	60,95	14,25
<b>Distrito Federal</b>	117.571.952	13.822.630	103.749.321	0,42	6,33	93,25	53,57

Fonte: Fonte: SIDRA (2011), Tabela 21; IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

Na Tabela 7 é possível acompanhar a evolução do faturamento do PIM ao longo de 22 anos e a variação deste, ano a ano, ao passo que o Gráfico 3 apresenta em barras a referida trajetória. A partir do Gráfico 3, pode-se notar que, apesar de recuos ocorridos nos anos de 1991, 1992, 1997, 1998, 1999 e 2009, o faturamento do PIM fora incrementado em quase 700% no período, partindo da casa dos US\$ 5 bilhões em 1988 e alcançando marca superior aos US\$ 35 bilhões em 2010.

Tabela 7 - Faturamento do Polo Industrial de Manaus entre 1988 e 2010 em US\$ (1,00) de 31/12/2008

Anos	Faturamento	Crescimento	Anos	Faturamento	Crescimento
1988	5.098.581.567	0%	2000	10.392.606.880	44%
1989	6.901.755.171	35%	2001	9.130.863.524	-12%
1990	8.379.214.708	21%	2002	9.104.766.463	0%
1991	5.984.256.037	-29%	2003	10.622.444.765	17%
1992	4.542.763.897	-24%	2004	14.190.897.749	34%
1993	6.635.721.158	46%	2005	18.914.997.094	33%
1994	8.818.200.378	33%	2006	22.749.686.902	20%
1995	11.766.561.527	33%	2007	25.671.552.198	13%
1996	13.266.059.377	13%	2008	28.095.272.688	9%
1997	11.729.848.690	-12%	2009	25.959.472.136	-8%
1998	9.938.590.992	-15%	2010	35.143.188.258	35%
1999	7.216.772.729	-27%			

Fonte: SUFRAMA (2012b)

Destaca-se o crescimento consistente do faturamento do PIM no período 2002-2010, apesar da pequena queda registrada em 2009, relacionada com as incertezas geradas pelos efeitos da crise do crédito estadunidense sobre a economia mundial.

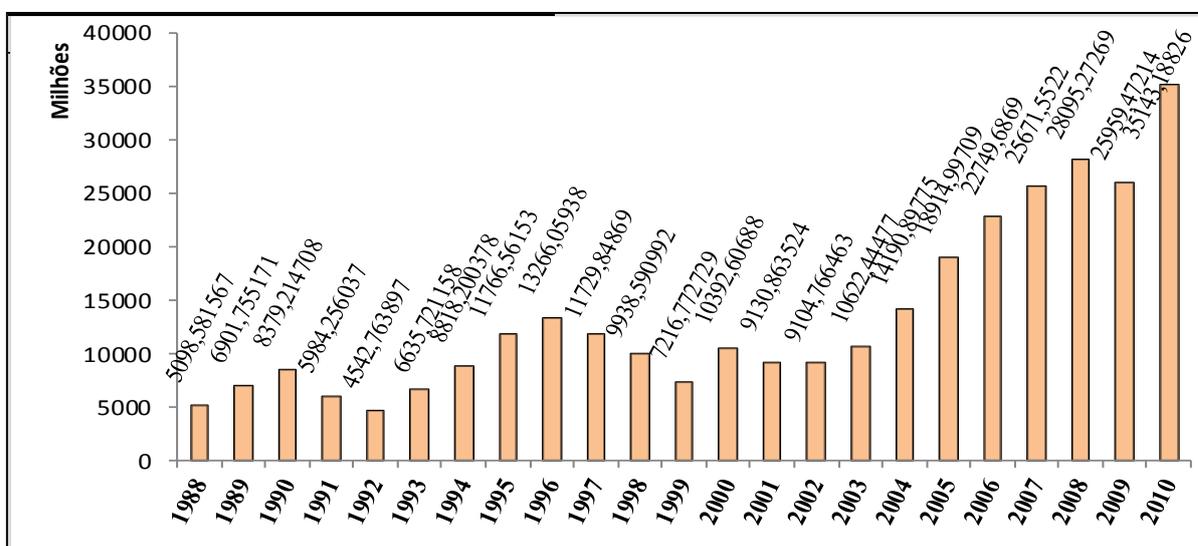


Gráfico 3 - Evolução do Faturamento do PIM de 1988 a 2010 em US\$ (1,00) de 31/12/2008.

Fonte: SUFRAMA (2011a)

Os desempenhos decrescentes de 1991 e 1992 estão ligados à crise econômica brasileira e aos ajustes necessários do Modelo ZFM ao chamado “processo de abertura comercial do Brasil” e a necessidade de adaptação das empresas do PIM a três grandes mudanças no ambiente de tarefa: (1) o fim das cotas de importação e dos índices de nacionalização; (2) adequação dos processos produtivos das plantas industriais instaladas aos Processos Produtivos Básicos –

PPBs estabelecidos pelo MDIC E MCT; e (3) à reestruturação produtiva global, fenômeno mundial que exigiu dos setores econômicos, especialmente da indústria, rápidas transformações nas suas técnicas e ferramentas de gestão e em seus processos produtivos às novas tecnologias de comunicação e informatização, para se manterem competitivos em nível global.

Os resultados decrescentes encontrados entre 1997 e 1999 podem ser entendidos a partir de dois fatores principais: primeiramente a vulnerabilidade à época da economia brasileira às crises econômicas externas.

A partir de 1997, o mundo submergiu por mais de dois anos em uma sequência de crises [...]. Inicialmente, foi a Tailândia, ainda no primeiro semestre de 1997, passando para a Indonésia, a Coreia do Sul e Hong Kong. Depois de uma pausa, atingiu de cheio a Rússia e, finalmente, o Brasil. Embora estes tenham sido os epicentros, os efeitos da crise foram sentidos em todo o mundo, incluindo a segunda maior economia do planeta, o Japão. Apesar de poder-se distinguir períodos mais agudos, sua origem e natureza são claras: a fragilidade econômica e institucional de países despreparados para a abertura ao fluxo de capitais externos (MOTTA, 2000, p. 18).

O segundo motivo consiste nos efeitos sofridos pelo PIM de um duro embate político entre forças representativas da elite política nacional *versus* a elite política local. O editorial do jornal Folha de São Paulo anunciava em 05/07/1997 o encerramento de “uma das mais desgastantes polêmicas em que se envolveu o governo Fernando Henrique Cardoso. O superintendente da SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), Mauro Costa, fica no cargo” (ZONA, 2011).

A SUFRAMA estava desde 1985 sob o controle da elite política local até que, em 10/05/1996, assumiu a direção da autarquia o auditor da Receita Federal Mauro Ricardo Machado Costa por indicação do então Ministro do Planejamento José Serra. Essa disputa pelo controle da autarquia é narrada por Corrêa (2002) e fora acompanhada pela imprensa local e nacional, especialmente nos cadernos de economia de jornais diários. Não cabe neste momento detalhar os artifícios utilizados nesta disputa, que contou do boicote pelas indústrias ao pagamento de taxas à Autarquia, depositando-as em juízo, passando pela suspensão das reuniões do Conselho de Administração da SUFRAMA até o enterro simbólico do Superintendente.

Passado o conflito, é possível perceber que esta situação somada à conjuntura internacional marcou o período de baixa 1997-1999. No entanto, reconhece-se aquela gestão como estruturante do funcionamento da autarquia. Pois naquela época houve a demissão de profissionais e pessoas ligados aos políticos regionais dos cargos de direção, e mesmo de cargos técnicos, além da informatização dos processos e da implantação de rotinas de trabalho (CORRÊA, 2002), que em geral permanecem regulando a sistemática operacional da autarquia até hoje.

Uma das peculiaridades do PIM é que, conforme se pode notar na Tabela 8, o principal destino de suas vendas é o mercado nacional, o que não ocorre em outras áreas incentivadas ao redor do mundo que atendem pelo nome de Zonas de Processamento de Exportação, inclusive no Brasil.

Tabela 8 - Faturamento do PIM por Tipo de Mercado de 1988 a 2008.

Ano	Regional	Nacional	Exterior	Ano	Regional	Nacional	Exterior
1988	1.264	3.775	60	1999	1.111	5.730	376
1989	1.660	5.181	61	2000	1.801	7.850	742
1990	1.811	6.506	62	2001	1.683	6.619	829
1991	1.346	4.575	62	2002	1.610	6.469	1.026
1992	815	3.617	115	2003	1.941	7.454	1.228
1993	969	5.569	97	2004	2.907	10.198	1.086
1994	1.445	7.259	115	2005	3.963	12.927	2.024
1995	2.191	9.474	102	2006	4.772	16.495	1.483
1996	2.516	10.645	105	2007	4.272	20.355	1.045
1997	2.016	9.565	150	2008	4.882	24.021	1.192
1998	1.597	8.114	228				

Fonte: SUFRAMA (2001)

Nota: Valores representados em US\$ 1.000.000,00.

As fábricas instaladas no PIM são na sua maioria transnacionais com sedes e capital controlador de origem internacional. O *design* e as tecnologias aplicadas nos produtos são desenvolvidos, majoritariamente, em centros de pesquisa localizados fora do país, mas que são “produzidos” no território nacional a partir de componentes importados ou componentes “nacionais” também produzidos por empresas multinacionais instaladas na própria ZFM ou mesmo em outras áreas do país. Como se viu anteriormente, pela legislação, qualquer fábrica instalada no Brasil que venda insumos para a ZFM é isenta de impostos da mesma forma se a venda tivesse como destino mercados externos, podendo usufruir de créditos do ICMS, IPI, PIS e COFINS.

A participação das vendas para o mercado nacional pelas empresas do PIM é um dos maiores focos de críticas dirigidas ao modelo. Neste sentido, é pertinente e atual o alerta realizado por Pinto (1987, p.34):

Com a Zona Franca de Manaus estamos financiando a nossa dependência tecnológica. Estamos pagando para continuar sendo condenados a nos manter na condição de país incapaz de gerar a tecnologia que usa. De que maneira? Na justa medida em que a ZFM tem se constituído no maior obstáculo ao desenvolvimento da indústria eletrônica e microeletrônica brasileira, à medida em que funciona como plataforma de importação de produtos que contém a mais avançada e sofisticada tecnologia dos países centrais que detêm esse conhecimento. E qual tem sido o resultado do funcionamento desta plataforma de importação? Concretamente, tem significado fechar fábricas no Brasil, impedir o desenvolvimento de inúmeros projetos nacionais que se tornam injustificados, bem como desestimular a pesquisa e o investimento nacional em uma série de setores dessa produção especializada.

Há duas décadas a economia brasileira vive um amplo processo de abertura comercial que para muitos põe as ideias apresentadas por Pinto (1987, p.35) como coisa dada, isto é, um processo irreversível em virtude das vantagens ao consumo trazidas pela integração econômica internacional. É evidente que muitos outros fatores colaboraram para que diversos setores industriais nacionais fossem praticamente extintos diante da concorrência internacional. Contudo, o que o autor queria chamar atenção, e se quer aqui repisar, é o fato de sempre haver a opção política da “independência de definirmos nossas próprias metas, de encontramos nossos próprios caminhos”.

A Tabela 8 apresenta a evolução da origem do faturamento do PIM. Pode-se perceber que durante o período 1988 e 2008 o mercado consumidor principal do PIM sempre foi o mercado nacional. E se considerarmos a forma de funcionamento da maioria das empresas, explicado acima, pode-se sugerir que o nome mais propício para a ZFM seria zona de processamento de importação ou de produtos importados.

A partir da década de 2000, o PIM é pressionado a participar do esforço de exportação empreendido pelo Brasil e a mostrar sensibilidade às questões envolvendo a balança comercial. A Tabela 9 mostra os números da balança comercial do PIM tanto para o mercado externo quanto para o mercado interno que se refere ao restante do Brasil.

Tabela 9 - Balança Comercial do PIM de 1988 a 2008.

ANOS	MERCADO EXTERNO			MERCADO INTERNO			SALDO
	EXPORTAÇÃO A	IMPORTAÇÃO B	SALDO C=A-B	EXPORTAÇÃO D	IMPORTAÇÃO E	SALDO F=D-E	FINAL G=C+F
1988	59.657,10	481.324,30	-421.667	5.038.924,40	2.288.016,80	2.750.907,60	2.329.240,40
1989	60.987,60	704.878,50	-643.891	6.840.767,60	2.736.402,10	4.104.365,50	3.460.474,60
1990	61.775,70	715.117,90	-653.342	8.317.449,00	3.326.726,10	4.990.722,90	4.337.380,70
1991	62.457,10	728.983,10	-666.526	5.921.798,90	2.236.044,30	3.685.754,60	3.019.228,60
1992	115.131,80	672.750,50	-557.619	4.427.632,10	1.451.700,80	2.975.931,30	2.418.312,60
1993	97.272,70	1.275.980,10	-1.178.707	6.538.448,40	1.750.067,80	4.788.380,60	3.609.673,20
1994	114.570,70	1.841.545,30	-1.726.975	8.703.629,70	2.428.872,70	6.274.757,00	4.547.782,40
1995	101.764,50	2.823.262,00	-2.721.498	11.664.795,00	3.146.515,70	8.518.279,30	5.796.781,80
1996	105.308,70	3.186.856,20	-3.081.548	13.153.651,10	3.627.963,50	9.525.687,60	6.444.140,10
1997	149.656,30	3.386.727,40	-3.237.071	11.581.024,10	3.362.524,00	8.218.500,10	4.981.429,00
1998	227.586,30	2.303.390,90	-2.075.805	9.700.677,00	2.625.784,60	7.084.598,70	5.008.794,10
1999	375.653,20	2.141.135,40	-1.765.482	6.838.585,60	1.749.807,00	5.088.778,60	3.323.296,40
2000	741.625,60	3.025.473,70	-2.283.848	9.646.219,30	2.469.992,20	7.176.227,10	4.892.379,00
2001	829.042,10	2.701.677,80	-1.872.636	8.301.821,40	2.257.376,80	6.044.444,60	4.171.808,90
2002	1.025.734,60	2.583.732,20	-1.557.998	8.079.031,80	2.362.783,60	5.716.248,20	4.158.250,60
2003	1.227.707,00	3.224.771,00	-1.997.064	9.394.738,00	2.863.734,00	6.531.004,00	4.533.940,00
2004	1.085.930,00	3.758.994,10	-2.673.064	13.104.968,00	3.814.919,00	9.033.277,00	6.359.176,50
2005	2.024.196,90	4.762.124,00	-2.737.927	16.890.800,00	5.150.920,00	11.739.880,00	9.001.952,90
2006	1.482.729,20	5.917.621,00	-4.434.892	21.266.958,00	6.013.773,00	15.253.185,00	10.818.293,20
2007	1.044.794,00	6.299.076,00	-5.254.282	24.626.758,00	6.598.410,00	18.028.348,00	12.774.066,00
2008	1.192.004,40	8.555.323,00	-7.363.319	28.903.268,00	7.917.835,00	20.985.433,00	13.622.114,40

Fonte: SUFRAMA (2011a)

Nota: Valores em US\$ 1.000.000,00.

Pelo Gráfico 4 é possível observar que o esforço para incrementar as exportações do PIM, embora apresente crescimento na última década, não tem sido suficiente diante do crescimento do valor das importações, resultando em déficits crescentes.

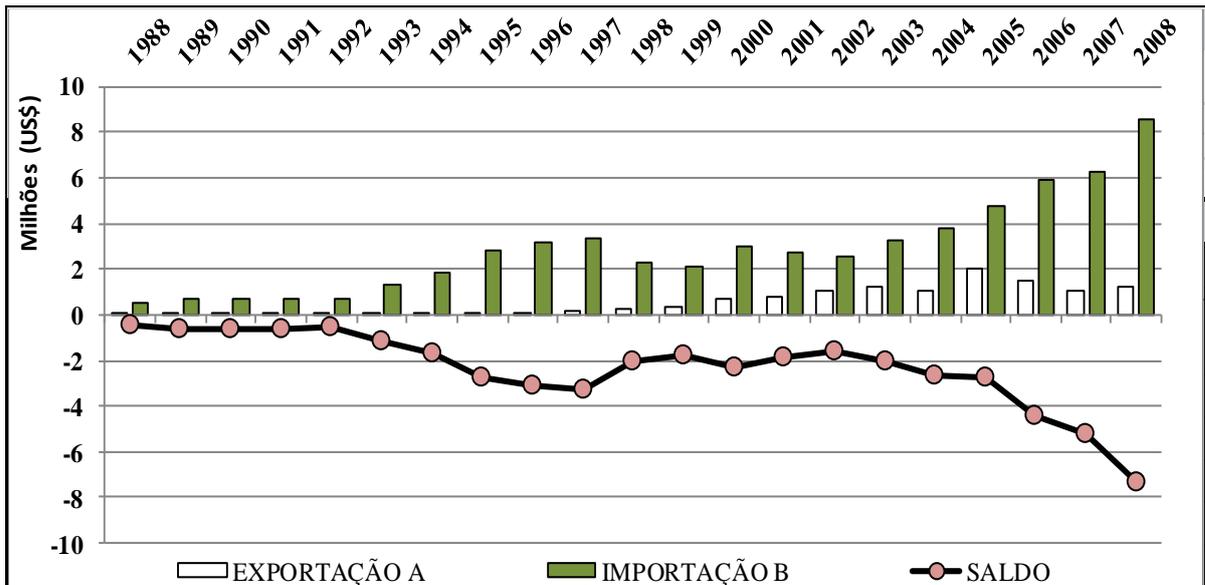


Gráfico 4 - Evolução da Balança Comercial do PIM com o Mercado Internacional de 1988 a 2008

Fonte: SUFRAMA (2011a)

Nota: Valores em US\$ 1.000,00

O Gráfico 5 apresenta a balança comercial do PIM em relação ao mercado interno e nele pode-se visualizar que os fornecedores nacionais têm obtido aumento na participação das compras realizadas pelas empresas do PIM e também que o mercado nacional se consagra como o verdadeiro mercado dos bens, que, pela etiqueta que carregam foram, “Produzidos na Zona Franca de Manaus”.

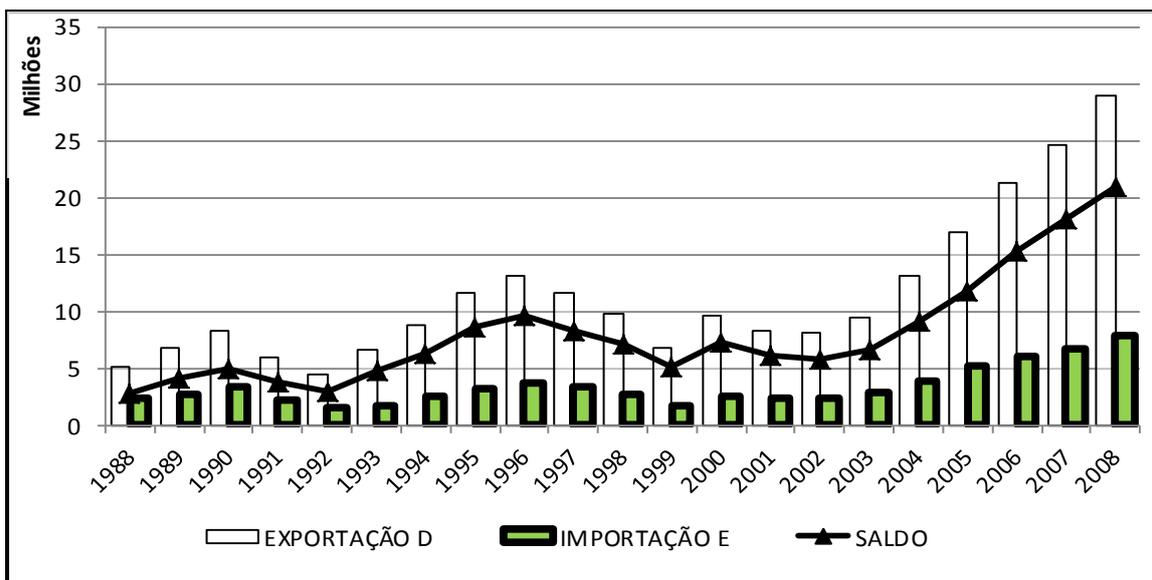


Gráfico 5 - Evolução da Balança Comercial do PIM com o Mercado Nacional de 1988 a 2008

Fonte: SUFRAMA (2011a)

Nota: Valores em US\$ 1.000,00

Após dois grupos de dados utilizados para criticar o modelo ZFM, a balança comercial e o destino da produção incentivada do PIM, segue um terceiro grupo de dados, esse utilizado geralmente em defesa do modelo. A tabela 10 apresenta a evolução dos empregos entre 1988 e 2010, a partir de controle realizado pela SUFRAMA dos projetos industriais por ela incentivados. É comum que discursos de defesa da ZFM cite os cerca de 100 mil empregos diretos gerados pelo PIM para os quais há uma relação constantemente citada pela SUFRAMA e pelos defensores do modelo de que para cada emprego direto gerado há também quatro empregos indiretos (SUFRAMA, 2011b) <sup>31</sup>.

Tabela 10 - Evolução da Mão-de-obra Ocupada no Polo Industrial de Manaus entre 1988 e 2010

Anos	Média Mensal de Mão-de-obra	Média Mensal de Empresas (2)	Anos	Média Mensal de Mão-de-obra	Média Mensal de Empresas (2)
1988	60.669	271	2000	50.005	307
1989	66.900	293	2001	54.759	328
1990	76.798	315	2002	57.812	346
1991	58.875	305	2003	64.971	353
1992	40.361	290	2004	79.448	366
1993	37.734	299	2005	89.869	397
1994	41.477	301	2006	98.666	416
1995	48.761	309	2007	98.720	410
1996	48.494	314	2008	106.893	418
1997	50.773	313	2009	84.920	416
1998(1)	49.583	312	2010	92.763	429
1999	43.114	305			

Fonte: SUFRAMA (2011a)

Nota: Refere-se a acompanhamento conjuntural junto às empresas incentivadas

(1) A partir de 1998 houve a inclusão da Mão-de-obra Efetiva + Temporária

(2) Corresponde a média mensal de Empresas informantes do Sistema de Indicadores Industriais, com Projetos Aprovados pelo Conselho de Administração da SUFRAMA.

Pelo Gráfico 6, percebe-se claramente que o momento mais crítico em termos de empregos gerados pelo PIM foi entre 1991 e 1993, justamente no processo de readequação do modelo, somado à forte crise econômica e política. Por outro lado, é possível identificar um longo período de euforia em números de empregos diretos que se inicia em 1999 e dura até 2008 quando o modelo sofrera com os problemas econômicos globais.

<sup>31</sup> Esse dado é encontrado em discursos de diversos dirigentes da autarquia, parlamentares e documentos oficiais. Contudo, em nenhum dos documentos usados na revisão bibliográfica encontrou-se a metodologia de cálculo desta correlação.

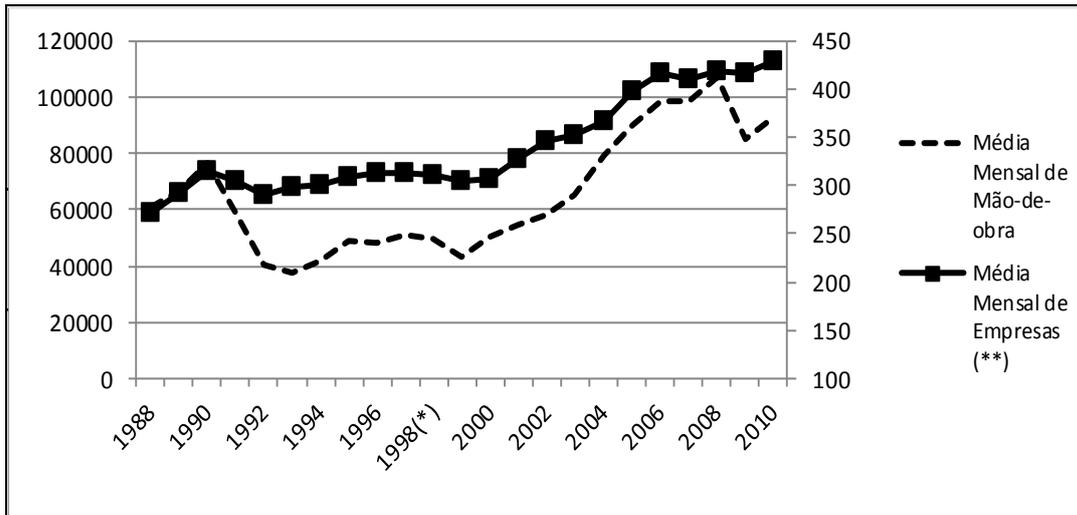


Gráfico 6 - Evolução da Mão de Obra Ocupada no PIM entre 1988 E 2008  
 Fonte: SUFRAMA (2011a)

A SUFRAMA também faz levantamento dos salários pagos. Na média, em 2010, o salário médio dos trabalhadores das 429 empresas foi de US\$ 827,67. Na Tabela 11 pode-se visualizar a evolução deste valor no período de 1988 a 2010.

Tabela 11 - Salários e Mão-de-obra Ocupada do Setor Industrial no Período de 1988 a 2010.

<b>Média Mensal</b>			
<b>Anos</b>	<b>Salários em US\$ 1,000 (A)</b>	<b>Mão-de-Obra (*) Ocupada (B)</b>	<b>Relação (Salário Médio Mensal) (C = A / B)</b>
1988	14.872,30	60.669	245,14
1989	21.106,20	66.900	315,49
1990	31.034,50	76.798	404,11
1991	20.658,50	58.875	350,89
1992	12.709,40	40.361	314,89
1993	14.049,80	37.734	372,34
1994	17.767,40	41.477	428,37
1995	25.539,80	48.761	523,77
1996	28.554,60	48.494	588,83
1997	30.836,20	50.773	607,33
1998	27.482,30	45.573	603,04
<b>Média Mensal</b>			
<b>Anos</b>	<b>Salários em US\$ 1,000 (A)</b>	<b>Mão-de-Obra (*) Ocupada (B)</b>	<b>Relação (Salário Médio Mensal) (C = A / B)</b>
1999	15.566,20	38.601	403,26
2000	19.287,80	43.896	439,4
2001	16.898,20	48.473	348,61
2002	15.227,00	51.149	297,7
2003	17.268,50	56.743	304,33
2004	24.166,60	69.208	347,5
2005	38.488,80	81.013	475,09
2006	50.810,40	88.202	576,07
2007	56.255,30	89.023	631,92
2008	70.032,60	96.897	722,75
2009	60.614,20	84.918	713,8
2010	76.761,00	92.744	827,67

Fonte: SUFRAMA (2011a)

O Gráfico 7 mostra a participação dos subsetores de atividades no faturamento do PIM em 2010, no qual se destacam os setores eletroeletrônico, duas rodas, químico, bens de

informática e termoplásticos. Cabe destacar que o subpolo metalúrgico é altamente ligado ao subpolo de duas rodas.

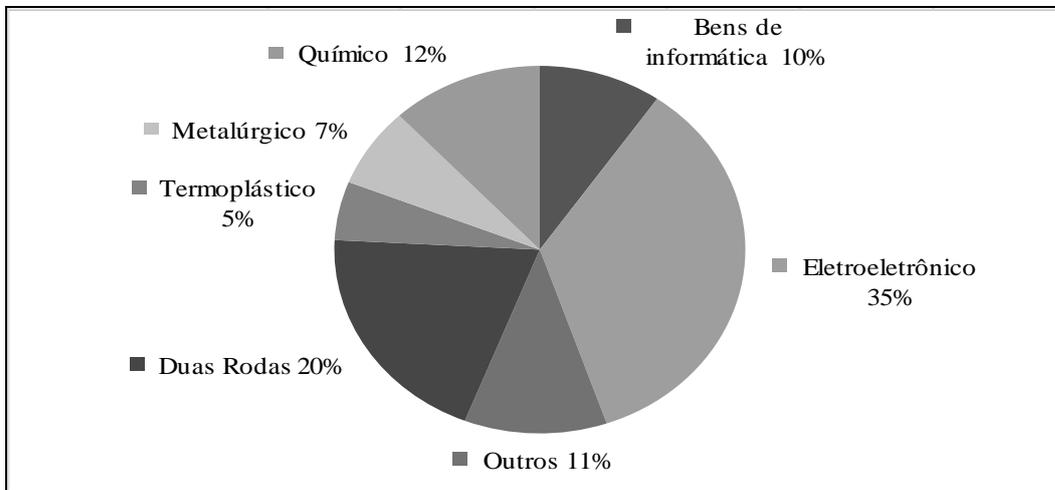


Gráfico 7 - Participação dos Subsetores de Atividades no Faturamento do PIM em 2010  
Fonte: SUFRAMA (2011a)

No Gráfico 8 verifica-se a evolução na participação dos 5 setores de maior volume de faturamento ao longo do período estudado. Percebe-se que a partir de 1993/1995 há um incremento do subpolo de duas rodas ao passo que o subpolo de eletroeletrônicos perde participação.

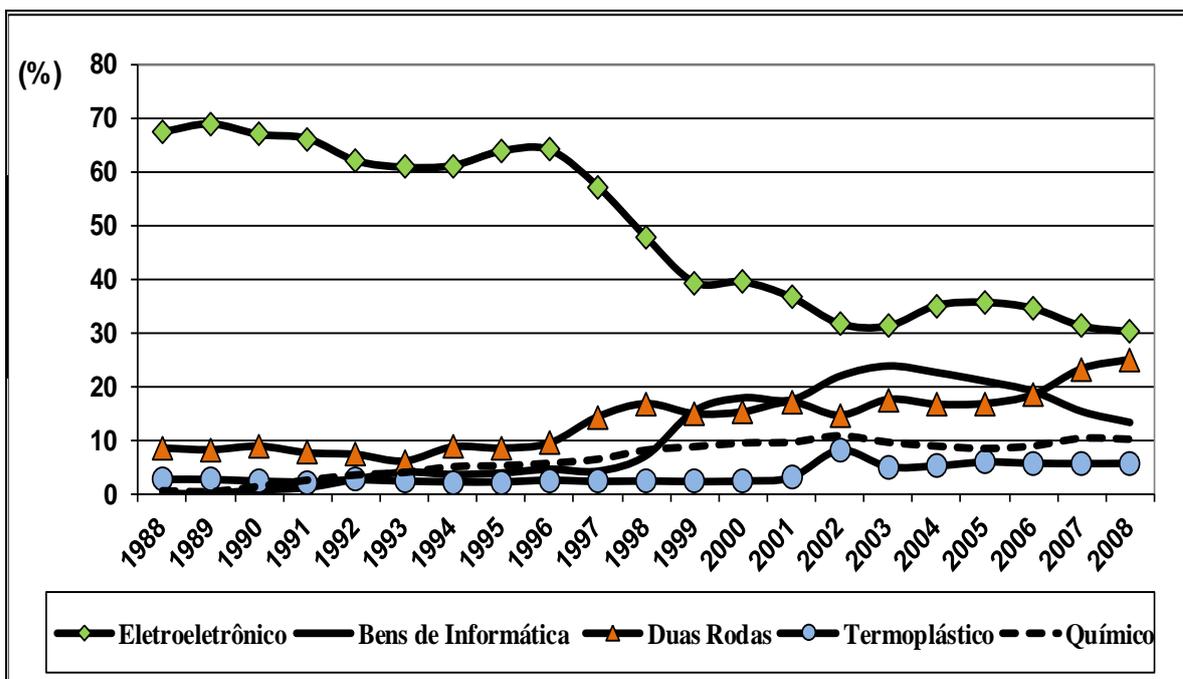


Gráfico 8 - Evolução da Participação dos Principais Subsetores no Faturamento Total do PIM no Período de 1988 a 2008.

Fonte: SUFRAMA (2011a)

Para o subpolo de bens de informática do PIM, o período 1997-2003 foi mais próspero que o período 2003 e 2008. Ao comparar a trajetória dos subpolos químico e termoplástico com os demais, é possível concluir que estes crescem menos, mas apresentam uma trajetória mais consistente na forma com que participam do faturamento global do PIM, uma vez que, não apresentam grandes oscilações ou movimentos bruscos de subida e descida.

A análise acima leva a duas perguntas ainda sem respostas satisfatórias:

- a) O que leva o incremento do subpolo de duas rodas a partir de 1993/1995?<sup>32</sup>
- b) O que ocorre com os bens de informática a partir de 2003? Ou seja, Se a política de capacitação e competitividade para os setores de informática e automação fora estabelecida pelas Leis nº 8.248 de 23/10/1991 e nº 8.387 de 30/12/1991 e o setor apresenta níveis crescentes de participação até 2002, a pergunta é: o que ocorre em 2003 que leva a essa queda na participação?

A Resolução nº 202, de 17/05/2006 da SUFRAMA, dispõe sobre a sistemática de apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de Projetos Industriais. Segundo esta resolução, as indústrias que queiram usufruir dos IFs devem submeter projeto técnico-econômico ao CAS. Os projetos técnico-econômicos classificam-se, quanto ao porte, como: Projeto Pleno ou Simplificado. São considerados projetos simplificados aqueles que se referem a micro e pequenas empresas, que atendam, cumulativamente, às seguintes condições: (1) necessidade anual de importação de insumos até o limite máximo de US\$ 200.000,00 (duzentos mil dólares norte-americanos); e (2) receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 433.755,14 (quatrocentos e trinta e três mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e quatorze centavos) para microempresa, pessoa jurídica e firma individual; e superior a R\$ 433.755,14 (quatrocentos e trinta e três mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e quatorze centavos) e igual ou inferior a R\$ 2.133.222,00 (dois milhões, cento e trinta e três mil, duzentos e vinte e dois reais) para empresa de pequeno porte, pessoa jurídica e firma

---

<sup>32</sup> A resposta mais provável, de antemão, é que as mudanças oriundas da aplicação de PPB foram altamente favoráveis ao polo de duas rodas. Neste sentido, a hipótese é que os processos produtivos estabelecidos nos PPBs são simples de serem cumpridos tanto pelo setor de duas rodas quanto para os seus principais fornecedores: subsetores metalúrgico, termoplástico e mecânico. Tal fato possibilitou um adensamento da cadeia, proporcionando o aumento do número de fábricas e da variedade de modelos produzidos.

mercantil. Por conseguinte, são projetos plenos os empreendimentos de grande porte não enquadrados nestas características.

A referida resolução classifica ainda os projetos plenos e simplificados quanto às seguintes formas:

- a) Implantação: quando objetivar a instalação de um novo empreendimento industrial na área de atuação da Suframa;
- b) Atualização: quando objetivar adequações de projetos aprovados, motivado por fatores técnicos, econômicos, mercadológicos ou ambientais;
- c) Diversificação: quando objetivar a introdução de novo produto, diferente daqueles aprovados anteriormente; e
- d) Ampliação: quando objetivar o aumento da capacidade nominal instalada de unidade produtiva existente, sem diversificação da linha de produtos anteriormente aprovada.

A Tabela 12 mostra a quantidade de empresas “instaladas/produzindo” que usufruem dos incentivos administrados pela SUFRAMA por meio de **projetos plenos** aprovados por subsetor de atividade. A partir desta tabela, é possível observar que dos 438 projetos plenos aprovados que estavam produzindo até maio de 2011, 431 deles estão localizados em Manaus, 239 no Distrito Industrial da cidade e 192 em outros pontos do município e apenas sete estão localizados no interior da Amazônia Ocidental. Dos sete tem-se 1 do setor químico, 1 de produtos alimentares, 1 editorial e gráfico, 2 madeireiros e 2 de bebidas e concentrados. Estes sete projetos representam investimentos de cerca de 108 milhões de dólares, ao passo que os projetos instalados em Manaus somam investimentos superiores a 13 bilhões de dólares. Na Amazônia Ocidental como um todo, isto é, incluindo-se Manaus, os subsetores que têm maior número de projetos implantados são: subpolo de produtos elétricos, eletrônicos e de comunicação (exceto máquinas copiadoras) com 76; matérias plásticas com 75; componentes elétricos, eletrônicos e de comunicação 46; metalúrgico 42; e duas rodas 32.

Tabela 12 - Localização das Empresas Implantadas/Produzindo, Sediadas na Amazônia Ocidental com Projetos Plenos Aprovados pela SUFRAMA até Maio de 2011.

SUBSETORES	DISTRITO INDUSTRIAL			OUTROS PONTOS DE MANAUS			INTERIOR DA AMAZÔNIA OCIDENTAL			T O T A I S		
	NÚMERO DE EMPRESAS	NÚMERO DE MÃO-DE-OBRA	TOTAL INVESTIMENTO FIXO (US\$ 1,00)	NÚMERO DE EMPRESAS	NÚMERO DE MÃO-DE-OBRA	TOTAL INVESTIMENTO FIXO (US\$ 1,00)	NÚMERO DE EMPRESAS	NÚMERO DE MÃO-DE-OBRA	TOTAL INVESTIMENTO FIXO (US\$ 1,00)	NÚMERO DE EMPRESAS	NÚMERO DE MÃO-DE-OBRA	TOTAL INVESTIMENTO FIXO (US\$ 1,00)
1. BEBIDAS E SEUS CONCENTRADOS	8	445	178.258.578	16	1.919	249.424.000	2	85	69.369.000	26	2.449	497.051.578
2. COUROS, PELES E ASSEMELHADOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. EDITORIAL E GRÁFICA	5	268	14.075.000	4	184	20.685.354	1	150	1.000.000	10	762	36.760.354
4. MATERIAIS ELÉTRICO, ELETRÔNICO E DE COMUNICAÇÃO:				0	0	0						
4.1. - PÓLO DE COMPONENTES	29	18.265	953.513.931	17	5.216	292.543.151	0	0	0	46	23.481	1.246.057.082
4.2. - PÓLO DE PRODUTOS (EXCETO MÁQUINAS COPIADORAS)	51	33.510	3.396.750.962	25	8.086	1.818.414.666	0	0	0	76	41.596	5.215.165.628
4.3. - PÓLO DE MÁQUINAS COPIADORAS E SIMILARES	1	825	42.043.000	6	292	62.600.000	0	0	0	7	2.578	202.158.854
5. MADEIRA	3	377	17.997.775	5	674	11.305.987	2	834	29.958.891	10	1.885	59.262.653
6. MECÂNICO:				0	0	0						
6.1. - PÓLO RELOJOEIRO	6	2.078	79.759.663	3	142	24.756.849	0	0	0	9	2.220	104.516.512
6.2. - OUTRAS INDÚSTRIAS MECÂNICAS	14	3.366	370.815.000	8	1.171	37.412.923	0	0	0	22	4.442	406.800.923
7. METALÚRGICO	24	4.573	364.480.993	18	1.372	101.009.466	0	0	0	42	5.945	465.490.459
8. MINERAIS NÃO-METÁLICOS	0	0	0	2	412	130.907.000	0	0	0	2	412	130.907.000
9. MOBILIÁRIO	2	205	6.030.660	5	380	4.170.740	0	0	0	7	585	10.201.400
10. PAPEL, PAPELÃO E CELULOSE	7	1.096	60.055.217	7	1.031	74.250.867	0	0	0	14	2.127	134.306.084
11. BORRACHA	1	42	1.997.000	2	61	1.732.000	0	0	0	3	103	3.729.000
12. PRODUTOS ALIMENTARES	0	0	0	3	159	412.231.703	1	57	875.000	4	273	413.981.703
13. QUÍMICO	17	1.078	120.729.475	11	476	33.398.462	1	52	7.503.000	29	1.658	169.133.937
14. PRODUTOS DE MATÉRIAS PLÁSTICAS	38	5.348	283.787.235	37	3.929	242.919.618	0	0	0	75	9.277	526.706.853
15. TÊXTIL	0	0	0	1	467	42.095.856	0	0	0	1	467	42.095.856
16. VESTUÁRIO, ARTIGOS DE TECIDOS E DE VIAGEM	0	0	0	1	546	5.629.000	0	0	0	1	546	5.629.000
17. MATERIAL DE TRANSPORTE:				0	0	0						
17.1. - PÓLO DUAS RODAS	23	14.725	2.664.392.428	9	1.318	292.805.808	0	0	0	32	16.043	2.957.198.236
17.2. - NAVAL	2	81	3.874.067	3	543	31.920.356	0	0	0	5	624	35.794.423
17.3. - OUTRAS INDÚSTRIAS DE MATERIAIS DE TRANSPORTE	0	0	0	1	671	15.357.000	0	0	0	1	671	15.357.000
18. CONSTRUÇÃO	0	0	0	2	141	76.570.000	0	0	0	2	141	76.570.000
19. DIVERSOS:				0	0	0						
19.1. - PÓLO ÓTICO	1	335	20.362.000	0	178	23.071.000	0	0	0	1	513	43.433.000
19.2. - APARELHOS, EQUIPS., E ACESSÓRIOS FOTOGRÁFICOS	1	350	132.570.000	2	371	167.105.000	0	0	0	3	721	299.675.000
19.3. - PÓLO DE ISQS., CANETAS E BARBEADORES DESCARTÁVEIS	4	2.353	177.615.242	1	189	378.800.362	0	0	0	5	2.542	556.415.604
19.4. - OUTRAS, DE INDÚSTRIAS DIVERSAS	2	148	6.533.000	3	186	7.265.000	0	0	0	5	334	13.798.000
<b>T O T A I S</b>	<b>239</b>	<b>89.468</b>	<b>8.895.641.226</b>	<b>192</b>	<b>30.114</b>	<b>4.558.382.168</b>	<b>7</b>	<b>1.178</b>	<b>108.705.891</b>	<b>438</b>	<b>122.395</b>	<b>13.668.196.139</b>

Fonte: SUFRAMA (2011b)

A Tabela 13 apresenta a situação das empresas sediadas na Amazônia Ocidental com **projetos simplificados** aprovados pela SUFRAMA até maio de 2011 por subsetor de atividade. Segundo esta tabela, 80 empresas com projetos simplificados estão produzindo e 97 encontram-se em processo de implantação. Dentre os projetos “implantados/produzindo” os principais subsetores são o de produtos de matérias plásticas com 10 projetos; metalúrgico 9; alimentares 9; diversos 9; e materiais elétrico, eletrônico e de comunicação 8.

Tabela 13 - Situação das Empresas Sediadas na Amazônia Ocidental com Projetos Simplificados Aprovados pela SUFRAMA até Maio de 2011.

SUBSETORES	EMPRESAS IMPLANTADAS/PRODUZINDO			EMPRESAS EM IMPLANTAÇÃO			T O T A I S		
	Nº de Empresas	Número de Mão-de-Obra	Total Investimento Fixo (US\$ 1,00)	Nº de Empresas	Número de Mão-de-Obra	Total Investimento Fixo (US\$ 1,00)	Nº de Empresas	Número de Mão-de-Obra	Total Investimento Fixo (US\$ 1,00)
1. BEBIDAS E SEUS CONCENTRADOS	1	44	603.000	1	18	248.000	2	62	851.000
3. EDITORIAL E GRÁFICA	7	65	939.000	4	76	2.387.000	11	141	3.326.000
4. MATERIAIS ELÉTRICO, ELETRÔNICO E DE COMUNICAÇÃO:	8	433	21.554.831	7	229	1.786.000	15	662	23.340.831
5. MADEIRA	9	512	3.094.000	1	11	341.000	10	523	3.435.000
7. METALÚRGICO	6	127	736.700	8	143	5.480.000	14	270	6.216.700
8. MINERAIS NÃO-METÁLICOS	4	72	430.286	0	0	0	4	72	430.286
9. MOBILIÁRIO	3	59	231.232	6	173	4.233.000	9	232	4.464.232
12. PRODUTOS ALIMENTARES	9	232	3.390.982	8	135	2.221.000	17	367	5.611.982
13. QUÍMICO	7	58	753.000	8	198	5.855.000	15	256	6.608.000
14. PRODUTOS DE MATÉRIAS PLÁSTICAS	10	163	4.707.497	5	107	7.168.000	15	270	11.875.497
16. VESTUÁRIO, ARTS. TECIDOS E DE VIAGEM	0	0	0	2	36	2.097.000	2	36	2.097.000
17. MATERIAL DE TRANSPORTE	3	41	698.122	6	101	5.876.000	9	142	6.574.122
18. CONSTRUÇÃO	4	179	288.000	2	78	7.060.000	6	257	7.348.000
19. DIVERSOS: 19.1. - OUTRAS, DE INDÚSTRIAS DIVERSAS	9	123	2.693.897	39	894	42.080.000	48	1.017	44.773.897
<b>T O T A I S</b>	<b>80</b>	<b>2.108</b>	<b>40.120.547</b>	<b>97</b>	<b>2.199</b>	<b>86.832.000</b>	<b>177</b>	<b>4.307</b>	<b>126.952.547</b>

Fonte: SUFRAMA (2011b)

A Tabela 14 completa os dados sobre os projetos plenos informando também que há outros 280 projetos plenos em implantação dentre os quais os setores com maior procura foram:

diversos com 46 projetos; matérias plásticas 39; produtos elétricos, eletrônicos e de comunicação (exceto máquinas copiadoras) 39; e metalúrgico 21.

Tabela 14 – Situação das Empresas Sediadas na Amazônia Ocidental com Projetos Plenos Aprovados pela SUFRAMA até Maio de 2011.

SUBSETORES	EMPRESAS IMPLANTADAS/PRODUZINDO			EMPRESAS EM IMPLANTAÇÃO			T O T A I S		
	Nº DE EMPRESAS	NÚMERO DE MÃO-DE-OBRA	TOTAL INVESTIMENTO FIXO (US\$ 1,00)	Nº DE EMPRESAS	NÚMERO DE MÃO-DE-OBRA	TOTAL INVESTIMENTO FIXO (US\$ 1,00)	Nº DE EMPRESAS	NÚMERO DE MÃO-DE-OBRA	TOTAL INVESTIMENTO FIXO (US\$ 1,00)
1. BEBIDAS E SEUS CONCENTRADOS	26	2.449	497.051.578	5	123	9.894.000	31	2.572	506.945.578
2. COUROS, PELES E ASSEMELHADOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. EDITORIAL E GRÁFICO	10	762	36.760.354	13	429	41.762.000	23	1.191	78.522.354
4. MATERIAIS ELÉTRICO, ELETRÔNICO E DE COMUNICAÇÃO:									
4.1. - PÓLO DE COMPONENTES	46	23.481	1.246.057.082	17	2.796	356.234.000	63	26.277	1.602.291.082
4.2. - PÓLO DE PRODUTOS (EXCETO MÁQUINAS COPIAC	76	41.596	5.215.165.628	39	6.289	575.079.000	115	47.885	5.790.244.628
4.3. - PÓLO DE MÁQUINAS COPIADORAS E SIMILARES	7	2.578	202.158.854	3	93	14.543.000	10	2.671	216.701.854
5. MADEIRA	10	1.885	59.262.653	9	853	21.740.000	19	2.738	81.002.653
6. MECÂNICO:									
6.1. - PÓLO RELOJOEIRO	9	2.220	104.516.512	1	44	2.131.000	10	2.264	106.647.512
6.2. - OUTRAS INDÚSTRIAS MECÂNICAS	22	4.442	406.800.923	9	790	43.735.000	31	5.232	450.535.923
7. METALÚRGICO	42	5.945	465.490.459	21	1.043	93.676.000	63	6.988	559.166.459
8. MINERAIS NÃO-METÁLICOS	2	412	130.907.000	4	180	14.700.000	6	592	145.607.000
9. MOBILIÁRIO	7	585	10.201.400	4	243	12.440.000	11	828	22.641.400
10. PAPEL, PAPELÃO E CELULOSE	14	2.127	134.306.084	5	130	7.172.000	19	2.257	141.478.084
11. BORRACHA	3	103	3.729.000	1	85	3.261.000	4	188	6.990.000
12. PRODUTOS ALIMENTARES	4	273	413.981.703	10	482	100.440.000	14	755	514.421.703
13. QUÍMICO	29	1.658	169.133.937	19	1.146	80.682.000	48	2.804	249.815.937
14. PRODUTOS DE MATÉRIAS PLÁSTICAS	75	9.277	526.706.853	39	2.115	148.792.000	114	11.392	675.498.853
15. TÊXTIL	1	467	42.095.856	1	311	2.195.000	2	778	44.290.856
16. VESTUÁRIO, ARTIGOS DE TECIDOS E DE VIAGEM	1	546	5.629.000	2	83	6.248.000	3	629	11.877.000
17. MATERIAL DE TRANSPORTE:									
17.1. - PÓLO DUAS RODAS	32	16.043	2.957.198.236	15	2.100	119.419.000	47	18.143	3.076.617.236
17.2. - NAVAL	5	624	35.794.423	6	644	32.456.000	11	1.268	68.250.423
17.3. - OUTRAS INDÚSTRIAS DE MATERIAL DE TRANSPC	1	671	15.357.000	1	70	4.555.000	2	741	19.912.000
18. CONSTRUÇÃO	2	141	76.570.000	6	241	43.170.000	8	382	119.740.000
19. DIVERSOS:									
19.1. - PÓLO ÓTICO	1	513	43.433.000	0	0	0	1	513	43.433.000
19.2. - APARELHOS, EQUIPS. E ACESSÓRIOS FOTOGRÁ	3	721	299.675.000	3	510	68.780.730	6	1.231	368.455.730
19.3. - PÓLO DE ISQS., CANETAS E BARBS. DESCARTÁ\	5	2.542	556.415.604	1	198	29.641.000	6	2.740	586.056.604
19.4. - OUTROS, DE INDÚSTRIAS DIVERSAS	5	334	13.798.000	46	2.721	696.405.499	51	3.055	710.203.499
<b>T O T A I S</b>	<b>438</b>	<b>122.395</b>	<b>13.668.196.139</b>	<b>280</b>	<b>23.719</b>	<b>2.529.151.229</b>	<b>718</b>	<b>146.114</b>	<b>16.197.347.368</b>

Fonte: SUFRAMA (2011b)

Finalmente, a Tabela 15 resume a quantidade de projetos plenos ou simplificados aprovados pela SUFRAMA até março de 2011, que ao se concretizarem na integralidade somarão 895 projetos industriais, gerando cerca de 150 mil empregos e um investimento fixo superior a 16 bilhões de dólares.

Tabela 15 - Projetos Aprovados pela SUFRAMA até Maio de 2011

PROJETOS	EMPRESAS IMPLANTADAS/PRODUZINDO			EMPRESAS EM IMPLANTAÇÃO		
	NÚMERO DE EMPRESAS	NÚMERO DE MÃO-DE-OBRA	TOTAL INVESTIMENTO FIXO (US\$ 1,00)	NÚMERO DE EMPRESAS	NÚMERO DE MÃO-DE-OBRA	TOTAL INVESTIMENTO FIXO (US\$ 1,00)
PLENOS	438	122.395	13.668.196.139,00	280	23.719	2.529.151.229,00
SIMPLIFICADOS	80	2.108	40.120.547,00	97	2.199	86.832.000,00
TOTAIS	518	124.503	13.708.316.686,00	377	25.918	2.615.983.229,00

PROJETOS	TOTAIS		
	NÚMERO DE EMPRESAS	NÚMERO DE MÃO-DE-OBRA	TOTAL INVESTIMENTO FIXO (US\$ 1,00)
PLENOS	718	146.114	16.197.347.368,00
SIMPLIFICADOS	177	4.307	126.952.547,00
TOTAIS	895	150.421	16.324.299.915,00

Fonte: SUFRAMA (2011b)

Nota: Excluídas todas empresas INATIVAS e as que tiveram seus cadastros cancelados por esta Autarquia

(1) Os dados de mão-de-obra referem-se a expectativa de emprego no 3º ano de consolidação dos projetos.

É importante destacar que não há a obrigatoriedade de que o projeto aprovado seja realizado integralmente. A Resolução do CAS nº 202/2006 atribui uma tolerância de 36 meses após aprovação do projeto, para que a empresa inicie os processos de fabricação, sob pena de ter os incentivos fiscais cancelados. O cancelamento também pode ocorrer caso a fabricação seja interrompida pelo mesmo prazo. Embora diversas empresas aprovem projetos industriais de grande monta, em regra, elas iniciam esses projetos de forma cautelosa em virtude dos riscos inerentes a atividade empresarial. Neste sentido, muitos dos projetos aprovados, e em operação, certamente a maioria deles, jamais alcança o nível de atividade e emprego projetados.

O Art. 54 da Resolução do CAS Nº 201 de 31/10/2001, revogada pela Resolução do CAS Nº 202/2006, previa o cancelamento dos incentivos, caso a firma não alcançasse também dentro do período de 36 meses do início de sua produção, um volume correspondente a pelo menos 10% do programa anual de produção detalhado no projeto aprovado. Contudo, este item não

fora recepcionado na Resolução N° 202/2006. Esta maior compreensão da autarquia colabora para que haja este fenômeno de projetos demasiado otimistas que não se concretizam.

O Quadro 4 demonstra os principais produtos produzidos no PIM no ano de 2010 ordenados por faturamento em ordem decrescente.

PRODUTOS	UND	QUANTIDADE		FATURAMENTO	
		PRODUÇÃO	VENDIDA	(R\$)	(US\$)
TELEVISOR C/ TELA LCD	UND.	8.226.395	8.807.843	10.050.031.486	5.725.750.084
MOTOCILETAS, MOTONETAS E CICLOMOTORES	UND.	1.581.574	1.645.189	9.855.664.472	5.609.984.695
TELEFONE CELULAR	UND.	19.138.758	19.753.627	2.802.526.720	1.595.293.236
COMPACT DISC - INCLUSIVE CD-ROM	UND.	535.999.730	544.470.097	1.270.105.108	725.596.367
RECEPTOR DE SINAL DE TELEVISAO	UND.	8.196.455	7.949.139	1.165.378.150	664.231.899
TELEVISOR EM CORES	UND.	3.608.820	3.600.167	1.140.695.040	645.795.036
RELOGIO DE PULSO E BOLSO	UND.	9.085.272	8.938.646	877.978.859	503.225.189
CONDICIONADOR DE AR SPLIT SYSTEM	UND.	1.282.052	1.430.078	830.558.242	479.838.010
CAMERA FOTOGRAFICA (DIGITAL)	UND.	3.203.623	3.098.786	782.725.537	448.249.048
MICROCOMPUTADORES (INCLUSIVE PORTATIL)	UND.	566.644	665.146	763.103.684	435.733.406
FORNO MICROONDAS	UND.	3.717.053	3.801.331	720.589.540	411.323.596
TELEVISOR COM TELA DE PLASMA	UND.	427.387	433.241	714.345.856	406.249.195
PLACA DE CIRCUITO IMPRESSO MONTADA (USO EM INFORMÁTICA)	UND.	13.209.233	12.655.178	664.461.826	378.646.312
AUTO-RÁDIO E APARS. REPRODUTS. DE AUDIO	UND.	2.246.588	2.373.339	644.665.699	366.850.427
RADIOS APARS/REPRS/GRAVS AUDIO (NAO PORTÁTEIS)	UND.	1.140.704	1.093.823	594.392.634	339.377.144
CONDICIONADOR DE AR DE JANELA OU DE PAREDE DE CORPO ÚNICO	UND.	1.004.140	1.035.728	567.922.633	324.683.146
DVD RECORD PLAYER INCLUSIVE BLU RAY	UND.	4.351.725	4.410.423	545.114.747	311.288.261
MONITORES C/ TELA LCD (USO EM INFORM.)	UND.	1.632.480	1.533.822	427.505.117	241.814.517
HOME THEATER	UND.	647.177	646.660	334.518.736	190.583.902
UNID. CONDESADORA P/ SPLIT SYSTEM	UND.	616.328	570.347	300.221.012	169.750.906
ISQUEIROS (MIL UNIDADES)	MIL	232.183	220.385	234.365.204	133.256.567
BICICLETAS	UND.	617.858	638.753	163.262.898	93.246.386
CANETAS E LAPISEIRA (MIL UNIDADES)	MIL	640.382	635.642	142.815.121	81.915.240
UNID. EVAPORADORA P/ SPLIT SYSTEM	UND.	326.380	290.299	95.215.694	53.222.819
LAMINAS E CARTUCHOS (UNIDADE)	UND.	207.741.308	209.732.156	67.435.137	38.381.693
RADIOS E APARS-REPRS/GRAVS. AUDIO (PORTÁTEIS)	UND.	109.310	104.773	55.344.978	31.960.660

CÂMERA DE VÍDEO ("CAMCORDER")	UND.	80.091	73.075	53.415.863	30.566.230
LAMINAS E CARTUCHOS (MIL UNIDADES)	MIL	833.118	515.330	48.818.809	27.698.326
TELEJOGO	UND.	256.872	24.498	26.429.049	15.259.338
CINESCOPIO PARA TELEVISOR	UND.	189.302	187.070	26.152.463	14.844.685
APARS. TELEFÔNICO - INCLUSIVE PORTEIRO ELETRÔNICO	UND.	373.964	369.058	24.107.640	13.715.858
CANETAS E LAPISEIRA (UNIDADE)	UND.	22.337.200	23.797.572	10.895.836	6.258.669
BRINQUEDOS	UND.	7.423.962	7.166.628	10.914.932	6.214.883
FOTOCOPIADORA (RECONSTRUÍDA)	UND.	664	762	8.000.311	4.541.373
CAIXAS REGISTRADORAS	UND.	1.590	1.590	3.064.489	1.727.174
IMPRESSORAS (IMPACTO E JATO DE TINTA)	UND.	4.728	4.728	2.828.351	1.632.481
MONITORES P/ SISTEMA DE SEGURANCA	UND.	0	350	78.750	44.004
MONITORES C/ TELA CINESCOP.(USO EM INFO)	UND.	0	510	57.731	32.574
DISQUETES	UND.	0	10.000	2.010	1.129

Quadro 4 – Principais Produtos Produzidos no PIM no Ano de 2010 em Ordem Decrescente de Faturamento  
Fonte: SUFRAMA (2011a).

O Quadro 5 apresenta os principais componentes e insumos produzidos no PIM em 2010 por ordem de faturamento decrescente.

COMPONENTES/ INSUMOS	UNIDADE	QUANTIDADE		FATURAMENTO	
		PRODUÇÃO	VENDIDA	(R\$)	(US\$)
OUTRAS PREPAR. P/ ELABORAÇÃO DE BEBIDAS	QUILOGRAMA LÍQUIDO	66.757.300	45.719.180	6.451.957.838	3.680.982.337
ARTIGO DE POLIESTIRENO EXPANSÍVEL (INCLUSIVE PRÉ-FORMA PET PARA RECIPIENTE)	QUILOGRAMA LÍQUIDO	142.393.372	143.082.471	951.652.314	541.439.696
PARTES, PEÇAS E ACESSÓRIOS PARA DUAS RODAS	UNIDADE	48.887.833	29.100.702	822.356.754	467.627.833
PARTES, PÇS. E ACESSÓRIOS P/ DUAS RÓDAS (QUILOGRAMA LÍQUIDO)	QUILOGRAMA LÍQUIDO	54.414.764	49.803.280	413.678.970	235.522.267
PARTES E PÇS. P/ APARES. ELETRO (INJEÇÃO PLÁSTICA) - QUILOGRAMA LÍQUIDO	QUILOGRAMA LÍQUIDO	236.952.022	204.675.227	382.775.956	217.824.516
ARTEFATOS DE JOALHERIA	QUILOGRAMA LÍQUIDO	2.729.909	2.729.936	360.542.122	206.621.648
PLACA DE CIRCUITO MONTADA (EXCETO DE USO EM INFORMÁTICA)	UNIDADE	23.295.447	22.467.661	257.877.124	146.915.878
OUTRAS OBRAS DE PLÁSTICOS	QUILOGRAMA LÍQUIDO	79.927.277	41.306.893	233.959.991	133.230.397

OUTRAS PARTES E PECAS P/APARELHO ELETROELETRÔNICO (INJEÇÃO PLÁSTICA)	UNIDADE	59.142.410	55.922.364	228.348.560	129.852.105
CARREGADOR PARA TELEFONE CELULAR	UNIDADE	33.392.904	31.459.285	181.064.091	103.074.755
BATERIA PARA TELEFONE CELULAR	UNIDADE	21.616.334	21.662.034	148.138.258	84.338.899
LENTE	UNIDADE	16.490.456	16.715.970	147.718.054	84.025.885
EMBREAGEM DE FRICÇÃO	UNIDADE	1.579.084	1.578.555	101.244.315	57.602.147
CONDUTORES ELÉTRICOS	UNIDADE	57.874.395	57.498.486	86.736.390	49.261.934
MOTORES DE EXPLOSÃO	UNIDADE	49.325	47.999	84.737.320	48.158.303
OBRAS DE FERRO OU AÇO	QUILOGRAMA LÍQUIDO	16.389.667	20.021.745	82.187.123	47.298.467
DISJUNTORES	UNIDADE	11.870.923	11.338.341	79.585.314	45.402.977
ALTO-FALANTES	UNIDADE	1.237.065	678.125	74.890.564	42.711.379
TRANSFORMADORES	UNIDADE	26.400.573	393.997	42.148.074	24.034.352
CARBURADORES PARA MOTORES DE EXPLOSÃO	UNIDADE	581.304	575.339	33.630.429	19.113.159
MOLDES PARA VIDROS	UNIDADE	62.089	61.194	27.080.247	15.385.545
TUBOS CATÓDICOS P/ RECEPTOR DE TELEVISÃO	UNIDADE	189.302	187.070	26.152.463	14.844.685
OUTRAS PREPAR. QUÍMICAS P/ USO FOTOGRÁFICO (QUILOGRAMA LÍQUIDO)	QUILOGRAMA LÍQUIDO	131.285	160.088	4.474.976	2.531.709

Quadro 5 – Principais Componentes e Insumos Produzidos no PIM em 2010 por Ordem de Faturamento Decrescente

Fonte: SUFRAMA (2011a).

O Quadro 6 traz uma lista das maiores empresas instaladas em Manaus por volume de vendas no ano de 2010. Ao analisar o quadro é possível refletir sobre alguns pontos:

- a) A supremacia do capital internacional que atua no PIM, uma vez que entre as empresas de maior faturamento e melhor colocadas no ranking estão Moto Honda, Samsung, Nokia, LG, Procter & Gamble, Philips, Panasonic e outras;
- b) A importante presença do setor estatal no setor de energia, no qual se encontra a Eletrobrás Amazonas Energia. Empresa subsidiária da Estatal Eletrobrás cuja controladora é a União. Esta subsidiária surgiu em 2010 com a incorporação da Amazonas Energia (Empresa estatal controlada pelo Estado do Amazonas originada da fusão da Companhia de Energia do Estado do Amazonas – CEAM e a Manaus Energia). Ainda ligada a este segmento, tem-se a Petróleo Sabbá –

empresa atacadista que distribui combustíveis da marca Shell elaborados no PIM a partir de petróleo refinado pela Refinaria Isaac Sabbá da Petrobras;

- c) A existência de empresas cujo controle dado como brasileiro é questionável como a Semp Toshiba que é fruto de *join venture* entre a Sociedade Eletro Mercantil Paulista (SEMP) e a Toshiba *Corporation* do Japão (SEMPTOSHIBA, 2011) ou a Digibrás empresa do grupo CCE, que produz equipamentos de informática como *notebooks* e computadores *desktop* que, embora seja “a única empresa do mercado nacional que produz grande parte dos componentes utilizados em seus equipamentos, como placa-mãe, memória, gabinete, placa de vídeo, placa de captura de TV, embalagem e monitor LCD”, seus produtos são elaborados por “meio de parcerias estratégicas com a Intel, Microsoft e MSI” (VIA6, 2011);
- d) A presença de grupos realmente brasileiros como as fábricas da Vivara, Videolar e Mercantil Nova Era. Ainda assim, é possível, e relativamente comum, que estas empresas produzam sob licenciamento, produtos elaborados e desenvolvidos por multinacionais, algo recorrente nas zonas de produção incentivadas; e
- e) Pelo menos um erro foi identificado, pois a Showa do Brasil é filial da Showa Company do Japão (SHOWA, 2011). A Showa do Brasil ocupa a 923ª posição entre os 1.000 maiores faturamentos empresariais do Brasil e é apresentada da seguinte forma no catálogo on line de empresas da SUFRAMA (2012e):

A Showa do Brasil Ltda. Iniciou atividade no Pólo Industrial de Manaus em 1981 para atender a demanda da indústria de duas rodas brasileira. A empresa aplica em Manaus a mesma tecnologia da Showa CO., no Japão, para fabricação de amortecedores especiais para motocicletas, peças de reposição para amortecedores e peças para motocicletas, cilindro amortecedor para veículo de duas rodas, coluna do amortecedor, carcaça do amortecedor, mesa superior e inferior para veículo de duas rodas e tubo da coluna. Os principais clientes da Showa do Brasil são a Moto Honda e a Yamaha. A Showa do Brasil emprega 600 funcionários no PIM.

Colocação	Empresa	Setor	Vendas em US\$ milhões	Empregados	Controle Acionário
45	Moto Honda	Autoindústria	4.474,70	10.678	japonês
56	Samsung	Eletroeletrônico	3.832,80	4.490	coreano
120	Nokia	Eletroeletrônico	1.905,40	1.800	finlandês
139	LG-AM	Eletroeletrônico	1.634,10	2.281	coreano
176	Petróleo Sabbá	Atacado	1.298,70	71	brasileiro

185	Eletróbrás Amazonas Energia	Energia	1.249,30	2.302	estatal
205	Procter & Gamble	Bens de Consumo	1.156,20	NI	americano
227	Philips da Amazônia	Eletroeletrônico	1.069,80	1.393	holandês
353	Arosuco	Bens de Consumo	684,1	701	belga
359	Semp Toshiba-AM	Eletroeletrônico	671,6	1.627	brasileiro
398	Videolar	Diversos	590	1.896	brasileiro
427	Panasonic	Eletroeletrônico	538,5	NI	japonês
536	Vivara/Etna	Varejo	403,2	2.956	brasileiro
570	Crown	Siderurgia e Metalurgia	372,4	NI	americano/brasileiro
583	Whirlpool Eletroeletrônicos	Eletroeletrônico	357,9	1.651	americano
612	Diebold-AM	Indústria Digital	332,6	579	americano
650	Digibrás	Indústria Digital	308,1	NI	brasileiro
773	Bic-AM	Química e Petroquímica	241,2	NI	brasileiro
873	Thomson Multimídia-AM	Indústria Digital	206,4	521	americano
923	Showa	Siderurgia e Metalurgia	188,1	NI	brasileiro
955	Positron	Eletroeletrônico	176,1	1.294	americano/brasileiro
956	Mercantil Nova Era	Varejo	175,7	786	Brasileiro

Quadro 6 - Empresas Instaladas em Manaus entre as 1.000 Maiores em Vendas do Brasil.  
Fonte: Revista Exame (2011).

O conjunto de dados apresentados a seguir traz informações quantitativas sobre os incentivos fiscais no cenário nacional. Na Tabela 16, observa-se que no período 2003-2006 houve um crescimento da participação dos incentivos fiscais sobre o PIB brasileiro.

Tabela 16 - Participação nos Gastos Tributários Federais no PIB de 2003 a 2006 (R\$ milhões)

Modalidade	2003	2004	2005	2006
PIB a preços correntes	1.699.946	1.941.498	2.147.235	2.369.797
Total Benefícios	25.704	34.322	41.011	57.586
Benefícios/PIB %	1,51%	1,77%	1,91%	2,23%

Fonte: adaptado de Bispo (2009, p. 15)

A Tabela 17 apresenta o montante dos principais Gastos Tributários existentes no Brasil e aponta que a ZFM atingiu em 2006 uma concessão de aproximadamente 10,5 bilhões de reais em isenções fiscais, ficando atrás apenas dos incentivos dados às microempresas e empresas de pequeno porte.

Tabela 17 - Distribuição dos Gastos Tributários(benefícios) Federais por Modalidade de Incentivo de 2003 a 2006 (em R\$ mil)

Modalidade	2003	2004	2005	2006
Microempresas e Empresas de pequeno porte - SIMPLES	5.740	8.531	7.737	12.087
Zona Franca de Manaus	4.885	5.698	7.608	10.490
Entidades sem fins lucrativos - Isentas/Imunes	3.742	3.946	7.559	6.696
Desenvolvimento Regional	1.952	2.485	3.854	4.466
Outras	9.384	13.662	14.252	23.847
<b>Total</b>	<b>25.703</b>	<b>34.322</b>	<b>41.010</b>	<b>57.586</b>

Fonte: adaptado de Bispo (2009, p. 16).

O Gráfico 9 mostra que a ZFM como um todo foi responsável em 2006 por cerca de 18% dos gastos tributários no Brasil.

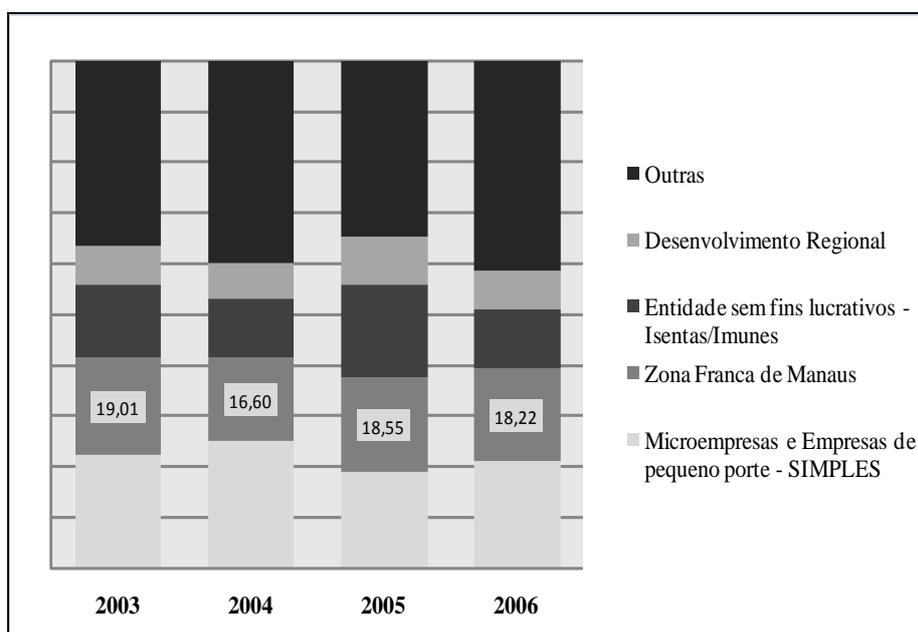


Gráfico 9 - Distribuição dos Gastos Fiscais do Governo Federal entre os Anos 2003 e 2006.

Fonte: Bispo (2009, p. 16).

A Tabela 18 exibe a dimensão das projeções realizadas pela Receita Federal do Brasil sobre o montante dos gastos tributários (benefícios fiscais) federais referentes à ZFM entre 2007 e 2012.

Tabela 18 – Projeção dos Gastos Tributários Federais (benefícios fiscais) para a Zona Franca de Manaus de 2007 a 2012.

<b>Ano</b>	<b>Em R\$ (1,00)</b>	<b>Percentual em relação ao total</b>
2012	21.224.228.293	14,54 %
2011	17.763.409.297	15,30 %
2010	15.230.627.448	13,37 %
2009	17.432.023.787	17,10 %
2008	14.843.693.473	17,15 %
2007	7.481.448.684	14,19 %

Fonte: Receita Federal do Brasil (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

A Tabela 19 contempla um cenário geral do PIB a preços correntes, da arrecadação dos Estados e das grandes regiões geográficas e da participação de cada um dos Estados na arrecadação de tributos federais. Nota-se que o Amazonas é o Estado que tem maior participação na referida arrecadação da Região Norte. Algo extremamente interessante, uma vez que a economia do Estado está altamente concentrada na cidade de Manaus. Nota-se que apenas o Distrito Federal consegue índice superior ao do Amazonas nos índices de participação da arrecadação das UFs nas regiões.

Vale destacar um fato curioso: essa participação do Amazonas na arrecadação é frequentemente utilizada na defesa do modelo de incentivos fiscais. E remete à pergunta: seria possível obter uma arrecadação de quase cinco bilhões de reais se não houvesse a isenção de 10,5 bilhões de reais? Ora, tal conta, parece justa, pois transforma as isenções financeiras num déficit que representa na verdade 46,7% do total das isenções fiscais, algo perto de R\$ 5,5 bilhões. Não obstante, esta não é uma questão simples, pois não se trata apenas de uma questão de arrecadação de impostos, mas de política de desenvolvimento regional, de soberania nacional, tanto no que tange à proteção do território quanto ao desenvolvimento da ciência e tecnologia nacionais. Esta discussão revela a importância de uma reflexão feita por Pinto (1987, p.33) que não se esquivou em questionar: “quanto já custou a ZFM ao patrimônio público da nação?”.

Tabela 19 - Arrecadação de Tributos Federais, Arrecadação de Tributos Federais *Per Capta* e Participação das Unidades da Federação no Total *Per Capta* por Região em 2006

(continua)

<b>Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>PIB a preços correntes (1000 R\$) 1</b>	<b>População (1000)1</b>	<b>Arrecadação em (1000 R\$)</b>	<b>Participação % na Região</b>	<b>Arrecadação per capita (1000 R\$)</b>
<b>Norte</b>	<b>120.013.924</b>	<b>15.022,06</b>	<b>7.995.987</b>	<b>-</b>	<b>532</b>
Rondônia	13.110.092	1.562,42	460.903	5,76	295
Acre	4.834.771	686,65	159.822	2	233
Amazonas	39.166.314	3.311,03	4.899.466	61,27	1.480
Roraima	3.660.153	403,34	120.299	1,5	298
Pará	44.375.766	7.110,46	1.855.834	23,21	261
Amapá	5.260.099	615,72	156.839	1,96	255
Tocantins	9.606.730	1.332,44	342.824	4,29	257
<b>Nordeste</b>	<b>311.174.975</b>	<b>51.609,01</b>	<b>21.339.617</b>	<b>-</b>	<b>413</b>
Maranhão	28.621.445	6.184,54	1.540.857	7,22	249
Piauí	12.790.396	3.036,29	532.231	2,49	175
Ceará	46.309.884	8.217,09	3.470.408	16,26	422
Rio Grande do Norte	20.556.655	3.043,76	937.452	4,39	308
Paraíba	19.953.459	3.623,22	914.624	4,29	252
Pernambuco	55.504.917	8.502,60	4.623.922	21,67	544
Alagoas	15.753.395	3.050,65	653.327	3,06	214
Sergipe	15.125.895	2.000,74	711.908	3,34	356
Bahia	96.558.929	13.950,16	7.954.888	37,28	570
<b>Sudeste</b>	<b>1.345.509.830</b>	<b>79.561,07</b>	<b>279.165.118</b>	<b>-</b>	<b>3.509</b>
Minas Gerais	214.813.511	19.479,36	20.391.580	7,3	1.047
Espirito Santo	52.781.902	3.464,28	6.436.296	2,31	1.858
Rio de Janeiro	275.362.726	15.561,72	89.662.707	32,28	5.762

Tabela 19 - Arrecadação de Tributos Federais, Arrecadação de Tributos Federais *Per Capta* e Participação das Unidades da Federação no Total *Per Capta* por Região em 2006

(conclusão)

<b>Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>PIB a preços correntes (1000 R\$) 1</b>	<b>População (1000)1</b>	<b>Arrecadação em (1000 R\$)</b>	<b>Participação % na Região</b>	<b>Arrecadação per capita (1000 R\$)</b>
São Paulo	802.551.691	41.055,73	162.674.535	58,27	5.762
<b>Sul</b>	<b>386.736.960</b>	<b>27.308,87</b>	<b>42.454.047</b>	-	<b>1.555</b>
Paraná	136.680.839	10.387,38	15.928.056	37,52	1.533
Santa Catarina	93.173.498	5.958,26	8.901.746	20,97	1.494
Rio Grande do Sul	156.882.623	10.963,22	17.624.245	41,51	1.608
<b>Centro-Oeste</b>	<b>206.360.858</b>	<b>13.269,51</b>	<b>41.587.438</b>	-	<b>3.134</b>
Mato Grosso do Sul	24.355.395	2.297,98	994.159	2,39	433
Mato Grosso	35.284.471	2.857,00	1.336.185	3,21	468
Goiás	57.090.883	5.730,75	3.069.588	7,38	536
Distrito Federal	89.630.109	2.383,78	36.187.506	87,02	15.181

Fonte: Adaptado de Bispo (2009, p. 17)

Conforme os objetivos apresentados na introdução da tese, não são sobre estas perguntas que se debruça esta pesquisa. No entanto, considera-se válido enunciar tais questionamentos para que se perceba as muitas questões complexas em aberto sobre o tema. Certamente, as respostas seriam extremamente difíceis, pela complexidade do fenômeno ZFM.

Apresentadas as características fundamentais do modelo, a seção seguinte apresenta de forma resumida os textos mais relevantes da revisão da literatura sobre a ZFM.

### 1.5 Revisão da literatura existente sobre a ZFM

Para Hill e Hill (2008, p. 25) a “revisão da literatura tem por objetivo encontrar uma (ou mais) hipóteses gerais para a investigação empírica”. Para o mesmo autor a revisão da literatura envolve quatro partes:

- a) Descrição das teorias e trabalhos empíricos relevantes ao tema;
- b) Avaliação destas teorias e trabalhos empíricos;
- c) Comparação das teorias e trabalhos empíricos; e
- d) Dedução das hipóteses a partir da avaliação e da comparação.

Com a revisão do que se tem escrito sobre a ZFM foram possíveis algumas conclusões:

- a) Primeiramente, o fato de que há vasto material fruto de investigações científicas e empíricas sobre a ZFM. Este material consiste basicamente em estudos institucionais, dissertações de mestrado e teses de doutorado;
- b) Os livros completam o acervo de material sobre a ZFM. Uns elaborados por pesquisadores ligados ao meio científico, mas que não passaram por crivos de avaliação impostos por procedimentos acadêmicos como uma banca de avaliação ou por processos de blind review realizado por eventos e periódicos científicos, outros que foram elaborados por pesquisadores autônomos, que livres das exigências acadêmicas, exerceram a digna tarefa de refletir sobre o tema e de expor suas considerações, opiniões e conclusões ao público em geral;
- c) Embora haja vasta produção bibliográfica há poucas delas em periódicos científicos de alta qualidade;
- d) Até o momento, nenhum dos materiais avaliados trata diretamente do tema da tomada de decisão na formulação e implementação da política pública denominada modelo ZFM. Contudo, há textos que na construção dos seus modelos teóricos e de suas análises abordam de várias formas o tema.

Os estudos foram divididos em seis linhas temáticas, a saber:

- a) Estudos sobre a Amazônia relacionados a outros objetos ou campos do conhecimento que tangenciam a ZFM;
- b) Estudos relacionando o modelo ZFM e o meio-ambiente;
- c) Estudos relacionados diretamente à origem, trajetória e análise do modelo e dos resultados da ZFM;
- d) Estudos sobre a competitividade da ZFM, especialmente suas indústrias e setores;
- e) Estudos acerca da reestruturação produtiva e que abordam a questão do trabalhador, das condições de trabalho, inclusive gênero e migração; e
- f) Estudos relacionados com o processo decisório e formulação do modelo ZFM, ou que consistam numa análise institucional da ZFM, ou ainda, estudos que

investigam a atuação de atores nas disputas de poder quando da implementação da política de incentivos fiscais.

A seguir, apresentam-se pontos relevantes para os objetivos desta tese encontrados nas referências bibliográficas de cada grupo de linhas temáticas. Serão priorizados pontos relacionados com os objetivos da tese, sem, contudo, ignorar aqueles que colaboram para o entendimento geral das questões em torno da ZFM.

### ***1.5.1 Estudos sobre a Amazônia relacionados a outros objetos ou campos do conhecimento que tangenciam a ZFM***

A revisão bibliográfica levou a uma série de textos sobre a Amazônia que no desenvolvimento dos seus argumentos abordam a questão da ZFM em particular ou da política de incentivos fiscais em geral, e cuja leitura foi útil para alargar o ponto de vista sobre os objetivos desta tese. Nesse grupo de estudos estão importantes contribuições como a de Cardoso e Muller (1978), que baseado em dados, estatística, dispositivos legais e teoria sociológica analisaram a expansão do capitalismo no espaço amazônico, na época “a mais recente fronteira do Brasil”. O livro dedica um capítulo à descrição dos objetivos dos principais órgãos públicos e das políticas de valorização e ocupação da Amazônia a partir da década de 1950 entre eles: SPVEA, SUDAM, INCRA, SUFRAMA e CPRM; outro estudo clássico é o documento do IPEA, redigido por Mahar (1978) que analisa as políticas de desenvolvimento econômico para a Amazônia desde 1912. Estes dois estudos dominaram as interpretações sobre a região da década de 1980.

Dentre os textos mais recentes, isto é, publicados nos anos 2000, destacam-se três que analisam num âmbito mais geral as políticas públicas para a Amazônia e seus resultados.

Lira, Silva e Pinto (2009) trazem os temas da desigualdade intrarregional e da heterogeneidade do desenvolvimento na Amazônia, demonstrando que tendo a economia regional partido de um modelo desenvolvimentista desequilibrado em termos espaciais e setoriais alcançou um desenvolvimento heterogêneo e desigual no espaço intrarregional, com a coexistência de eixos dinâmicos de desenvolvimento e áreas sem perspectivas. Os autores

afirmam que a integração da economia da região à brasileira foi caracterizada por uma relação de subordinação daquela baseada em duas formas, a saber: por meio da ampliação das trocas inter-regionais, suprindo a região mais desenvolvida de matérias-primas e de produtos industrializados regionais; e mediante contribuições à receita cambial líquida do País, por meio da geração de divisas decorrentes de exportações. Não obstante, ao longo dos anos formaram-se três grandes eixos dinâmicos na Amazônia: o Polo Industrial de Manaus, os polos minerais do Pará; e os polos agropecuários espalhados em regiões do Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins.

Esses eixos dinâmicos ou polos de desenvolvimento não interagem entre si nem tampouco com as atividades tradicionais existentes na Amazônia, diferenciando-se em termos de intensidade, forma e vinculação com o mercado extrarregional. Sua interatividade no espaço amazônico vem alterando o redesenho espacial intrarregional, com a coexistência desses subespaços dinâmicos e modernos com outros com fraco ou quase nenhum processo de modernização e ocupação econômica (LIRA; SILVA; PINTO, 2009, p. 159).

Becker (2005) explora um campo sempre importante quando se trata de Amazônia que é a geopolítica. Os temas geopolíticos compuseram o discurso de legitimação das políticas de incentivo fiscal, da chamada Operação Amazônia e, especialmente, da ZFM. A autora afirma que a geopolítica atua hoje principalmente nas relações de poder que tentam influenciar o uso dos territórios, uma vez que a conquista de territórios e colônias tornaram-se muito caras. Assim, ganham força as “coerções veladas”, isto é, pressões de todo tipo para influir na decisão dos Estados sobre o uso dos seus territórios. Na atualidade, essas pressões se dão por meio da revolução científica-tecnológica e as possibilidades de ampliar a comunicação e a circulação planetária, isto é, na expansão de fluxos e redes. Estas redes, por sua vez, são desenvolvidas nos países ricos (centros do poder) que detêm tecnologias. E a periferia, onde estão as reservas naturais (territórios), são os objetos da disputa. Neste cenário, há hoje a necessidade de se entender diferentes projetos geopolíticos e seus atores e encontrar modos de compatibilizar três vetores: crescimento econômico, conservação dos recursos naturais; e a inclusão social.

Para Becker (2005), a ciência e tecnologia podem contribuir para a compatibilização a partir de três caminhos: estabelecimento de um novo significado geopolítico da Amazônia em âmbito global como a grande fronteira do capital natural; definição de um novo lugar da

Amazônia no Brasil; e com a urgência de uma nova política de desenvolvimento e de estratégias básicas para implementá-la.

Becker (2005, p. 73) destaca algumas mudanças estruturais ocorridas na *fronteira* no final do século XX:

A conectividade regional, um dos elementos mais importantes na Amazônia. Não se trata apenas das estradas, elementos que contribuíram para depredação dos recursos e da sociedade, mas sim, sobretudo, das telecomunicações, porque a rede de telecomunicações na Amazônia permitiu articulações locais/nacionais, bem como locais/globais. Outra mudança importante é a da economia, que passou da exclusividade do extrativismo para a industrialização, com a exploração mineral e com a Zona Franca de Manaus, que foi **um posto avançado geopolítico colocado pelo Estado na fronteira norte, em pleno ambiente extrativista tradicional**. Há problemas na Zona Franca, mas hoje ela é grande produtora não só de bens de consumo duráveis, como da indústria de duas rodas, de telefonia e mesmo de biotecnologia.

Para Becker (2005) a sociedade civil tem importante papel na construção dessas “realidades novas” e afirma que esta tem “voz ativa” proporcionada pelas tecnologias de comunicação e redes.

Becker (2005) identifica três eldorados naturais no mundo: a Antártida, os fundos marinhos e a Amazônia. Em relação à Amazônia, nota a existência de duas lógicas (a civilizatória ou cultural e a da acumulação), que, embora, diferentes, convergem para o mesmo projeto de preservação. A autora adverte sobre a acelerada criação e regulamentação de “mercados fictícios” para o ar, água e biodiversidade. Considera a mercantilização desses “bens” um processo irreversível e reconhece que o mercado do ar é o mais avançado e o da água o mais atrasado. Crê que a Amazônia possui uma dinâmica própria, e que seus vinte milhões de habitantes têm demandas específicas, resistências organizadas e uma estrutura produtiva própria que estabeleceu uma “nova geografia” com três macrorregiões: o “arco do fogo” ou “arco do povoamento consolidado”, onde estão as cidades, densidades demográficas maiores, estradas e o centro da economia; a Amazônia central, que corresponde ao restante do Estado do Pará, considerada a parte mais vulnerável da Amazônia, em virtude de ser cortada por estradas; e a Amazônia Ocidental, a maior área de fronteira política e a mais preservada “porque não foi cortada por estradas e seu povoamento foi pontual, na Zona Franca de Manaus, enquanto o resto do estado ficou abandonado. E o fato de ser uma região em si, constitui uma força de resistência à destruição da floresta” (BECKER, 2005, p. 83).

Considerou-se importante reproduzir nesta tese as ideias de Becker (2005) por entender tratem de fatores com potencial de influenciar os processos decisórios e as políticas de desenvolvimento para a região, já em um futuro próximo.

Em pesquisa de pós-doutorado Loureiro (2009, p. 21-23) faz uma abordagem abrangente do processo de desenvolvimento da Amazônia, passando pela formação econômica e social e por problemas do Século XX relacionados a questão indígena, biodiversidade e o Estado. O trabalho apresenta interpretações fundamentais para discussões acerca da Amazônia. Dentre elas, os elementos fundadores e estruturantes das articulações da região com o nacional e o internacional, apresentados a seguir, uma vez que se considera que estejam fortemente presentes nas decisões sobre as políticas de desenvolvimento regional para a Amazônia:

- a) A persistência de políticas para região de caráter elitista, patrimonialista e voltadas para a acumulação de capital, executadas sem qualquer preocupação com a vida e com o futuro das populações locais, que resultam em enorme concentração de capital por grupos econômicos privados nacionais, estrangeiros ou multinacionais e a exclusão dos ganhos de ribeirinhos, caboclos, índios, quilombolas e amplas camadas urbanas da sociedade que não integram as elites;
- b) Tensões e antagonismos visíveis por parte das elites e do Estado e aqueles grupos sociais, principalmente os que habitam o interior da região já que pelas terras que ocupam e pela relação deles com a natureza são considerados como obstáculos ao progresso, cujo modo de viver seria incompatível com a vida moderna. Esses grupos sociais têm sido alijados dos processos de “modernização da região” e freados em suas pretensões de manter suas formas de vida, consideradas pelas elites e pelo Estado como improdutivas ou arcaicas. Assim, o resultado comum é o encurralamento destes nas periferias urbanas, liberando as terras e as riquezas naturais nelas contidas para benefício daqueles que supostamente sabem tirar delas melhor proveito econômico;
- c) Em resposta a esse processo de exclusão, essas populações, excluídas socialmente, têm-se organizado e resistem às políticas do Estado e às ações das elites através de numerosos movimentos sociais que chegam ao conflito e a violência;
- d) As tensões e conflitos sociais de uma economia regional estratificada e secularmente organizada com base em dois polos que se opõem, competem e

conflitam entre si. O primeiro deles é o eixo produtivo considerado “moderno”, controlado por fortes grupos econômicos – nacionais e multinacionais – que atuam com amplo apoio do Estado. Estruturados na mineração (minérios exportados de forma bruta ou semielaborada); no bloco formado pela agropecuária, exploração da madeira e agronegócio (com a exploração de alguns poucos produtos exportados); e a Zona Franca de Manaus com o PIM. A ele se opõe o outro eixo: uma fraca, descapitalizada e pouco rentável economia, praticada pelas populações do interior e fundada na força de trabalho familiar, integrado por milhares de pequenos produtores, pescadores artesanais, famílias extrativistas e agricultores de diferentes condições e outros;

- e) O eixo considerado rentável e “moderno” da economia regional caracteriza-se por explorar a natureza amazônica de forma excessiva e predatória;
- f) A economia articulada por relações sociais de exploração solidamente estruturadas, que alimenta uma cadeia de transferência de riqueza material da região para os grandes centros do sistema econômico ocidental, ao passo que a riqueza que fica na região é concentrada por segmentos privilegiados da sociedade regional; e
- g) A persistência de uma mentalidade colonial que impregna a vida cultural, política e econômica da região e do país, que abrange todas as camadas e grupos sociais, e que é facilmente constatável nas elites regionais e na tecno-burocracia do Estado, cujas ideias, interesses e objetivos são expostos cotidianamente em veículos de comunicação de ampla circulação e registrados em planos, projetos e ações governamentais. Essa visão de mundo das elites e do Estado subestima a criatividade e as potencialidades internas da região amazônica e não as reconhece, valoriza ou as considera úteis ou factíveis de serem aplicadas.

No item reproduzido na letra “e” acima, Loureiro (2009) inclui a ZFM entre os “eixos modernos” da economia regional que se caracterizam pela exploração da natureza amazônica. Contudo, uma das maiores características do PIM é justamente sua falta de ligação com os recursos naturais da região. A afirmação trata-se de um descuido que a autora corrige no decorrer do trabalho, uma vez que, em virtude exatamente desta característica, apresenta uma visão extremamente positiva do PIM e crítica aos processos de expansão da fronteira agrícola no sul da Amazônia e também aos grandes projetos de extração mineral, do setor energético, especialmente a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, ao passo que enxerga no PIM um

mecanismo de proteção ao meio ambiente, entendendo que “a conservação das florestas no Estado do Amazonas deve-se – embora não exclusivamente – à existência de uma zona franca que reteve a expansão agropecuária e concentrou a população na cidade de Manaus e arredores” (Loureiro, 2009, p. 183).

A visão de Loureiro (2009) sobre a ZFM destaca, entre outros aspectos desta política, o fato de ter-se originado a partir das concepções das teorias econômicas dos polos de desenvolvimento, que seriam capazes de irradiar desenvolvimento econômico às regiões de influência destes polos; cita como aspectos negativos do PIM a desvalorização dos recursos regionais; o fato de que os grandes conglomerados internacionais são beneficiários diretos; e que os salários pagos ali são baixos.

Loureiro (2009) explora ainda aspectos diversos da política da ZFM no que tange à economia, meio-ambiente e os povos da floresta. No que se refere ao econômico, destaca os números que compõem os discursos mais recentes em defesa do PIM como o fato de que o Amazonas tem sido o Estado da Região Norte com maior participação na arrecadação de impostos federais, e que as isenções ali obtidas são uma pequena parte do total dos gastos tributários da União. Quanto ao primeiro, não há dúvida e já se abordou aqui que este é um dos mais complexos dilemas das políticas de incentivos fiscais. Em relação ao segundo ponto, Loureiro (2009) comete alguns exageros comparando a participação das isenções do Amazonas no total nacional, com o da Região Sudeste, uma vez que no ano de 2004 os gastos tributários daquela Unidade Federativa representou 1,77% e o desta região 5,66%. Ora, já seria estranho, comparar montantes tão distintos uma vez que o Estado do Amazonas representa cerca de 1,5% do PIB nacional e o Sudeste cerca de 55% do mesmo. Além disso, comparar dados de uma unidade da federação, na qual mais de 90% de sua economia está concentrada em uma única cidade, com uma região que inclui 4 Estados cujas características são muito distintas é comparar coisas completamente diferentes.

Não obstante, Loureiro (2009) aborda outros pontos positivos da ZFM como a nacionalização progressiva da produção do PIM e a implantação do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), mas é nas questões ambientais que a autora vê as principais vantagens do PIM, uma vez que o Amazonas é o “único Estado da região cuja floresta tem sido resguardada”, pois 96% de suas florestas estão conservadas e esta UF apresenta índices anuais de desmatamento muito inferiores àqueles apresentados na região, ao passo que, entre 1994 e 2000, o índice

médio de área desmatada no Amazonas foi de 860 Km<sup>2</sup>/ano, a média da região foi de 18.000 Km<sup>2</sup>/ano. Além disso, 52% do território do referido estado é área de conservação ambiental.

Para finalizar as questões de ordem econômica, é preciso mencionar que elas deveriam ser analisadas em confronto com a questão ambiental da qual, no caso amazônico, é inseparável. Entendo que somente se pode afirmar que o custo de manutenção da ZFM é elevado, se se comparar, em contrapartida, os custos decorrentes da degradação ambiental e, em especial, aqueles decorrentes da perda da biodiversidade que o desmatamento provocou nos outros estados amazônicos. O custo de manutenção da ZFM, contabilizando-se as isenções, é considerado elevado porque o cálculo relativo às perdas ambientais atuais e futuras que decorrem do desmatamento que vem ocorrendo noutros estados jamais foi apurado quando se processa a contabilidade econômica dos ganhos gerados pela exploração agropecuária e ambiental (LOUREIRO, 2009, p. 182).

Concorda-se em parte com a autora, pois a dúvida de Pinto (1987) permanece: quanto custa para a nação a ZFM? Acrescentando-se ainda: quem exatamente paga estes custos?

Quanto às populações naturais da região, segundo Loureiro (2009, p.182), os índios têm ficado mais resguardados no Amazonas, pois “a relativa tranquilidade dos índios em seus espaços tem sido garantida, em grande parte, graças à concentração de atividades nas cidades, especialmente em Manaus”.

Ora, realmente “os benefícios de ordem ambiental que podem ser atribuídos ao modelo ZFM, mesmo que não tenha sido essa a intenção original do projeto que deu origem a ela, são inegáveis. Esse aspecto não pode ser desconsiderado ou subestimado” (LOUREIRO, 2009, p. 182). Contudo, é discutível se esses benefícios podem ser realmente atribuídos ao PIM. A hipótese anterior apresentada por Becker (2009) de que foi a falta de estradas possibilitou a Amazônia Ocidental, em especial o Amazonas, manter grande parte de suas florestas preservadas parece um argumento mais plausível. Além disso, a total carência de estrutura e de serviços públicos básicos nos aglomerados urbanos da Amazônia Ocidental e, em especial, a debilidade do fornecimento de energia pode ser muito mais importante do que a instalação do PIM para o fato. Basta lembrar que atualmente o fornecimento de energia no Amazonas, não atende apropriadamente nem as necessidades do próprio polo industrial, podendo-se dizer o mesmo das rodovias. Assim, uma vez que durante as décadas de 1970 e 1980 a presença do Estado era pequena diante da grande extensão da região, se as estradas construídas na Amazônia Ocidental tivessem tido a qualidade e manutenção adequada e o fornecimento de energia fosse um pouco mais regular ou menos dependente da queima de óleo diesel, fica

difícil imaginar que não estariam ali instaladas fazendas, garimpos, mineradoras e todo o conjunto desse “eixo moderno” da economia que se faz presente na Amazônia Oriental desde os anos 1950. Prova disso é que com a recuperação de trechos da BR-319 e outras obras de infraestrutura como o gasoduto Coari-Manaus, e Coari-Porto Velho, e as usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau têm exigido que o poder público mostre-se presente nestas regiões para evitar irregularidades como a pistolagem, o desmatamento, a pesca predatória e outras coisas como o tráfico de drogas, biopirataria e tráfico de pessoas.

### ***1.5.2 Estudos relacionando o modelo ZFM ao meio-ambiente***

O levantamento bibliográfico proporcionou o contato com um estudo inovador em relação ao PIM. Rivas, Mota e Machado (2009) utilizaram métodos econométricos de análise multivariada de dados para avaliar se “o impacto virtuoso do Polo Industrial de Manaus sobre a floresta Amazônica” é “discurso ou fato?” e para tanto buscaram legitimar os métodos utilizados e resultados alcançados com o parecer de pesquisadores estadunidenses, europeus e latino-americanos que atuaram como *referees*<sup>33</sup>. O estudo contou com apoio do MDIC, SUFRAMA e NOKIA e apresentou como principais conclusões:

- a) O PIM possui um importante efeito atenuador do desmatamento, constituindo-se assim numa externalidade positiva, um benefício para o resto do Brasil e do Mundo;
- b) O efeito PIM é capaz de atenuar o desmatamento no Estado do Amazonas em um intervalo que varia de 70% a 86% daquilo que seria se não existisse o PIM;
- c) O PIM, dada a sua virtuosidade, justifica a existência de mecanismos compensatórios que estimulem o seu fortalecimento e ampliem seus benefícios;
- d) O PIM possui todos os requisitos para tornar-se um parque industrial ecológico, o EcoPIM; e
- e) Finalmente, dada a sua virtuosidade, é necessário que seja desenvolvido um sistema de certificação verde para os produtos produzidos no PIM que agregue valor a esses produtos e reforce e amplie essa virtuosidade.

---

<sup>33</sup> Jill Caviglia-Harris (Salisbury University, EUA), Norbert Fenzl (Community Research & Development Information Services), Bruxelas, Bélgica e Herclio Castellano (Universidad Central de Venezuela).

Como se vê, pelas conclusões dos pesquisadores, não há dúvida de que o “discurso do impacto virtuoso do PIM na floresta amazônica” é um “fato”, que já compunha os discursos de defesa do Modelo ZFM por lideranças políticas locais no Congresso Nacional e que agora “comprovado cientificamente” passou a ser largamente utilizado por lideranças empresariais, instituições políticas, como SUFRAMA, Governo do Estado do Amazonas e associações empresariais como a Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (FIEAM), além de difundido pela imprensa.

Não foram encontrados outros estudos desse tipo. Porém, os resultados deste estudo têm se difundido entre cientistas e pesquisadores como Loureiro (2009). E essa repercussão tem colaborado para divulgar esses inesperados “benefícios” da política de incentivos fiscais da ZFM, até então “não comprovados”.

Apesar do status alcançado pelo referido estudo, como já dito anteriormente e coadunando-se com Becker (2005) considera-se que o motivo principal da floresta estar mais preservada no Amazonas do que nos outros Estados da Amazônia não são as características do PIM, mas a ausência de estradas e de energia capaz de dar força a empreendimentos produtivos de grande porte. Soma-se a isso o fato de o estado ter mais da metade do seu território composto por reservas ambientais.

Não obstante, é necessário reconhecer que tanto o estudo aqui analisado quanto outros como o de Castello Branco (2009) propõem interessantes alternativas econômicas para a Amazônia Ocidental como um todo, a partir do uso racional, do conhecimento, da tecnologia aplicada aos recursos naturais da região amazônica e do uso de procedimentos de certificação que possam incentivar práticas produtivas mais racionais e ambientalmente sustentáveis. É preciso ter em mente que a demanda por estudos, dados e informações com esses objetivos tende a aumentar em virtude da crescente importância das questões ambientais em nível local, nacional e global.

### *1.5.3 Estudos relacionados diretamente à origem; trajetória; análise do modelo, e aos resultados da ZFM*

Estudos classificados nesse grupo foram fundamentais para o entendimento de diversas questões relacionadas à ZFM, especialmente aos momentos de sua criação e implementação. Araújo (1985) tentando entender o papel da universidade (especialmente a Universidade Federal do Amazonas) e dos profissionais de nível superior na ZFM construiu uma dissertação de mestrado que explorou a forma como a Amazônia se integrou aos processos capitalistas, discutindo inclusive os pressupostos institucionais do modelo ZFM e o processo político do momento do seu surgimento.

A partir do entendimento de que os “modelos de desenvolvimento” são fundamentalmente decisões políticas, Araújo (1985) expôs alianças e articulações políticas que permitiram a ZFM na década de 1960; analisou o papel do Estado como ente capaz de criar e transformar as condições nas quais se desenvolve o processo de acumulação, segundo os interesses daqueles que o controlam. Sua análise apontou naquele momento o surgimento em Manaus de uma “nova pequena burguesia”, ligada aos processos produtivos da ZFM, que se diferenciava da tradicional e era formada por uma imensa gama de técnicos e administradores, ligados não só às empresas privadas como ao serviço público, além de profissionais liberais e diversas outras profissões.

Caracterizou essa nova pequena burguesia como “desejosa de progresso”, que via na Universidade um caminho para tentar “grandes realizações” e pressionava por novos cursos e vagas capazes de proporcionar ascensão social. Contudo, à época, as empresas industriais da ZFM não tinham qualquer demanda específica ao sistema formal da educação, principalmente no que se tratava de profissionais de nível superior. Assim, a autora constatou que os lugares na estrutura das indústrias ocupadas por esses profissionais locais não exigia formação universitária.

Com preocupação em formular subsídios para políticas tecnológicas no Brasil o Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico (CnPq), sob coordenação de Anciães (1979), realizou amplo estudo sobre a ZFM, especialmente os setores agrícola e industrial. Boa parte da análise que o documento fez da legislação da ZFM está desatualizada, mas a leitura foi

importante para se entender o movimento de proliferação de zonas de livre produção nos países subdesenvolvidos nos anos 1960/1970.

A análise profunda do funcionamento dos setores eletroeletrônico e metal-mecânico permanecem válidas, e o capítulo escrito por Amílcar Tupiassu intitulado “Estruturas e Processos Políticos relacionados com a ZFM” traz luz aos interesses dessa tese e será melhor analisado mais adiante.

Sobre a origem da ZFM, outros textos se destacam: a tese de doutorado de Sociologia de Salazar (1992), que trata das “transformações sociais possíveis” para o proletariado da ZFM e traz impressionantes narrativas e trechos de entrevistas com operários de diversos níveis e subsetores do PIM. O problema de pesquisa da tese constitui uma das mais importantes descrições do funcionamento do PIM encontradas nesta revisão bibliográfica, baseada, em boa parte, no raro<sup>34</sup> texto de Pinto (1987) “Como se produzem as Zonas Francas”. Este último, aborda o funcionamento da área incentivada, questões de política industrial e tecnológica. Os livros de Garcia (2007) e de Corrêa (2002) são importantes obras sobre a trajetória do Modelo, aquela com olhar de historiadora e este com o olhar de ator político, por ter sido vereador, Prefeito de Manaus e candidato a governador.

Além dos já citados, diversos trabalhos deste grupo discutem os resultados alcançados pela ZFM como Benchimol (1980), Nicácio (1982), Mello (1985), Nascimento (2002) e Pereira (2005). No sentido da avaliação dos resultados destaca-se a tese de doutorado em contabilidade de Bispo (2009), que com objetivo de avaliar a criação e distribuição da riqueza gerada pelo PIM, confronta através de análise das demonstrações contábeis os resultados das empresas do setor eletroeletrônico do PIM com os de empresas do mesmo setor (similares) localizadas em outras regiões do país. As conclusões de Bispo (2009), embora não possam ser generalizadas, pois estão restritas à amostra, são esclarecedoras:

- a) As variáveis de custos que impactam na formação do preço de um produto fabricado na ZFM são a isenção do IPI, a redução do II e a redução, por meio do Crédito Estímulo, do ICMS. De forma que um produto fabricado na ZFM, quando comparado ao mesmo produto, fabricado em outro ponto do território nacional,

---

<sup>34</sup> Embora seja um professor da ativa, este texto foi encontrado com muita dificuldade apenas na UFPA.

sem incentivos fiscais, é em torno de 20% mais barato. Fretes de insumos e contribuições não são determinantes na formação de preço;

- b) Não são numerosos e robustos os estudos que analisam a oportunidade, a viabilidade, a importância e avaliem os incentivos fiscais concedidos na ZFM;
- c) As empresas da ZFM criam menos riqueza do que as empresas instaladas fora da ZFM;
- d) Com relação aos empregados e proprietários, as empresas da ZFM distribuem fatia menor da riqueza do que aquelas instaladas fora da ZFM e fatia maior aos governos em relação às mesmas;
- e) Os Incentivos Fiscais concedidos às empresas industriais instaladas na ZFM possuem efeitos negativos na criação de riqueza, na distribuição de riqueza aos empregados e aos proprietários, mas, embora possa parecer um paradoxo, possuem efeitos positivos na parcela distribuída aos governos;
- f) Constatação de uma necessidade de melhoria das informações contábeis, necessidade de apresentação de relatórios mais transparentes e necessidade de que a sociedade como um todo exerça a *accountability* por meio de mecanismos de transparência e de responsabilidade por meio dos quais as políticas industriais passem a ser vistas como parte de uma estratégia de crescimento orientada para a expansão de oportunidades para todos e não como brindes para setores já privilegiados da economia;
- g) Necessidade de questionar a efetividade de retorno dessa intervenção econômica como forma de política industrial inserida em um processo de promoção de desenvolvimento regional; e
- h) Necessidade de refletir sobre o papel dos incentivos fiscais concedidos pela ZFM, uma vez que a política de desenvolvimento não se reduz a incentivos fiscais, nem tampouco à intenção de crescimento do PIB. Há de existir maior presença da União na região, visando ampliar a eficácia das medidas até então implementadas.

As conclusões de Bispo (2009) mostram a importância de se aprofundar nas investigações e estudos sobre a política de incentivos fiscais para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental. O que esta tese faz, com foco nos processos de decisão política do modelo.

#### 1.5.4 Estudos sobre a competitividade da ZFM, especialmente suas indústrias e setores

O PIM é composto por empresas que fabricam uma grande variedade de produtos. Para o melhor acompanhamento do desempenho das firmas e de suas linhas de produção, a SUFRAMA divide as empresas instaladas em subsetores, apresentadas no Quadro 7.

1. Bebidas e seus concentrados;	7. Metalúrgico;	17. Material de transporte
2. Couros, peles e assemelhados;	8. Minerais não-metálicos;	17.1 Polo duas rodas;
3. Editorial e gráfico;	9. Mobiliário;	17.2 Naval;
4. Materiais elétrico, eletrônico e de comunicação	10. Papel, papelão e celulose;	17.3 Outras indústrias de materiais de transporte;
4.1 Polo de componentes;	11. Borracha;	18. Construção;
4.2 Polo de produtos; e	12. Produtos alimentares;	19. Diversos
4.3 Polo de máquinas copiadoras e similares;	13. Químico;	19.1 Polo Ótico;
5. Madeira;	14. Produtos de Matérias Plásticas;	19.2 Aparelhos, equipamentos e acessórios fotográficos;
6. Mecânico	15. Têxtil;	19.3 Polo de isqueiros, canetas e barbeadores descartáveis;
6.1 Polo relógios; e	16. Vestuário, artigos de tecidos e de viagem;	19.4 Outras indústrias diversas.
6.2 Outras indústrias mecânicas;		

Quadro 7 – Subsetores do Polo Industrial de Manaus.  
Fonte: SUFRAMA (2011b)

Essa diversidade de setores industriais impõe grande dificuldade para o gerenciamento estratégico do PIM como um todo e aos órgãos gestores do modelo, pois a variedade de produtos e, portanto, de mercados em que as empresas atuam inviabiliza uma estratégia competitiva única que seja eficaz, ao passo que diversas estratégias para cada subsetor ou para grupos de subsetores causam perdas no uso eficiente dos recursos utilizados nos processos de gestão estratégica das indústrias incentivadas da Amazônia Ocidental.

Na busca bibliográfica, poucos estudos que tratam diretamente da competitividade do PIM e de seus setores foram encontrados. Dentre os quais se destacam quatro: o estudo de Lyra (1995), publicado como Texto para Discussão do IPEA; a tese de doutorado de Sá (2004); o livro de Ariffin e Figueiredo (2003); e a dissertação de mestrado de Almeida (2008). À

exceção do primeiro, que trata do PIM de forma geral, os demais concentram-se no setor eletroeletrônico, fato que torna as nuances dos vários subsetores apresentados no Quadro 7 quase inexploradas no meio acadêmico e científico<sup>35</sup>.

A dissertação de Almeida (2008) teve como objetivo: analisar as interações industriais entre uma firma líder, no caso a NOKIA, e sua cadeia de fornecedores locais e desta com outras empresas que compõem o sistema produtivo local, avaliando se essas interações têm propiciado um processo de aprendizado tecnológico que indique uma “endogeneização” do desenvolvimento do PIM, a partir da análise dos esforços de transferência de tecnologia das firmas clientes para seus fornecedores locais e da capacidade de internalização do conhecimento e aprendizado tecnológico dessas firmas fornecedoras, avaliando também o grau de interações das firmas com o ambiente local, identificando assim as potencialidades do local. No que pese apenas 25% dos fornecedores da referida fábrica da Nokia estarem localizados em Manaus:

Esse estudo identificou significativos avanços na estrutura produtiva local, na qual as firmas clientes desempenham papel preponderante para as firmas analisadas, seja nas parcerias realizadas, ou nas informações disponibilizadas na produção, contribuindo sobremaneira na criação de capacitações tecnológicas locais para imitação de produtos e processos, permitindo o desenvolvimento de inovações incrementais (ALMEIDA, 2008, p.116).

Ariffin e Figueiredo (1999), num raro esforço acadêmico de se abordar a ZFM numa perspectiva comparada, apresentam estudo com enfoque na internacionalização e disseminação de competências tecnológicas inovadoras de empresas de países industrializados para empresas que operam em economias de industrialização recente, comparando indústrias eletrônicas que operam no Brasil (na ZFM) e Malásia (nas zonas incentivadas de Vale Klang e Penang). O estudo abordou 29 grandes empresas do PIM e 53 da Malásia. Entre as indústrias do PIM, 12 eram de eletrônica de consumo, 7 de componentes, 4 de computadores, 3 de equipamentos de telecomunicação, 2 de eletrodomésticos e 1 de injeção plástica. A Tabela 20 resume a comparação entre as áreas incentivadas. Considera-se importante destacar que o estudo comprova que nas grandes indústrias do PIM existem graus variados e avançados de competência tecnológica em termos de inovação. Contudo, não fora identificado

---

<sup>35</sup> Esse é um fato que merece certa atenção, pois um setor como o Subpolo de Duas Rodas que responde por mais de 90% das motocicletas produzidas no Brasil não pode ser tão inexplorado e desconhecido. O fato também chama atenção para um problema que será abordado em algum momento nesta tese que é a dificuldade do PIM abrir-se para a sociedade acadêmica.

na época o nível mais avançado da referida competência, segundo a tipificação definida pela pesquisa.

Tabela 20 - Nível de competência, independente do tipo de atividade, Manaus versus Malásia.

<b>Níveis e tipos de competência tecnológica</b>	<b>Malásia</b>	<b>Manaus</b>
Nível 1 – Operações básicas	0	0
Nível 2 – Operações Básicas	0	2 6,9%
Nível 3 - Competência inovadora básica	8 15%	5 17,2%
Nível 4 - Competência inovadora intermediária	27 50,9%	15 51,7%
Nível 5 – Inovação avançada	16 30,2%	7 24,2%
Nível 6 – Inovação baseada em pesquisa	5 3,8%	0

Fonte: adaptado de: Ariffin e Figueiredo (1999, p. 130).

Sá (2004) defendeu densa tese de doutorado que analisou as condições em que se encontrava o setor industrial de bens eletrônicos de consumo (BEC) e sua cadeia produtiva, perante o que ele denominou de “nova rodada de liberalização comercial” derivada da evolução da Organização Mundial de Comércio (OMC), e principalmente das negociações para a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e concernentes à área de livre comércio entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Européia (UE). O trabalho de Sá é relevante para esta tese porque traz uma robusta descrição do desenvolvimento da indústria de BEC no Mundo e, particularmente, no Brasil, descrevendo as formas como diversos Estados-nação influenciaram o setor de BEC, por meio de incentivos, fiscais ou não.

Baseando-se em Dahlman (1983), Sá (2004, p. 60) identificou tipos de medidas adotadas e opções estratégicas escolhidas pelos governos de alguns países na promoção da indústria

eletrônica, ao longo do período compreendido entre o pós Segunda Grande Guerra até fins da década de 1980. Dentre os instrumentos de intervenção governamentais estão:

- a) Participação direta ou não por meio de empresas estatais;
- b) Proteção comercial, abrangendo não só resguardo no mercado interno, mas também promoção às exportações e exigências de desempenho exportador;
- c) P&D financiados pelo setor público e executados por laboratórios estatais de pesquisa e desenvolvimento, universidades e empresas;
- d) Garantia de aquisições do governo para determinados produtos;
- e) Controle da participação do investimento externo direto;
- f) Mecanismos relativos à organização industrial, englobando de medidas antitrustes e de estímulo a licenciamento para administrar o número de concorrentes e até instrumentos para ampliar a concentração, visando criar firmas de porte; e
- g) Preparação técnica da mão-de-obra.

Sá (2004, p. 61) enumera como variáveis estratégicas adotadas pelos governos:

- a) Nível de *targeting* específico do setor;
- b) Escolha entre inversões no setor privado e público e sobre participação do capital nacional e estrangeiro;
- c) Grau de extensão do setor focado – estreito: significa estratégia muito direcionada a um dado ramo da indústria; e extenso: abrange praticamente todo o conjunto do setor;
- d) Sequenciamento ou não no desenvolvimento industrial, partindo de subsetores de entrada mais fácil para aqueles mais rentáveis, mas cujo ingresso é assaz difícil; e
- e) Escolha entre mercado doméstico e global, envolvendo a sequência de entrada em cada um.

É comum que países executem políticas intervencionistas em setores estratégicos da economia. Sá (2004, p. 69) resgata que a “atuação dos Estados nacionais seja na eletrônica de consumo seja nos demais ramos da indústria eletrônica, primou pela estratégia de “pinçar vencedores” (*picking the winners*)”. E cita exemplos:

- a) A *Radio Corporation of America* (RCA), subsidiária da GE criada em 1919 que encampou a *American Marconi*, comprada pela GE da britânica *Marconi Wireless and Signal Company*. A *American Marconi* era a única a transmitir sinais transatlânticos de rádio nos EUA entre 1899 e 1919. E isso interessava à Marinha

dos EUA, que percebeu a relevância desta tecnologia para a comunicação entre navios na I Guerra Mundial. Assim, o Departamento de Defesa dos EUA passou a fomentar que a RCA, que já abrigava as patentes da Marinha e da GE relativas ao rádio, passasse a congregar patentes de concorrentes da GE;

- b) Os governos europeus adotaram meios parecidos entre si para eleger seus campeões nacionais na eletrônica. Um deles consistia em juntar firmas pequenas para constituir uma única, de porte maior. Assim, diversas nações individualmente iniciaram programas de P&D financiados por seus governos em apoio às empresas domésticas. Na França, as estatais, beneficiadas por incentivos fiscais e financiamento governamental, contaram também com proteção comercial, controle sobre os investimentos estrangeiros, investimentos em recursos humanos e compras governamentais. A alternativa estratégica francesa se assemelhou em certos pontos à opção japonesa, coreana e taiwanesa, incluindo estratégia sequenciada de inserção e abordagem extensiva. Nos casos asiáticos, os atores principais foram firmas privadas e a França tinha prioritariamente como mercado destino o doméstico. Em 1982, o governo François Mitterrand nacionalizou a indústria de BEC, com a Thomson-Brandt escolhida para ser a campeã nacional, que se tornou Thomson SA e ascendera à condição de campeã nacional, com todo financiamento necessário para crescer internacionalmente, comprando empresas alemãs de rádio, TV e gravação – Telefunken, Saba e Nordmende – e a britânica Thorn-EMI. Em 1987, comprou as operações de áudio & vídeo da RCA/GE. E em 1988, galgara a posição de quarta maior fabricante mundial de BEC, atrás da Matsushita (Panasonic), Sony e Philips. A proteção adotada pelos governos europeus não se restringiam a resguardar firmas domésticas das importações, mas também a administração de concessões de direitos exclusivos de patente para padrões de transmissão europeus de vídeo. Notável tática defensiva que inviabiliza o uso de bens importados não adaptados;
- c) Na Ásia foram adotadas políticas de incentivos cobrando resultados das empresas quanto à penetração nos mercados internacionais associando os incentivos a apoio científico-tecnológico e ao preparo de recursos humanos. Quatro das economias com marcante presença exportadora e com empresas constantes dentre as maiores do setor eletrônico - Cingapura, Coreia do Sul, Taipé Chinesa e Japão - elegeram instrumentos e estratégias similares de intervenção pública como adoção de estratégias específicas para recursos humanos, desenvolvimento da indústria em

seqüência e direcionamento para o mercado internacional. Taipé, Coréia e Japão adotaram elevada proteção comercial, incentivos fiscais e financeiros, uso de compras governamentais e estratégia extensiva.

Dos anos 1990 em diante, Sá (2004) destaca que a concorrência entre países ensejou a adoção por parte dos Estados de estímulos creditícios (incluindo mecanismos de seguro) e de natureza fiscal por parte dos governos nacionais. Conduta esta que não ficou e nem está restrita às economias emergentes.

Em entrevista, Sá relatou que suas pesquisas surpreenderam no Brasil muitos empresários, pesquisadores e burocratas que identificaram, através dos dados coletados e organizados pelo autor, práticas de intervenção estatal que estão na contramão dos discursos que enaltecem a livre competição entre mercados e as críticas aos incentivos fiscais que governos de países mais desenvolvidos adotam nas organizações internacionais de regulação econômica e comercial. Tendo resultado inclusive em sua participação em 2009 como consultor externo no estudo “O setor elétrico e eletrônico em 2020: uma estratégia de desenvolvimento” elaborado pela equipe da LCA Consultores sob encomenda da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE). A tese de Sá (2004) possibilita a visão de resultados de processos decisórios tomados dentro de diversos Estados-Nação que direcionam políticas industriais e de desenvolvimento capazes de ir além da geração de empregos na direção da liderança tecnológica em setores produtivos.

Lyra (1995) analisa os resultados dos primeiros 25 anos da ZFM, abordando questões relacionadas aos custos fiscais e aos problemas administrativos do modelo. Realizado logo após um momento de mudanças cruciais no Brasil – início da democracia, da abertura e estabilidade econômica e da implantação da política industrial e comercial voltada para a eficiência industrial e competitividade em padrões internacionais em termos de preços e qualidade; o estudo analisou a competitividade e os custos do modelo em um macro ambiente de negócios muito diferente do cenário político e econômico em que fora implementada a política, trazendo inferências e sugestões sobre a conveniência de sua continuidade. Embora seja um estudo amplo e com muitos dados setoriais específicos destaca-se a seguir alguns pontos relevantes de sua conclusão.

Lyra (1995, p. 153) destaca o êxito da política na construção de um núcleo industrial dinâmico na ZFM, “constituído fundamentalmente por indústrias de tecnologia avançada e que apresentam um elevado grau de integração vertical com a indústria do Centro-Sul do país, especialmente com a do estado de São Paulo”. Por outro lado, o autor considera que não há como justificar a totalidade dos custos que vêm sendo observados, associados à baixa eficiência econômica de vários segmentos e empresas do parque industrial. O autor identificou como principais problemas àquela época o caráter altamente concentrador do ponto de vista geográfico, setorial e da distribuição da renda. Considerando que:

O calcanhar de Aquiles da indústria da ZFM reside na sua baixa eficiência econômica frente aos padrões internacionais, o que tem acarretado, ao longo dos anos, preços altos para os consumidores nacionais e falta de competitividade no mercado internacional. Este último aspecto reflete-se no medíocre desempenho apresentado pelas exportações e na dependência crescente do exterior em termos de balança comercial (LYRA, 1995, p. 156).

Lyra (1995) aponta o excesso de incentivos nas condições de um mercado interno pouco sensível à concorrência estrangeira como o possível responsável, ao menos em parte, por estratégias conservadoras das empresas em relação à sua posição exportadora. Para o autor:

A baixa eficiência econômica do parque industrial da ZFM serve como justificativa para os incentivos fiscais que lhe são concedidos, para lhe assegurar competitividade frente aos produtos estrangeiros e possibilitar sua existência em comparação com localizações alternativas no território nacional, como o Centro-Sul e o Nordeste (LYRA, 1995, p. 156).

É importante notar que esta “ineficiência” não é a justificativa utilizada nos discursos oficiais proferidos em defesa do modelo entoados principalmente pela mídia e pela elite política locais, que cantam dentre outros benefícios a geração de emprego e renda, crescimento do PIB, modernidade das atividades industriais ali instaladas, presença de marcas multinacionais, acesso a tecnologias modernas e o recente discurso de preservação da biodiversidade amazônica.

Lyra (1995) admite que a baixa eficiência do PIM deve-se naturalmente a fatores locais, mas também a fatores de caráter nacional. E em decorrência destes fatores, as localizações alternativas no território nacional também não seriam capazes de assegurar níveis de

eficiência internacionais para o conjunto de indústrias que conforma o PIM, requerendo, portanto, ainda que em menor medida que a ZFM, incentivos fiscais<sup>36</sup>.

Um dado da pesquisa de Almeida (2008, p. 88) demonstra bem a persistência desse problema. Ao entrevistar 10 dos 14 principais fornecedores da Nokia instalados no PIM o autor identificou que:

Algumas firmas receberam a qualificação de “*top supplier*” da Nokia, o que lhes proporciona a possibilidade de fornecimento para todas as unidades da Nokia no mundo [...]. Entretanto, os resultados mostram que essa qualificação não é suficiente para que as firmas realizem contratos no exterior, haja vista a forte concorrência global, pesam os gargalos de infraestrutura, escala de produção e custos das firmas do PIM, para que possam se tornar competitivas a nível global [...]<sup>37</sup>.

Percorridos mais de 15 anos do estudo de Lyra (1995), permanecem as principais características da política tributária nacional e das políticas de incentivos fiscais para o Norte, Nordeste e Amazônia Ocidental. De forma que segue válido o raciocínio do autor de que os incentivos fiscais do PIM permitem a este competir com a produção estrangeira e de outras regiões do país, principalmente do Centro-Sul e do Nordeste. Deve-se levar em conta a relativa rigidez, isto é, a pequena margem de manobra para a redução dos incentivos que beneficiam o PIM, especialmente no que tange a competição com o Nordeste, uma vez que ambas as regiões recebem o mesmo tratamento diferenciado quanto aos incentivos do IRPJ. Cabendo, portanto, aos demais incentivos, especialmente ao IPI e II no âmbito federal, e o ICMS no âmbito estadual, discriminar em favor da ZFM, o que proporciona também vantagem na competição com o exterior no mercado interno.

Lyra (1995) apontou à época a possibilidade de reduzir em até 50% os incentivos fiscais para a ZFM. Ainda que tenha tratado mais do impacto desta redução no faturamento do PIM e das empresas do que na forma de como esta poderia ser administrada, operacionalizada ou gerenciada.

---

<sup>36</sup> Lyra (1995, p. 156) destaca como fatores nacionais relevantes: a) o alto custo dos insumos; b) a pequena dimensão do mercado para os produtos finais; e c) o baixo nível de capacitação tecnológica. E como os fatores locais aqueles relacionados com: a) altos custos de transporte dos produtos e insumos; b) baixo nível de concentração empresarial; c) falta de especialização em indústrias e produtos de maior economicidade; d) dificuldades de integração com os supridores de insumos e de serviços tecnológicos; e e) problemas de gestão nas empresas. Cerca de 15 anos após este estudo, muitos desses fatores foram amenizados.

<sup>37</sup> O câmbio é outro fator que influencia a competitividade dos fornecedores brasileiros no mercado internacional.

Lyra (1995) apresenta uma conclusão que é inovadora em relação aos demais estudos analisados e que mesmo assim tem sido pouco replicada dentre as pesquisas relacionadas à ZFM. O que é surpreendente, dado que traz parte da resposta a uma pergunta de importância fundamental: quem financia os incentivos fiscais da ZFM?

Não pode passar despercebido o impacto indireto dos incentivos fiscais sobre os recursos destinados aos estados e regiões. Nesse sentido, chama atenção o fato de o grosso do financiamento dos incentivos concedidos à indústria da ZFM provir dos estados mais atrasados do país [...]. Isto se deve, parcialmente, ao fato de os incentivos fiscais reduzirem a base sobre a qual incide o Fundo de Participação dos Estados e Municípios. (LYRA, 1995, p. 161)

Desde 1993, 21,5% da arrecadação de IR e do IPI são destinados para compor o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Desde 2006, 20% do que é repassado ao FPE passou a ser deduzido em favor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB), que substituiu sua versão anterior, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em 1996 e cujos repasses do FPE e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) iniciaram-se em 1998. Também desde 1993, 22,5% do IR e do IPI são destinados ao FPM. Da mesma forma, desde 2006, 20% dos valores repassados ao FPM são deduzidos em favor do FUNDEB (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011b).

Vale lembrar que FPE e FPM foram regulamentados pelo Código Tributário Nacional, isto é, pela Lei nº 5.172 de 25/10/1966 e sua distribuição iniciou-se em 1967, mesmo ano em que efetivamente iniciou-se as operações da ZFM. Desta forma, os percentuais apresentados no parágrafo anterior vêm variando ao longo do tempo. No entanto, o que se quer mostrar é que Lyra (1995) toca num ponto importante, que por vezes é “esquecido”: as isenções fiscais da ZFM não são apenas uma opção da política industrial ou de desenvolvimento em favor de determinados setores produtivos instalados no parque industrial de Manaus. Independente dos seus resultados, o Modelo ZFM é uma escolha política do Estado que na execução de suas funções de alocar e redistribuir recursos tem, ao longo dos anos, retirado recursos principalmente do FPE, FPM e FUNDEB entre outros para investir na ZFM.

Lyra (1995) explora pouco esse dado, mas é necessário deixar claro que, numa análise mais macro, os recursos desses fundos (FPE, FPM e FUNDEB), portanto, recursos de todos os estados e municípios e cujo impacto é maior nos municípios mais pobres do país por

contarem com arrecadação própria irrisória, são transferidos para subsidiar e financiar as operações de empresas, geralmente multinacionais, que têm como marca de sua estratégia operacional a baixa remuneração e a exploração de seus empregados e que estão localizadas em uma só cidade do Brasil: Manaus. Esse trecho responde pelo menos de forma geral a pergunta feita no Item 1.4 sobre quem financia a ZFM. A resposta curiosa é que, embora os recursos sejam conhecidos como “incentivos fiscais federais” ou “da União”, em virtude de estarem relacionados a impostos cujo recolhimento é responsabilidade da União, na realidade eles diminuem a disponibilidade de recursos também dos demais estados e municípios do país.

Lyra (1995) aponta ainda alguns problemas administrativos enfrentados pelos órgãos federais (Suframa e Sudam) que gerenciam o Modelo ZFM. Devido o tempo decorrido da data da publicação aos dias de hoje, destaca-se aqui apenas três que persistem mais fortemente, ainda que isso não signifique que os demais apontados pelo autor tenham sido satisfatoriamente resolvidos:

- a) A precariedade dos procedimentos administrativos, com ambas as agências atuando como órgãos de aprovação de incentivos fiscais, sem cumprirem funções nos campos do planejamento e da avaliação das políticas pelas quais são responsáveis. Destaca-se, neste aspecto, a falta de controle existente sobre o valor dos recursos envolvidos na concessão dos incentivos fiscais;
- b) A situação é tal que cada um destes órgãos normalmente ignora o que o outro aprovou de incentivos fiscais em relação aos mesmos projetos. O grande número de incentivos concedidos e a natureza complexa dos critérios para a aprovação dos projetos tornam difícil sua aplicação e impraticável o controle dos resultados, sem qualquer benefício do ponto de vista do direcionamento dos investimentos. O critério, não explícito, de que deve ser aprovado o maior número possível de projetos prevalece em ambos os órgãos. Isto compromete a qualidade dos projetos e dificulta o exercício das atividades de controle. A falta de regras claras para a aprovação dos pleitos em função do mérito econômico contribui para que, sob a pressão dos empresários, praticamente não se recuse nenhum projeto<sup>38</sup>; e

---

<sup>38</sup> A regra praticamente é: se há PPB definido e a empresa apresenta a documentação necessária o projeto industrial será aprovado.

- c) O financiamento da operação da Suframa e da Sudam com recursos provenientes dos incentivos concedidos às empresas retira desses órgãos a neutralidade necessária a uma administração eficiente dos recursos dos incentivos fiscais.

O “problema” apresentado na letra “c” estaria hoje “minimizado” mediante o poder do MPOG em contingenciar os recursos da autarquia, mesmo quando se trata de projetos e convênios já aprovados. Por outro lado, isto gera uma perda da autonomia da autarquia no uso dos recursos por ela arrecadados, o que enfraquece seu papel de financiadora, apoiadora e indutora de programas e projetos dentro da política de desenvolvimento regional e gera um debate político sobre os destinos dos recursos arrecadados localmente.

Por outro lado, ao gerenciamento do modelo, Lyra (1995) faz sugestões alvissareiras, algumas as quais a evolução é perceptível e outras que permanecem à espera de soluções. Seguem algumas:

- a) Com relação a Suframa e Sudam, revela-se fundamental que realizem urgentes reformas no sentido de se capacitarem para: definir a estratégia de industrialização da Amazônia, situando o papel das indústrias modernas da ZFM; articular a política industrial da ZFM com a política industrial em nível nacional; fortalecer e coordenar seus mecanismos de análise de projetos e de controle de aplicação dos incentivos fiscais, visando ao uso mais eficiente dos incentivos fiscais e o conhecimento dos recursos efetivamente utilizados; e estabelecer mecanismos permanentes de avaliação das políticas industrial e de desenvolvimento, como condição para sua adaptação permanente aos contextos nacional e internacional, instituindo a obrigatoriedade da preparação periódica de estudos avaliativos;
- b) É preciso melhorar substancialmente o contexto infraestrutural, tecnológico e social em Manaus, como condição para o fortalecimento das externalidades que favorecerão o aumento da eficiência da indústria regional. A ampliação e modernização do porto de Manaus, assim como a melhoria dos meios de transporte fluvial nos rios Amazonas e Madeira, são necessidades urgentes para a redução do peso dos transportes nos custos de produção da indústria. Evidentes, também, são as carências de Manaus quanto ao abastecimento de energia elétrica; e
- c) Afigura-se de fundamental importância para o prosseguimento do processo de industrialização da Amazônia Ocidental demarcar o campo para o

desenvolvimento do segmento de indústrias modernas da ZFM, como forma de ganhar eficiência e competitividade, por meio da especialização. Essa demarcação deverá tomar em conta o papel que o núcleo de indústrias modernas da ZFM deverá cumprir não apenas no contexto da estratégia de desenvolvimento da Amazônia, mas também em relação ao quadro mais geral da indústria do país.

#### ***1.5.5 Estudos acerca da reestruturação produtiva e estudos que abordam a questão do trabalhador, das condições de trabalho, inclusive gênero e migração***

A partir dos anos 1990, a abertura comercial brasileira inseriu o país num cenário de competição global que exigiu uma forte adaptação das empresas brasileiras e das multinacionais que operavam no Brasil a um ambiente de tarefa e ambiente geral muito mais complexo e dinâmico. Assim, a reestruturação dos processos produtivos das empresas e das relações de troca entre empresas e mesmo do comportamento do consumidor impuseram diversas mudanças que impactaram fortemente em diversas variáveis sociológicas. Neste grupo encontram-se estudos que analisaram esta nova conjuntura no que tange à ZFM. Neste sentido, Valle (2007) contextualiza a produção *offshore* a partir de um enfoque de relações globais, focando na estruturação da indústria de bens eletroeletrônicos de Manaus. Noutro estudo, Valle (2004) explora as mudanças tecnológicas nesse mesmo setor analisando as necessidades de qualificação profissional no PIM, mesmo tema desenvolvido por Oliveira (2000) e de certa forma por Andrade e Siqueira (2007) que investigaram o perfil do analista na indústria eletroeletrônica da ZFM. Barbosa (2007) e Lima (2009) olharam para o PIM através do ponto de vista do gênero, ou seja, investigando as peculiaridades das mulheres operárias. Torres (2004) preocupou-se com os níveis de emprego e desemprego e seus impactos sociais e Scherer (2004) com a relação do PIM com o desemprego e a precarização do trabalho. Silva (2000) explora a visão de mundo dos operários e dos profissionais de Serviço Social.

**1.5.6 Estudos relacionados ao processo decisório e formulação do modelo ZFM, ou que consistam numa análise institucional da ZFM, ou ainda, estudos que investigam a atuação de atores nas disputas de poder quando da implementação da política de incentivos fiscais**

Neste grupo estão os textos cujo conteúdo, pelo menos em parte, tocou temas centrais para esta tese e, nesse sentido, contribuem para encurtar o caminho na direção dos objetivos propostos.

Tupiassu (1979, p. 165) contribuiu com estudo do CNPq com “a primeira análise exploratória sob ângulo político sobre a ZFM”, em que logra descrever outra versão sobre a criação da ZFM, complementar à versão de Benchimol (1977)<sup>39</sup> e estabeleceu colocações de análise política “assaz estimulantes/provocativas para que outros provavelmente, mormente no Amazonas, possam se ver desafiados a infirmar ou confirmar em futuros trabalhos”. Infelizmente, o levantamento bibliográfico não encontrou trabalhos posteriores acerca do tema<sup>40</sup>. O texto analisa processos políticos em três situações da ZFM – na criação, implantação inicial e implementação e funcionamento real<sup>41</sup> e buscou-se determinar “estruturas de poder atuando em Manaus com importância explícita para a expansão do capital via ZFM e processos políticos relacionados com o controle de tais estruturas” (TUPIASSU, 1979, P. 162). Segundo o autor, a pesquisa permitiu algumas esclarecimentos:

- a) Vários fatores indicam que a ZFM efetivamente teria sido criada e levada adiante por inspirações e/ou pressão de exigências erguidas por imperativos da acumulação capitalista em nível internacional (desenvolvimentos na divisão internacional do trabalho, etc.) e nacional (tentativas de encontrar soluções alternativas para determinadas crises, etc.). Embora não tenha sido possível

<sup>39</sup> Benchimol (1977, p. 741) credita a Zona Franca de Manaus principalmente às articulações de líderes políticos, empresários e burocratas federais em favor do Modelo. Tais articulações teriam tido início com a tramitação do Projeto de Lei 3.173/1957 e ganhou força na I RIDA – Reunião de Incentivos ao Desenvolvimento da Amazônia, ocorrida entre 03 e 06 de dezembro de 1966 quando cresceu a “consciência e sensibilidade nos altos escalões ministeriais e nos círculos empresariais, políticos e intelectuais que reclamavam tratamento fiscal mais favorecido, descentralização e reconhecimento das peculiaridades da Amazônia interior e ocidental”.

<sup>40</sup> O próprio Estudo do CNPq foi conseguido com muita dificuldade uma vez que só estava disponível na Biblioteca do Senado Federal e na USP, não tendo sido encontrado nem na própria Autarquia e em nenhuma biblioteca do Estado do Amazonas.

<sup>41</sup> Pode-se imaginar que o trabalho técnico de Tupiassu (1979) teria, portanto, objetivos muito próximos desta tese de doutorado. Contudo, o funcionamento do modelo na década de 1970 é muito diferente do atual, em virtude das alterações sofridas pelo modelo a partir dos anos de 1990 e explicados nesta tese na seção 1.2, Fases da ZFM.

precisar com muita clareza como estas forças políticas realizaram a inspiração/pressão;

- b) Não foi a ZFM criada mediante uma aberta mobilização da sociedade civil em níveis nacional e regional, embora segmentos da sociedade civil com acesso privilegiado devam ter se movimentado com sucesso para tal. Já a implantação da ZFM envolveu mobilizações limitadas com apoio da sociedade civil no Amazonas, embora a implementação da mesma viesse ocorrendo à margem de acompanhamentos da sociedade civil em termos abertos;
- c) Constituindo-se em empreitada resultante, sobretudo da movimentação, em bastidores, de segmentos partícipes do bloco do poder, a ZFM tem sido produto de uma dinâmica política que é mais de âmbito nacional que amazonense;
- d) A criação, implantação e implementação da ZFM tem tido um potente suporte de um “clima ideológico” favorável em nível nacional e amazonense – sobretudo no amazonense – ficando, pois o seu papel real, no que tange ao processo de acumulação capitalista dissimulado/ensombrecido no discurso comum, que normalmente exhibe a ZFM como empreendimento “indispensável ao desenvolvimento da Amazônia”, “fundamental para a integração e a segurança nacionais” etc.;
- e) Uma vez que o advento da ZFM efetivamente mudou a face de Manaus profundamente e mesmo do Estado do Amazonas em certo grau, significando, por exemplo, para o caso de Manaus, uma estruturação capitalista que se tornou a mais “moderna” da Amazônia. Tal advento igualmente envolveu alterações de monta nas forças políticas do Amazonas (dada a importância de Manaus no contexto estadual) – o que de fato modificou agudamente a dinâmica política no Estado, inclusive em relação à ZFM<sup>42</sup>.

O estudo de Tupiassu (1979) está inserido num estudo maior coordenado por Anciães (1979) que é esclarecedor de aspectos da ZFM como sua ligação com o capital internacional, seus impactos na indústria eletrônica nacional, a competitividade do modelo em nível

---

<sup>42</sup> A mudança na dinâmica da política no Estado a que se refere o autor está no fortalecimento dos discursos populistas das lideranças políticas locais em contraposição ao discurso tecnocrático das lideranças locais forjadas pelo Governo Militar. O autor fez conjunturas e traçou cenários políticos já contando com a participação de novos segmentos empresariais que se instalaram na economia amazonense com fortes interesses e com poder econômico substancial para se articular com o capital nacional e internacional. Assim, a volta paulatina a um ambiente democrático transpareceria a influência dessas forças empresariais nas elites políticas locais que já ensejavam o uso do clima ideológico favorável à ZFM nos seus discursos, demonstrando-se desejosas de participar dos ganhos econômicos e também do controle administrativo da autarquia.

internacional, os interesses econômicos e políticos da política e surgidos com a política, por exemplo, as articulações dos líderes políticos e empresariais locais com a elite burocrática federal que administrou a autarquia durante o período militar e o uso da instituição e do Modelo ZFM como instrumento de competição por capital político do Governo Federal *versus* as forças regionais. O estudo traz uma série de conjecturas que, embora careçam de documentação comprobatória, são desenvolvidas sob argumentos lógicos e em cima de sequências de fatos concretos. Destacam-se duas: a já citada versão do autor do detalhamento das articulações para a implementação da ZFM; e a prospecção das disputas políticas, as quais viriam após o fim do regime militar, constituindo-se em fonte de informação capaz de proporcionar melhor entendimento sobre conflitos e disputas que perduram até hoje, por exemplo, quando da nomeação de superintendentes todas as vezes que o cargo de superintendente está vago ou que muda o Presidente da República.

Motta (1990) apresentou um texto que objetivava responder às seguintes perguntas: (1) qual a origem dos empresários atuantes em Manaus? (2) qual o papel da burocracia estatal na administração e controle da economia da ZFM? E (3) quem ganhou e quem perdeu com a criação da ZFM? Entendendo os princípios que estruturam o comportamento do empresário e do alto executivo que atuam em Manaus. Para isso o autor recorreu a dois conceitos marxistas: o capitalismo pária – referente a um tipo de capitalismo de tradição judaica, baseado na aventura e na oportunidade e que pode utilizar a força política na obtenção de lucros; e o de despotismo hidráulico, um tipo de despotismo (poder absoluto e arbitrário) advindo do controle de um recurso necessário, originalmente a água e, no caso da ZFM, o poder que detinha o Superintendente da SUFRAMA, durante a fase de consolidação<sup>43</sup>, de distribuir cotas de importação às indústrias e empresas do comércio.

Do texto de Motta é possível extrair os seguintes pontos fundamentais:

- a) O estamento burocrático – militar e depois civil – aproveitam seus domínios econômico, financeiro e político, via economia e burocracia, e através do gerenciamento do sistema de privilégios (incentivos fiscais) para capturar partes dos lucros da indústria e do comércio do enclave. Assim, a ZFM é um condomínio de empresas privadas e os burocratas do Estado obtém parte do lucro do enclave;

---

<sup>43</sup> Ver Quadro 3.

- b) Na indústria, 90% dos executivos eram, à época, não amazonenses. No comércio, situação um pouco melhor. Era notória a origem desses comerciantes em “grupos étnicos e religiosos tipicamente marginais” no contexto da economia internacional – libaneses, sírios, indianos, etc.;
- c) O empreendedor genuíno, isto é, amazonense tem dificuldades de conseguir apoio. O autor levanta as hipóteses: (1) preconceito por parte da SUFRAMA e de seu corpo de funcionários; (2) pouca competência administrativa ou pouca motivação dos empreendedores locais; e (3) nível baixíssimo de acumulação de capital existente na Amazônia, que impossibilitava novos empreendimentos;
- d) O “comportamento pária” é bem mais notável nos setores tecnológicos;
- e) O superintendente e seus principais assessores têm um “poder quase imperial”. Esse poder advinha do seguinte: o complexo labirinto de leis, decretos-leis, decretos, portarias, despachos etc., os quais dão ampla margem de poder de conceder, negar e retardar projetos e o progresso de empresas instaladas;
- f) Essa barganha político-econômica é que estrutura a relação da empresa privada com seus prepostos, inclusive consultores e profissionais liberais, e o Estado com seus burocratas;
- g) Pode-se comparar a Zona Franca de Manaus com um consórcio de interesses diversos, cujos ganhadores são: as multinacionais e "multirregionais" (grandes empresas do sudeste brasileiro que atuam na ZFM), os empresários párias, muitas vezes ligados a outras zonas livres internacionais, as empresas comerciais locais, os altos burocratas da SUFRAMA, suas subsidiárias e outros órgãos do governo, estes através do despotismo hidráulico e burocrático;
- h) O futuro do modelo está ligado com a forma equilibrada com que os interesses acima seguirão sendo atendidos;
- i) Os executivos residentes do setor industrial têm poder limitado de decisão em detrimento dos centros decisivos das grandes indústrias nacionais e multinacionais;
- j) O comerciante é mais pária (especulador e aventureiro que o industrial) embora uma coisa não invalide a outra;
- k) O poder de decisão na ZF está, na prática, com o superintendente – o texto trata especificamente da questão das quotas, em virtude das regras flexíveis – mas entende-se que o emaranhado de regras e o também relativo nível de discricionariedade e a falta de autonomia dos funcionários faz com que este poder

permaneça com as mesmas características hoje, isto é, com largo poder para o superintendente.

Nascimento (2004) discorre sobre algumas experiências de intervenção regionais no Brasil e diagnostica um conflito de identidade na SUFRAMA que ora se vê e atua como Agência de Desenvolvimento ora se vê como órgão regulador e fiscalizador de operações empresariais para fins de concessão de incentivos fiscais, esse é o pano de fundo que a autora utiliza para avaliar o papel e a influência dos “agentes”, neste caso, dos superintendentes da Autarquia, na formulação e execução das tarefas da instituição. O período de análise vai de 1988 a 2002 e, pelo texto, pode-se notar que na democracia, invariavelmente, o cargo de Superintendente da ZFM, embora seja de livre nomeação do Presidente da República, é disputado entre o grupo que governa a União e grupos políticos do Estado do Amazonas, com notória força dos governadores do Amazonas. De forma que, quando o prefeito da capital, Manaus, e o Governador do Estado não são do mesmo grupo e ambos apoiam o governo central, a disputa ganha mais componentes.

Vale destacar, neste sentido, que a posição e os interesses dos Senadores do Amazonas tornam-se fatores decisivos para a solução da nomeação.

Nascimento (2004) constata o papel de meros expectadores dos governadores e prefeitos de capitais dos outros Estados da Amazônia Ocidental, os quais embora participem do CAS, dificilmente reivindicam ou trabalham claramente com intuito de indicar nomes para comandar a autarquia ou mesmo para alterar sua forma de funcionamento.

Carvalho (2009) defendeu tese de doutorado em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), cujo foco da análise era as relações econômicas e políticas do empresário local com a ZFM. Com o objetivo de compreender como se dão as relações de reprodução social do empresariado local no contexto histórico do capitalismo global e da ZFM, avaliou as estratégias de reprodução social do empresário local e como esta se traduz em termos de ação política que deriva da forma como esses atores compreendem sua própria situação e definem seus interesses. Resumidamente, o autor conclui que a política de incentivos fiscais da ZFM repercute positivamente nas condições de reprodução social da camada social a que pertencem os empresários; que as ameaças, impasses e constrangimentos ao modelo são ameaças às suas próprias condições de reprodução social; e por isso, mesmo

reconhecendo os limites do modelo, os empresários locais compreendem sua dependência em relação ao mesmo e adotam posições de defesa do mesmo; que as adversidades enfrentadas pelo modelo reforçam o compromisso destes atores com o mesmo; não obstante às necessidades de ajuste nas políticas de desenvolvimento regional, a permanência do modelo é “o centro da redenção da economia local”; e que diante dessa positividade econômica “escapa aos empresários qualquer perspectiva de inovação político-institucional que reduza sua própria dependência de um mecanismo de dinamização econômica que não controlam e ao qual subordinam suas estratégias de reprodução social” (*idem*, p.187);

O trabalho de Carvalho (2009) é relevante para essa tese porque ajuda a identificar os grupos de interesse (atores) que atuam nos processos decisórios da ZFM, como será visto no Capítulo 3. Ao explorar profundamente a atuação dos empresários locais, o referido trabalho traz informações importantes sobre como atuam os componentes deste grupo nos processos de decisão política em torno do modelo.

De posse do entendimento alcançado em torno do Modelo ZFM. O capítulo seguinte traz o referencial teórico desta tese que se volta para as políticas públicas e para o processo decisório em políticas públicas. Na sequência, o Capítulo 3 identifica as principais decisões, os grupos de interesse e atores que participam do processo decisório, caracterizando seus interesses e modos de ação. Identifica também as instituições responsáveis pela elaboração e execução da política. Neste capítulo busca-se entender a natureza das disputas políticas sobre o modelo (questões federativas, políticas de desenvolvimento regional e guerra fiscal) e identificar os argumentos e comportamentos contra e a favor.

## **CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO: VERSÕES PARA O PROCESSO DE DECISÃO**

Na primeira parte deste capítulo, apresentam-se aspectos teóricos que subsidiam a interpretação da política de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus como uma política pública, portanto, fruto de um processo decisório. A segunda parte discute teorias do processo de decisão política na formulação e execução de políticas públicas que trazem luz às análises realizadas no conjunto de dados e informações coletadas no processo de pesquisa.

### **2.1 A Zona Franca de Manaus como política pública**

A Zona Franca de Manaus é um projeto de política pública em execução desde 1957, cujo objetivo, de forma mais ampla, é o desenvolvimento da Amazônia Ocidental. Portanto, sendo uma política de desenvolvimento regional, esta trata de decisões em torno dos sonhos de progresso e desenvolvimento que “hoje dependem em grande parte do esforço societário expresso nas políticas públicas das jurisdições subnacionais, nacionais e supranacionais” (HEIDEMANN, 2010, p. 21).

Para Heidemann (2010), apesar de haver exemplos como a tradição luso-brasileira de certo “dirigismo-estatal à economia”, até as primeiras décadas do século 20, a promoção do progresso esteve, majoritariamente, a cargo das forças da economia de mercado, propiciando aos indivíduos uma liberdade quase absoluta que apresentou problemas e soluções construídas pela política. De forma que o “contrato social”, que prevalecera no Século XX, reduzira a liberdade individual de forma proporcional ao aumento do poder exercido pela comunidade política para estabelecer leis e impor limites às atividades individuais, especialmente econômicas. Cresceu, então, o papel do Estado e diminuiu a importância do mercado autorregulado na regra do jogo da vida humana associada. E a partir do período entre as duas Guerras Mundiais, os Estados e mercados passaram a promover em conjunto o desenvolvimento das sociedades, por exemplo, através de ações reguladoras pela criação de leis que direcionam politicamente as iniciativas econômicas e a participação direta do estado

na economia com a criação e administração de empresas estatais. Assim, aparecem as chamadas políticas governamentais, hoje entendidas como políticas públicas.

Saravia (2006) relata que nos anos 50 e 60, enquanto as organizações empresariais passaram a adotar o planejamento organizacional, no âmbito estatal era o tempo dos grandes sistemas de planejamento no setor público, quando diversos países institucionalizaram órgãos (comissões, ministérios, corporações) destinados a elaborar planos ambiciosos de desenvolvimento. Contudo, as transformações do cenário internacional exigiram a adoção de formas mais flexíveis de planejamento e administração. As empresas adotaram técnicas de planejamento estratégico, que levam em consideração variáveis externas à organização e não controladas pelos gerentes. Porém, acontecimentos da década de 70 – guerras, crises petrolíferas e financeiras – com a consequente transformação do contexto, mostraram que os sistemas de planejamento estratégico estabelecidos eram muito lentos e rígidos para dar conta de uma conjuntura que exigia respostas imediatas. Se fora impondo a gestão estratégica, que permite reação imediata das organizações aos desafios e oportunidades que surgem no ambiente geral. As organizações estatais reagiram tardiamente ou não se modificaram em face dessas novas circunstâncias e o resultado foi uma deterioração de sua capacidade de resposta às necessidades e aos anseios da população e um declínio de sua credibilidade. Ao mesmo tempo, emergiu um desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na implementação e controle das ações do Estado e na ampliação do acesso aos serviços e benefícios ofertados. O avanço nas comunicações e na informática permitiu fortalecer os mecanismos de transparência e de controle social das ações dos Estados, dando também a estas condições para serem mais ágeis. Neste sentido, é que, ao longo dos anos 80, na atividade governamental primordialmente baseada no planejamento fora paulatinamente ganhando espaço a ideia de política pública. Assim, sem descartar os aspectos positivos do planejamento, a dinâmica estatal enriqueceu-se com conceitos derivados das transformações da tecnologia, economia, administração e democratização do sistema político tornando a descentralização e a participação mais fáceis do ponto de vista operacional.

Estas duas versões de como o conceito de políticas públicas veio ao longo do tempo ganhando força, aponta para o fato destacado por Souza (2006, p. 26) de que “a política pública é um campo holístico”, o que, segundo a autora, implica que a área de estudo torne-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos e que isso “não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários ‘olhares’” (*ibidem*).

Esta diversidade de olhares é evidente desde a conceituação do termo. Por exemplo, Saravia (2006, p. 28) afirma tratar-se de:

Um “fluxo de decisões públicas”, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas - constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir objetivos estabelecidos.

Aguilar Villanueva (2006, p. 51) encontra em Joan Subirats (1989) e Hogwood e Gunn (1984) um bom resumo de diversos significados do termo política. Podendo este referir-se à:

*Un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial), un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una situación deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, de alfabetización de adultos), la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema), o bien la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (la política habitacional ha logrado construir un número de casas y departamentos, la política de empleo ha creado puestos de trabajo), el impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estudios básicos, descenso de los precios al consumidor, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental (política de energía, política de ingresos regresiva, política de ajuste y estabilización).*

Para Souza (2006, p. 22), o governo é o “produtor, por excelência, de políticas públicas” e a utilização destas como ferramenta das decisões dos governos é produto principalmente da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de

ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

No levantamento bibliográfico sobre a Zona Franca de Manaus foi possível identificar diversos estudos sobre “quem ganha?” e “quem se beneficia?”, mas pouco se tem escrito sobre “que alternativas poderiam ser implementadas?” ou sobre “quem está de fora do processo decisório?” ou “como se decide o que é feito?”. Esta última questão constitui-se o foco desta tese.

Souza (2006) alerta que algumas correntes definem política pública como ferramenta de solução de problemas, dando ênfase a aspectos racionais e procedimentais com foco no papel dos governos. E outras criticam aquelas argumentando que elas ignoram a essência da política pública, que é o embate em torno de ideias e interesses. Este segundo grupo, por sua vez, dá ênfase às possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e diversas outras instituições e grupos sociais. Apesar das abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, isto é, “uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores” (SOUZA, 2006, p. 25). Até por que, como destaca Allison e Zelikow (1999), governos não são blocos monolíticos.

Em sua revisão da literatura sobre políticas públicas, Souza (2006, p. 26) formula o seguinte conceito:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Há uma diversidade de modelos teóricos e de análise de políticas públicas com origem nos mais variados ramos das ciências sociais. Souza (2006) elenca alguns:

- a) Tipologia de políticas públicas;
- b) Incrementalismo;
- c) O ciclo da política pública;
- d) O modelo da lata de lixo ou “garbage can model”;
- e) Coalizões de defesa;
- f) Arenas sociais;
- g) Modelo do “equilíbrio interrompido”;
- h) Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelas políticas de ajuste fiscal; e
- i) Os modelos baseados nas teorias institucionais.

Embora alguns destes modelos teóricos contenham pressupostos e métodos de investigação muitos distintos, eles acabam sendo complementares. Conhecer um pouco de cada um é útil para uma perspectiva ampla da questão aqui analisada.

Viana (1996) retrata que a produção científica em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas “fazedoras” de política; dos atores participantes desse processo de ‘fazer’ políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo.

Por outro lado, Hogwood e Gunn (1984) *apud* Saravia (2006) esclarecem que existem diversas formas de estudar uma política, as quais dependem do ponto de vista em que se situa o analista. Apresentam-se abaixo sete perspectivas de análise:

- a) Estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas;
- b) Estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto;
- c) Estudos de produtos de uma política, as quais tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas;
- d) Estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos;

- e) Informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões;
- f) Análise de processo, na qual se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas;
- g) Análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas.

Reconhece-se a relevância de quaisquer das perspectivas acima e da necessidade de se praticar todas elas no sentido de construir uma contextualização acerca de um objeto de estudo como o escolhido. Não obstante, esta tese de doutorado leva em conta a perspectiva apresentada no item “b” acima e considera a política de incentivos fiscais conhecida como “Modelo Zona Franca de Manaus” como uma política pública da União para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental, a partir da qual se deve identificar as agências públicas “fazedoras” desta política, sobre as quais se investiga que atores participam desse processo de “fazer” política e como se processam as tomadas de decisão a partir das relações entre essas agências e atores, bem como as demais variáveis externas que influenciam ou deixam de influenciar esse processo.

Esse trabalho procura compreender os processos de decisão política relacionados com o funcionamento da ZFM, levando em consideração como decisões anteriores conceberam identidades, clivagens e preferências políticas, por meio de concessões e benefícios, difíceis de serem abandonadas ou alteradas.

Immergut (1998, p. 184) alerta que “as políticas públicas não são consideradas um resultado eficiente da agregação de preferências individuais, do progresso tecnológico, de forças do mercado, de uma multidão de ideias ou mesmo de interesses particulares” e que “as instituições políticas oferecem o contexto para a ação que nos ajuda a entender por que os atores fazem as escolhas que fazem”. De forma que as decisões políticas surgem de combinações complexas de fatores que, para a autora, incluem “tanto características sistemáticas de regimes políticos como ‘acidentes de luta pelo poder’” (*idem*).

Assim, a tese desenvolve-se a partir das teorias da decisão e do macro referencial do Institucionalismo Histórico, uma vez que este enfatiza a importância das instituições<sup>44</sup> no comportamento e nos resultados políticos para a explicação das políticas e de seus resultados econômicos e sociais e, também, atribui grande importância ao fenômeno do *path dependence*, ou seja, à possibilidade do que acontece em um ponto do tempo afetar os resultados de uma sequência de eventos posteriores (HALL; TAYLOR, 2001).

Ao se analisar a ZFM não se pode perder de vista que:

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças do mercado em sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas (HEIDEMANN, 2010, p. 28).

A seção seguinte deste capítulo aborda algumas teorias do processo decisório, cujos conceitos permitem analisar pontos importantes dos processos decisórios investigados em torno da ZFM.

## **2.2 Como nascem as decisões capazes de criar políticas públicas?**

Pretende-se aqui, de maneira não exaustiva, apresentar alguns constructos teóricos acerca do processo decisório em políticas públicas. Especialmente de quatro correntes: a abordagem racional compreensiva; o modelo incremental; as abordagens de Graham Allison e Phillip Zelikow (1999); a Teoria das Possibilidades de Guerreiro Ramos; e alguns avanços nos seus conceitos alcançados por Harwick (2010).

Os estudos dos processos decisórios são majoritariamente marcados pelo paradigma do Modelo Racional<sup>45</sup> que tem origem na teoria econômica tradicional e no conceito de “homem

---

<sup>44</sup> Conforme Hall e Taylor (2001, p. 196), o conceito de instituição aqui utilizado é amplo e abrange organizações, regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

<sup>45</sup> Segundo Heidemann (2010) em nota de rodapé de sua tradução do texto de Lindblom (1959) este modelo também é conhecido pelos termos: método raiz; modelo sinóptico; abordagem racional-compreensiva ou racional-abrangente, ou racional global, de decisão; ou simplesmente racionalismo.

econômico” e cujos conceitos foram operacionalizados por Simon (1955, p. 146) quando este assumiu o desafio de “substituir a racionalidade global do homem econômico por uma espécie de comportamento racional compatível com o acesso à informação e com as capacidades computacionais efetivamente possuídas pelas organizações, incluindo-se aí o homem, nos ambientes em que essas organizações se encontram”.

Para Santana (2010), o modelo racional exige do decisor, dentre outras coisas, um controle completo do ambiente de decisão; um sistema de preferência estável; e uma habilidade a toda prova para realizar cálculos necessários de modo que torne o decisor capaz de selecionar a melhor alternativa – aquela que maximiza uma dada função de *payoff*. Assim, citando Hogarth e Reder (1986), Santana (2010, p. 156) alerta que:

Quando definem racionalidade de forma ampla, os economistas se referem a um paradigma e não a uma teoria em particular. Isto é, diz-se que os decisores têm comportamento racional quando esse comportamento pode ser interpretado conforme o paradigma da escolha racional.

Desta forma, “os modelos ‘praticáveis’ em geral buscam soluções *satisfatórias* (soluções boas) e não soluções *maximizadoras* (soluções ótimas)” (SANTANA, 2010, p.155, grifo do autor).

Os modelos baseados no comportamento racional passaram a ter um contraponto com o surgimento das abordagens incrementais<sup>46</sup> cujo marco inicial é a obra de Lindblom de 1959 e sua revisão de 1979.

O modelo construído por Lindblom parece dar um formato teórico à realidade, pois consciente de que em casos de problemas complexos a abordagem racional-compreensiva é impraticável, uma vez que o modelo pressupõe capacidades intelectuais e fontes de informação que as pessoas simplesmente não possuem. O autor foi capaz de perceber que os administradores públicos e as repartições públicas são instruídos a não praticarem o método racional. Para ele, as funções e restrições prescritas aos administradores limitam sua atenção a relativamente poucos valores e a proporcionalmente poucas propostas alternativas entre as

---

<sup>46</sup> Segundo Heidemann (2010) em nota de rodapé de sua tradução do texto de Lindblom (1959) este modelo também é conhecido pelos termos: método da ramescência; método do *muddling through*; “do avanço sem muito esforço ou organização”; das sucessivas comparações limitadas; do incrementalismo desconexo ou desarticulado; e acabou se consolidando com o nome de incrementalismo *tout court*.

incontáveis opções que poderiam ser imaginadas. Para Lindblom (1959), os administradores, de forma consciente ou não, concentram sua atenção nos valores marginais ou incrementais, pois não acreditam que as formulações gerais de objetivos sejam de muita utilidade e acabam, de fato, fazendo comparações marginais ou incrementais específicas<sup>47</sup>.

Ademais, para os modelos racionalistas é necessário que haja acordo sobre os objetivos, de forma que se estabeleçam valores amplamente válidos e igualmente desejáveis entre os decisores. Caso contrário, a decisão não será a mais acertada. De acordo com os métodos incrementalistas, o que caracteriza a qualidade de uma política é a concordância alcançada em torno da política em si, mesmo que não haja acordo sobre valores.

Lindblom (1979) argumenta que, nas democracias ocidentais, os administradores mudam as políticas quase exclusivamente mediante ajustes incrementais, isto é, através de mudanças relativamente pequenas.

O incrementalismo ajuda a compreensão do porquê da longevidade da manutenção da política de incentivos fiscais para a Amazônia Ocidental. Pois, não sendo possível reiniciar a história ou realizar grandes viradas no modelo, nem extinguir a política, as mudanças são feitas paulatinamente por decisões incrementais.

O discurso oficial e hegemônico acerca da política de incentivos fiscais apresenta uma retórica muitas vezes distinta da realidade implementada. Assim, é preciso um esforço analítico do pesquisador para perceber primeiramente se as decisões são abrangentes ou incrementais. E caso sejam incrementais: se as decisões tomadas contínua e rotineiramente, levam a política para uma evolução dentro do seu formato atual ou para uma revolução.

Para Lindblom (1979), a metodologia de se avançar “confusamente” ou “sem muito esforço” é e deve ser o método usual para a formulação de políticas, uma vez que nem a revolução,

---

<sup>47</sup> Para melhor entendimento tem-se a seguinte simplificação por Lindblom (1959, p. 168): Imaginemos que ele (o administrador) esteja, por exemplo, diante de duas possíveis decisões políticas, X e Y. Ambas lhe prometem o mesmo grau de realização dos objetivos *a, b, c, d* e *e*. Mas a proposta X lhe promete algo mais de *f* do que a proposta Y, ao passo que a proposta Y lhe promete algo mais de *g* do que a proposta X. Ao escolher entre as duas, ele tem, efetivamente, diante de si a opção do valor marginal ou incremental de *f* versus a opção do valor marginal ou incremental de *g*. Os únicos valores que são relevantes à sua escolha são esses incrementos que distinguem as duas políticas; e quando ele, finalmente, se decide por um dos dois valores marginais, ele o faz mediante a escolha de uma das duas decisões políticas.

nem as mudanças políticas drásticas ou até mesmo os grandes passos cuidadosamente planejados, em geral, são exequíveis. Talvez somente passos pequenos sejam de fato ordinariamente praticáveis. Assim, na busca de soluções para problemas complexos, “melhorar quer dizer usualmente, praticar o incrementalismo com mais competência e só raramente afastar-se dele” (LINDBLOM, 1979, p. 181)

Nesse sentido, “o incrementalismo consiste em mudança política por meio de pequenos passos” (LINDBLOM, 1979, p. 182). Contudo, “ele não é, necessariamente, uma tática conservadora” (LINDBLOM, 1979, p. 188). Pois,

os passos incrementais podem ser dados rapidamente porque são apenas incrementais. Eles não entornam o caldeirão, não suscitam grandes antagonismos e grandes dissidências paralisantes, como o fazem as propostas de mudança, mais drásticas (LINDBLOM, 1979, p. 188).

A obra de Lindblom concentra-se na realidade dos Estados Unidos da América. O autor admite que há uma relação histórica entre o Estado Estadunidense e o incrementalismo e que, isso pode ali impactar na efetividade do modelo incremental para enfrentar eficazmente seus grandes problemas. Neste sentido, cita dois fatores como fontes de “sérias inabilidades” dos Estados para resolver problemas: a difusão do poder de veto em todo o sistema político; e o conservadorismo político. Admite-se que também valem *mutatis mutandis* para o Brasil, especificamente para o caso da política pública que se estuda nesta tese - as políticas de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional.

Entende-se que a interpretação de Lindblom (1979) sobre os poderes de veto é completamente aplicável ao caso aqui estudado, pois este poder de veto não está relacionado apenas aos casos previstos pela Constituição ou nos procedimentos legislativos, mas também aos poderes de veto mais onipresentes, consagrados nos direitos de propriedade das empresas de negócios que lhes facultam, com a ajuda da interpretação jurídica, vetar muitas formas de regulamentação governamental.

Tendo transferido muitas ou a maioria das grandes tarefas de organização e coordenação na sociedade às empresas de negócios, sujeitando em seguida os administradores dessas empresas aos estímulos de mercado, e não a suas ordens, a única forma de fazer com que as tarefas atribuídas sejam realizadas é dar aos empresários todo o estímulo que os motive efetivamente a agir. Isso torna esses

sistemas políticos incapazes de seguir muitos rumos políticos, que ameaçam cortar por baixo os estímulos ao desempenho das empresas (LINDBLOM, 1979, p. 189).

A situação acima é típica das políticas de incentivos fiscais, uma vez que uma empresa ou grupos de empresas recebem subsídios para operarem e com isso interferem na vida de uma sociedade gerando externalidades positivas como emprego, renda, fluxo de comércio etc. Inicia-se uma relação de dependência mútua entre o Estado promotor dos incentivos, a sociedade beneficiária destas externalidades positivas e as empresas usuárias dos incentivos. Como isto ocorre geralmente em mercados competitivos e imperfeitos, cria-se uma relação de dependência duradoura, em que a sociedade quer mais empregos, o Estado quer mais externalidades positivas (sempre maiores que as externalidades negativas que certamente existem) e as empresas mais incentivos fiscais ou extrafiscais. Essa rede de interesses tende a se renovar constantemente e se estabelecer nas instituições fazedoras e gestoras da política, aumentando ainda mais o conservadorismo político e inviabilizando uma inversão das regras que promovam alterações, mesmo que de pequeno ou médio porte no *status quo*.

Há dois pontos a destacar na obra de Lindblom (1979): o fato de ele assumir a política incremental como uma política passível de ser dissimulada; e a técnica de busca, consolidação e análise de informações que o autor acredita ser aquela utilizada pelo modelo.

As mudanças incrementais acumulam-se; muitas vezes, acontecem mais coisas que alcança a vista. Se, por um lado, esta é uma objeção à política incremental, essa sua característica também sugere que um reformador habilidoso poderia aprender caminhos de dissimulação e surpresa, chegando assim a objetivos que sofreriam resistência efetiva, se seu programa fosse dado a conhecer em termos mais completos. Essa possibilidade obviamente levanta importantes questões de moralidade política (LINDBLOM, 1979, p. 192).

Que reformulador ou gestor de política pública pode ser contra a integração econômica e social da Amazônia Ocidental ao resto do país? Quem pode ser contra uma política industrial que promova a desconcentração econômica e leve oportunidades de negócios, emprego e desenvolvimento para regiões menos desenvolvidas? Por que alterar o atual modelo e promover o fechamento de fábricas, a perda de empregos ou o deslocamento de plantas produtivas da Amazônia para o Sudeste? Ou para China ou para o México? Quem pode ser contra um modelo que gera 100.000 empregos diretos e 400.000 indiretos? Fim dos incentivos fiscais? Por que não prorrogar? Qual a dificuldade? Como um modelo que manteve ou ajudou a manter 95% das áreas de floresta do maior estado do Brasil preservadas pode ser

ruim para o País? Os temas englobados nestas questões fazem parte do “clima ideológico”<sup>48</sup> favorável que se vê em âmbito nacional e, principalmente, no local em relação à ZFM. Portanto, alterar a política de incentivos fiscais significa mexer nessa situação. Assim, um “reformador habilidoso” provavelmente não iria tomar medidas que “entornam o caldeirão”. Poderia, contudo, conduzir com pequenas e constantes alterações o modelo ou a política para outra direção, num espaço de tempo mediano, de forma dissimulada, enfrentando pequenas resistências de cada vez e gerando mais dúvida do que certezas sobre os caminhos da política, ainda que tivesse exposto a reverses e descontinuidade de um plano que seria provavelmente oculto.

A técnica de busca, consolidação e análise de informações que Lindblom observou ser aplicável no *Muddling through* é o chamado “ajuste mútuo” entre as partes interessadas que, de certo modo, substitui a política por análise. A reflexão sobre o ajuste mútuo fora encontrada na obra de Lindblom em três diferentes momentos:

- a) Lindblom (1959) considerava a busca de um consenso como um fator simplificador da tomada de decisão. Partia da suposição que todo valor negligenciado por uma repartição formuladora de políticas, constitua preocupação básica de pelo menos uma outra e todo interesse ou valor importante teria um “sentinela” ou “guardião” que poderia reparar danos ou prevenir esquecimentos. Contudo, ainda que quase todo interesse tenha sua sentinela, nem todos os interesses têm sentinelas suficientemente poderosas. O autor parte do princípio que, nas democracias, as sociedades tendem a ser livres para se associarem e defenderem interesses e a consideração abrangente destes seria melhor que qualquer pretensão de compreensividade intelectual. Assim, o processo de ajuste mútuo conseguiria acomodar ou ajustar as políticas a um conjunto mais amplo de interesses do que um grupo só conseguiria fazê-lo de modo centralizado;
- b) Em Lindblom (1979), o autor afirma que o ajustamento mútuo é encontrado em graus variados em todos os sistemas políticos e expressa-se como uma formulação fragmentada ou grandemente descentralizada de políticas, em que os vários participantes, semi-autônomos, influenciam mutuamente uns aos outros, com a

---

<sup>48</sup> A criação e as operações da ZFM têm um potente suporte de um “clima ideológico” favorável em âmbito nacional e, sobretudo local. Ficando, pois o seu papel real, no que tange ao processo de acumulação capitalista, dissimulado, isto é, ensombrecido dentro do discurso comum, que normalmente exhibe a ZFM como empreendimento “indispensável ao desenvolvimento da Amazônia”, “fundamental para a integração e a segurança nacionais” etc.

consequência de que a tomada de decisão política revele certas características interessantes: (1) as políticas são fruto de ajustamento mútuo e é mais fácil descrevê-las como fatos do que como decisões; (2) as políticas são influenciadas por um amplo espectro de participantes e interesses; (3) a relação entre uma política e suas boas razões é obscura, porquanto os muitos participantes atuarão por razões diversas; e (4) seus ajustamentos mútuos de muitos tipos hão de coordená-los até certo ponto como formuladores de políticas. Em muitas circunstâncias, seus ajustamentos alcançam uma coordenação superior (central) que é tão complexa que escapa à competência de qualquer coordenador. Sendo assim, o método de análise e formulação de políticas é um processo social em si mesmo, não limitado à habilidade de um analista ou ao conceito de “inteligência” do ajuste mútuo entre as partes; e

- c) O terceiro momento está no livro “O Processo de Decisão Política” em que o autor dedica um capítulo para explicar as regras do “jogo do poder”, cujo funcionamento, de certa forma, lembra os princípios descritos na definição do ajustamento mútuo:

A fim de definir as políticas a seguir, as pessoas interagem, exercendo influência, controle ou poder umas sobre outras. [...] A própria análise se torna um método para exercer controle. Precisamos investigar agora os vários processos de controle por interação [...]. Vamos referir-nos muitas vezes às interações políticas, mediante as quais as pessoas se influenciam reciprocamente como o “jogo do poder”. [...] A expressão “jogo do poder” sugere um conjunto de inter-relações mais complexas e mais íntimas do que o termo genérico “política”, ou o simples “inter-relacionamento”.

A maior parte das pessoas sabe muito sobre o jogo do poder: quem possui autoridade formal e as engenhosas manobras legais e ilegais das autoridades governamentais, dos partidos e grupos de interesse. Sabe também que alguns dos participantes desse jogo têm poderes que não estão especificados nas regras escritas [...] (LINDBLUM, 1981, p.35).

Desta forma, o “jogo do poder” refere-se ao funcionamento dos métodos de análise utilizados na formulação das decisões políticas. A sistemática deste jogo prevê a existência de atores diversos. Entre eles estão os formuladores de política, uma elite, composta de autoridades executivas, congressistas, altos funcionários públicos, funcionários importantes do Judiciário, comandantes militares, chefes políticos, dirigentes partidários. Porém, “o grupo mais importante desses participantes é, naturalmente, o dos cidadãos comuns” que, embora individualmente possuam pouca força, em seu conjunto, impõem restrições aos formuladores de políticas (LINDBLUM, 1981, p. 35).

Lindblom (1981) recorda que entre os formuladores de políticas e os cidadãos comuns há muitos outros participantes especializados no processo de decisão política, os quais têm um desempenho variável, de sistema para sistema. Cita como exemplo: os líderes de grupos de interesse, os membros ativistas dos partidos, os jornalistas e outros formadores de opinião, homens de negócios, terroristas, funcionários municipais e representantes dos governos estrangeiros.

Stein et al (2006) descrevem alguns desses atores atuantes especialmente nos países latino americanos. Abaixo, estão elencados os grupos:

- a) Partidos políticos;
- b) Legislaturas;
- c) Presidentes;
- d) O gabinete<sup>49</sup>;
- e) A burocracia;
- f) Governos subnacionais;
- g) Poder judiciário; e
- h) A Sociedade civil, na qual estão incluídos empresas, meios de comunicação, sindicatos, movimentos sociais e atores do conhecimento.

O papel e a atuação de cada um desses atores variam de acordo com a conjuntura, além do setor, tipo e abrangência da política ou da decisão política a ser tomada, bem como do contexto histórico do local em que se desenvolve a política. Um exemplo é o caso das pressões da sociedade civil em que há administrações mais e menos sensíveis a essas pressões. No capítulo três há uma análise acerca do papel dos atores que se conseguiu identificar como mais influentes na política da ZFM.

Sobre o processo de decisão, a obra de Allison e Zelikow (1999), acerca da Crise dos Mísseis em Cuba em 1962, consiste em um estudo empírico que, embora se refira a uma decisão dramática – invadir ou não Cuba e iniciar uma guerra nuclear – portanto, de natureza muito distinta das decisões analisadas nesta tese – política de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional –, é capaz de expandir a análise dos processos decisórios com três

---

<sup>49</sup> Conjunto de dirigentes do primeiro escalão de um governo. Ex.: Em âmbito federal: o conjunto dos ministros; em âmbito municipal e estadual: o conjunto dos secretários.

abordagens: (I) o modelo de decisão baseado no ator racional; (II) o Modelo do Comportamento Organizacional; e (III) o Modelo da Política Governamental.

Considera-se que os princípios do modelo racional já foram aqui explicados no início desta seção ao analisarmos sua origem com Simon (1955). Embora Allison e Zelikow (1999) reconheçam no modelo racional a possibilidade de explicar alguns pontos da situação por eles estudada, concluem que é necessário ampliar a análise para além da perspectiva do ator racional. Neste sentido, o segundo modelo de análise é o do comportamento organizacional cuja premissa é a seguinte:

*For some purposes, governmental behavior can usefully be summarized as action chosen by a unitary, rational decision maker: centrally controlled, completely informed and value maximizing. But a government is not an individual. It is not just the president and his entourage, nor even just the presidency and Congress. It is a vast conglomerate of loosely allied organizations, each with a substantial life of its own. Government defines alternatives and estimate consequences as their component organizations process information; governments act as these organizations enact routines. Governmental behavior can therefore be understood, accorded to a second conception model, less as deliberate choices and more as **outputs** of large organizations functioning according to standard patterns of behavior. (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 143).*

Bignetti (2009, p. 72) resume o modelo da seguinte forma:

Num dado instante, um governo consiste de um conglomerado de organizações, cada qual com suas tarefas críticas, capacidades especiais, programas e repertórios. As características da ação governamental num tempo  $t$  dependem das rotinas estabelecidas pelas organizações e das escolhas feitas pelos líderes organizacionais. E a melhor explicação para o comportamento de uma organização em um determinado tempo  $t$  é seu comportamento em  $t-1$ .

Neste sentido Allison e Zelikow (1999, p. 176-182) alertam para algumas proposições genéricas do Modelo do Comportamento Organizacional:

- a) *Existing organized capabilities influence government choice;*
- b) *Organizational priorities shape organizational implementation;*
- c) *Implementation Reflects Previously Established Routines;*
- d) *Leaders neglect calculations of administrative feasibility at their peril;*
- e) *Limited flexibility and incremental change;*
- f) *Long-range planning;*
- g) *Imperialism;* e

h) *Directed change.*

O terceiro modelo, o da Política Governamental, vê as ações dos governos como resultantes de interações políticas:

*The decisions and actions of governments are intranational political resultants: resultants in the sense that what happens is not chosen as a solution to a problem but rather results from compromise, conflict, and confusion of officials with diverse interests and unequal influence (ALLISON; ZELLIKOW, 1999, p. 294).*

Para entender o funcionamento do Modelo III, o analista deve esforçar-se para obter as seguintes informações: quem joga, ou seja, que atores participam da decisão? Que fatores dão forma às percepções, preferências e posições dos participantes? O que determina o impacto de cada participante no resultado final? Em que consiste o jogo, isto é, como ao final do jogo a interação dos jogadores e o resultado dos seus movimentos e posições produzem decisões e ações governamentais?

Assim, a interação dos participantes deverá resultar numa decisão política capaz de implementar uma política pública resultado da barganha entre indivíduos e grupos que atuam dentro da organização do Estado.

As proposições gerais do Modelo de Política Governamental são assim traduzidas e resumidas por Bignetti (2009, p. 73):

- a) As preferências particulares e as posições individuais dos jogadores influenciam o resultado final;
- b) As vantagens e as desvantagens de cada jogador diferem de um procedimento estabelecido (ou de um canal de ação) a outro;
- c) Os detalhes da ação resultante não são escolhidos por nenhum dos indivíduos e raramente seriam idênticos aos que qualquer um dos jogadores sozinho escolheria;
- e
- d) “O que você defende depende de onde você está sentado”, isto é, as apostas de um jogador podem ser antecipadas sabendo-se a que organização ou facção pertence.

De certo modo, o Modelo do Comportamento Organizacional traz os conceitos da influência das instituições. Hoje largamente estudada pelas perspectivas institucionais do “velho” e do

“novo” institucionalismo. O Modelo da política governamental tem muitos de seus conceitos em comum com o método da ramescência e do jogo do poder de Lindblom.

Este fato é de certa forma desmistificado por Dennis (2010), o qual aponta que Lindblom e os estudos posteriores neste baseados como os de Etzioni, Dror e outros, encontram-se encurralados teoricamente.

E para sair desse encurralamento teórico, precisamos rejeitar os dois pressupostos latentes, que sustentam os artigos de Lindblom, e reorientar a busca teórica em torno de dois pressupostos alternativos: o de que a racionalidade substantiva oferece a fundamentação necessária à ciência da formulação de políticas, e o de que o mercado é apenas um entre os vários enclaves societários que podem prover um marco conceitual e institucional para a formulação de políticas (DENNIS, 2010, p. 208).

Dennis (2010) resume aquelas que seriam as “características ideal-típicas” da Teoria N e Teoria P de Guerreiro Ramos e as considera “pressupostos fundamentais da ciência social”. Neste sentido, a Teoria N postula que:

- a) Tudo o que aconteceu ou acontecerá resulta necessariamente do jogo entre causas absolutamente necessárias;
- b) É possível o conhecimento sinóptico das causas necessárias;
- c) A possibilidade é meramente uma ilusão devida à nossa atual falta de conhecimento; e
- d) A tarefa da ciência social, enquanto praticada por um cientista social espectador, consiste em determinar os pré-requisitos e os requisitos para a sua realização, com base naquilo que já aconteceu.

E a Teoria P postula que:

- a) O que aconteceu é apenas uma entre muitas possibilidades objetivas que poderiam ter acontecido;
- b) A interação entre a escolha humana e as possibilidades objetivas inerentes no momento leva ao que aconteceu e ao que acontecerá; e
- c) A tarefa da ciência social, enquanto praticada por um cientista social participante, consiste em descobrir no momento presente o horizonte de suas possibilidades, com vistas a contribuir para a participação humana na construção da história e para a transformação consciente das sociedades contemporâneas.

Dennis (2010) entende que as elaborações teóricas de Lindblom a respeito da formulação incremental de políticas, recaem claramente no terreno da teoria N e preenche a lacuna deixada por nossa incapacidade de atingir o ideal racional-compreensivo, não se preocupando com a noção das possibilidades objetivas, mas sim com a melhor forma de chegar mais próximo do conhecimento sinóptico inatingível.

É preciso deixar claro que embora não se esteja afirmando que as decisões tomadas para o Modelo ZFM tenham levado em conta apenas as ponderações do mercado, ou do enclave econômico, é preciso refletir sobre até que ponto outros “enclaves” foram analisados – segurança nacional, ciência e tecnologia, aspectos sociais etc.? Ou estes apenas compuseram e compõem os discursos da política, sendo de fato o único enclave considerado o de mercado?

É claro que existem outras “realidades objetivas”. Neste sentido, as decisões acatadas, embora resultem ou sofram influência de decisões passadas, podem ainda assim abrir novas possibilidades, novos caminhos ainda não explorados na direção até do mesmo progresso, mas mensurando o mesmo por critérios diferentes daqueles estabelecidos exclusivamente pelo mercado.

A sociedade multicêntrica é um empreendimento intencional. Ela envolve design e implementação de um novo tipo de estado, investido com poder de formular e pôr em prática políticas distributivas que favoreçam não apenas iniciativas orientadas ao mercado, mas também cenários sociais adequados à realização pessoal, aos relacionamentos de convivência bem como às atividades comunitárias entre os cidadãos. (RAMOS (1981) *apud* DENNIS, 2010, p. 212).

Portanto, se o observador, os analistas e os formuladores de políticas considerarem que o enclave de mercado é somente um componente de todo o tecido social, novas estratégias alternativas serão possíveis (DENNIS, 2010).

Neste mesmo caminho, Harwick (2010, p. 262) chama atenção que “no século 20 tem-se tornado comum dissociar os estudos, na maioria das áreas do pensamento, de suas bases filosóficas”. Baseia-se, também, em Guerreiro Ramos, para quem no campo político-administrativo a teoria organizacional seria ingênua, já que a maior parte de suas categorias fundamentais são empregadas de modo pré-analítico, para alertar que os teóricos do processo decisório podem estar inconscientemente presos às ideias de Hobbes e Descartes e afirma que

o processo de ajustamento mútuo, por exemplo, tem também a função de controlar o poder, como assinalou Montesquieu.

Harwick (2010) apoia-se no legado teórico-empírico de Mary Parker Follet para defender que a essência da política e da administração está no “processo de ação” e não nos “momentos analíticos”. Para ele, a obra de Follet mostrou que “o processo de descobrir a “lei da situação” (um processo de ação) – não a “tomada de decisão” (uma atividade analítica) – constituía o desafio central e o âmago da formulação de políticas e da administração” (HARWICK, 2010, p. 265).

Follet colocou um processo e não um momento de processo no centro da política e da administração. Situou uma pessoa de fato corporificada – no lugar de um analista cartesiano sem corpo – no coração da política e da administração. Há um processo de ação que evoca contexto no centro de sua concepção de política pública e de administração. Empregar os processos evocadores de contexto, de Follet, para descobrir a “lei da situação” significa evocar em nível sistêmico o tipo de *entendimento discreto e particularizado* que respeita os limites cognitivos de processamento das pessoas – e que é relevante e oportuno aos propósitos particulares contemplados (HARWICK, 2010, p. 266).

Harwick (2010) destaca ainda que a abordagem desenvolvida por Follet é “radicalmente não instrumental” para a política pública e para a administração, e isso é capaz de transformar *obstáculos* à tomada de decisão (complexidade, a turbulência e a incerteza) em *recursos* para cultivar processos de ação mais efetivos.

Merece destaque o entendimento de Ramos (1970), de que a modernização nunca termina e as sociedades só podem desenvolver plenamente suas possibilidades de modernização se levarem em conta que o supersistema internacional deve ser institucionalizado em termos que façam desaparecer as barreiras à constituição de uma ordem planetária.

A modernização é uma preocupação humana constante. [...] A modernidade não é uma espécie de entidade metafísica, nem um conjunto de elementos prescritivos a serem adotados pelas nações periféricas como “a melhor maneira” de proceder, se quiserem modernizar-se. Na prática, a modernização exige de cada governo a capacidade de aprender com as situações e nelas descobrir atalhos para a modernidade, ou seja, um comportamento estratégico. (RAMOS, 1970, p. 69).

Para explicar melhor este comportamento estratégico, que pode levar à modernidade, Ramos (1970, p. 46) explica que:

Os acontecimentos do mundo ocorrem como uma série de começos. São “discretos” no tempo e no espaço. Quando B acontece depois de A, isto é usado para explicar B em termos de um acontecimento necessário que presume o mundo como contínuo. [...] o continuum não existe no mundo. Poderia acontecer b em vez de B. Destarte, a causa A determina a trajetória de um evento, mas o rumo desse evento é determinado por aquilo que dele participa.

Encerra-se este capítulo teórico com observações de Cruz Júnior (2010) em texto que analisa as ideias de Schneider (1986) para quem, ao se aceitar o debate político como fulcral a todos os estágios do processo de formulação de políticas traz para a discussão do processo decisório de políticas públicas uma das contribuições mais nobres desse mesmo processo à sociedade democrática, que é o aperfeiçoamento do discurso político e das condições em que ocorre o debate político.

O analista de políticas precisa dedicar séria atenção não só aos fundamentos teóricos, mas, principalmente, aos aspectos retóricos do seu ofício e de sua arte. Ou seja, nem mesmo o mais técnico formulador ou avaliador de políticas poderá exercitar sua competência, na prática, sem uma boa dose de poder de persuasão. Fatos e valores, na teoria e na prática da formulação/avaliação de políticas, são tão indissociavelmente interligados que argumentos técnicos corretos dificilmente serão considerados significativos, em qualquer processo deliberativo, se forem pouco convincentes, ou se a seus proponentes faltar o poder de convencimento (CRUZ JÚNIOR, 2010, p. 330).

Cruz Júnior (2010), portanto, chama atenção para a prática dos métodos tradicionais de avaliação de políticas como técnicas para a solução de um problema ou para a escolha de uma proposta e, desconsiderando estes, a questão da viabilidade institucional e política acabam por ser inadequadas à própria realidade política do ambiente em que ocorre a formulação e a avaliação de políticas.

Na verdade, ao discutir-se o que é avaliação de políticas públicas, é necessário considerar que aquilo que é politicamente viável em um dado contexto político, na prática, depende do conhecimento que a opinião pública tenha, ou não, sobre esse contexto. Nesse sentido, alienando-se a opinião pública, não se conseguirá definir, e muito menos ampliar, as fronteiras do possível (CRUZ JÚNIOR, 2010, p. 331).

## CAPÍTULO 3 – ZFM: ATORES, AGÊNCIAS E DECISÕES

Este capítulo está dividido em duas seções. A primeira identifica os atores que têm algum interesse no Modelo ZFM e caracteriza os componentes desses grupos e seus interesses. A segunda seção explicita as decisões relevantes para o Modelo ZFM, identificando as instituições responsáveis onde são tomadas e pelas quais a política de incentivos fiscais é implementada.

### 3.1 A quem importa a ZFM? Definição de atores e grupos de interesse

Esta seção identifica os atores que têm interesses diretos na política de desenvolvimento regional através de incentivos fiscais da ZFM, os quais podem ou não participar dos processos decisórios, realizados nas agências públicas, que influenciam as características e os resultados da política.

Tupiassu (1979) foi o primeiro a tentar caracterizar os grupos de interesse relacionados com a política da ZFM e identificou cinco grupos que atuaram na implantação do Modelo ZFM, descritos a seguir:

- a) **Grupos industriais multinacionais** que em virtude da rigidez do protecionismo brasileiro nos anos 1960 e 1970, viam-se impedidos ou contidos na conquista ou consolidação de suas atividades no mercado nacional. Este grupo tinha, à época, interesse em penetrar ou fortalecer-se no país e produzir em Manaus com base em componentes importados com isenções, subsídios governamentais, disponibilidade de mão de obra barata e possibilidade de “exportar” sua produção de Manaus para o mercado consumidor no Centro-sul e outras regiões do Brasil, o que era e continua sendo uma atrativa oportunidade. No que pese as grandes transformações ocorridas nos anos 1980, 1990 e 2000 e a maior integração da economia brasileira aos mercados globais, Manaus segue apresentando vantagem aos investimentos externos diretos de empresas multinacionais que queiram acessar o mercado nacional, especialmente, as produtoras de bens eletroeletrônicos e motocicletas. Contudo, um dos principais objetivos de quem se

instala naquela área incentivada é a diminuição dos custos tributários. Portanto, é necessário ficar claro que a política de incentivos fiscais oferece a esse grupo o acesso ao mercado brasileiro com custos tributários menores do que aqueles encontrados em localizações alternativas dentro do território nacional. Contudo, nem todo produto é passível de adaptar suas estratégias de produção e distribuição às especificidades e dificuldades logísticas da região;

- b) **Burguesia nacional ligada ao capital estrangeiro**, segmento que patrocinou interesses dos grupos industriais multinacionais, colaborando na sedimentação política da ZFM nos seus anos iniciais. Tupiassu (1979, p. 176) faz uma conjectura de alinhamento entre diversos grupos do capitalismo nacional, dentre os quais, estariam os “principais prováveis interessados na ZFM”, como os importadores de bens estrangeiros para industrializar e comercializar, bem como os grupos financeiros e tecnocráticos. O autor esclarece que dinâmicas que levam a decisões como a implantação de uma zona franca envolve “não apenas forças, atores e entornos inclusivos, mas uma série maior de fatores/ingredientes, todos imbricados uns com os outros por determinações e/ou sobredeterminações dadas por historicidade definidas, sendo que um desses fatores mais conspícuos é o de natureza ideológica” (TUPIASSU, 1979, p. 181);
- c) **Grupos industriais nacionais** que tinham interesse na ZFM, uma vez que se viam submetidos a determinados problemas ou ameaças, como o receio da concorrência das multinacionais, diante da limitação tecnológica e forte dependência de peças e componentes importados. Para este grupo, produzir em Manaus, para o mercado brasileiro, com base em componentes facilmente importáveis consistiu em oportunidade seja para operarem por si mesmos em condições melhores vis-à-vis a concorrência das multinacionais, seja para realizarem associações com estas. O autor destaca que através deste grupo, o apoio à ZFM passou a ter o suporte de “burguesias mais nacionais”, além do já mencionado suporte das “burguesias ligadas ao capital estrangeiro”;
- d) Os **grupos comerciais estrangeiros** (característicos de zonas livres de comércio como Hong Kong, Panamá, etc.) e nacionais (como alguns de Manaus que se implantaram e/ou cresceram com a ZFM – e alguns do centro sul que ali abriram sucursais). Parte desses atores, em virtude da experiência e conhecimentos que

tinham sobre como pode ser lucrativo transacionar com bens estrangeiros em Zonas Francas tinham total interesse no sucesso da política e do modelo. Por outro lado, desenvolveu-se outra parte, formada por empresários locais, que se lançaram ao processo de aprendizado do negócio;

- e) Os **grupos empresariais ligados ao turismo interno brasileiro**, composto por agências de viagens, companhias transportadoras, grupos hoteleiros, etc., que também davam suporte ao pleno funcionamento da ZFM, por ser facilmente perceptível que o Modelo ZFM significava uma nova frente operacional para os mesmos.

Sobre os grupos acima caracterizados o autor conclui que:

“Não seriam todas as burguesias nacionais as em princípio interessadas no empreendimento da ZFM, mas tão somente ou sobretudo aqueles segmentos de burguesia que, de alguma forma, dependeriam fundamentalmente de transações com bens estrangeiros importados, assim como segmentos àqueles associados. [...] tais segmentos encontraram na ZFM um grande mecanismo/abertura capaz de lhes beneficiar decisivamente – e se atiraram com empenho a promoção/sustentação política de tal mecanismo. [...] Tais segmentos conseguiram impor no bloco do poder nacional a ideia da fundamentalidade da ZFM – para que esta, após criada e implantada, entrasse em efetivo funcionamento – eis uma dinâmica que, embora não se conheça nos seus detalhes, se pode facilmente asseverar [...] que se alicerçou em ideias-forças como a do “desenvolvimento da Amazônia”, a da “integração nacional” ou o “compensar o Amazonas com um instrumento de subtraí-lo à marginalidade em que fora lançado” etc (TUPIASSU, 1979, p. 201).

A seguir, apresentam-se os seis grupos de “agentes sociais cujos interesses estão relacionados de modo mais direto à ZFM”, definidos por Carvalho (2009):

- a) A burocracia estatal, particularmente aquela composta pelos funcionários da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA;**

Ao tratar da burocracia estatal, Carvalho (2009, p. 103) inclui neste grupo o corpo funcional das seguintes agências: Receita Federal, Secretarias Estadual e Municipal de Fazenda, Secretaria de Planejamento do Estado do Amazonas e a SUFRAMA. Para os fins da sua tese, considerou suficiente contentar-se com esta última autarquia como representativa deste grupo, por ser a responsável pela administração dos incentivos fiscais vigentes na área e a quem cabem “decisões e funções referentes à análise e aprovação de projetos industriais que se

pretendam instalar em Manaus”. O autor justifica sua escolha em virtude da inegável influência que a SUFRAMA exerce nos rumos da economia regional.

Carvalho (2009) identifica dois interesses desse grupo. Um ligado à execução e manutenção das políticas econômico-fiscais ditadas pelo governo central, pois estas justificam a própria estrutura local existente e o poder político-burocrático de suas funções. E o outro seria o interesse de reforçar seu compromisso com as empresas atraídas para Manaus.

Para os fins desta tese a caracterização deste grupo proposta por Carvalho (2009) é insuficiente, tendo em vista que se identificam dois outros órgãos que possuem interesses, voz, voto e poder burocrático sobre vários aspectos do funcionamento do Modelo ZFM. São eles: o MDIC e o MCTI, uma vez que são os técnicos dessas agências em parceria com técnicos da SUFRAMA que definem os PPBs. São os Ministros daqueles dois órgãos que decretam os PPBs via Portarias Interministeriais.

Portanto, nesta tese de doutorado, este grupo inclui todo o aparato governamental envolvido com a política, especialmente aqueles que possuem assento no CAS e as forças armadas que compõem um ator importante nas políticas para a Amazônia, em virtude de suas preocupações acerca da defesa do território e da soberania nacional diante da cobiça internacional.

Este grupo é amplo e composto de maneira diversa. Admite-se que há na sua composição membros, burocracias e instituições políticas com mais poder do que outros, o que faz que a participação dentro do grupo ocorra de forma assimétrica entre seus membros. Desta forma, é realmente desnecessário ampliar o estudo a todo esse aparato estatal, porém não há como excluir da análise o CAS, MCT, MDIC e SUFRAMA que estabelecem diretamente as regras de funcionamento do PIM.

**b) Os executivos das grandes corporações transnacionais e de empresas nacionais, com fábricas instaladas no Polo Industrial de Manaus;**

Em relação aos executivos das corporações transnacionais e nacionais instaladas no PIM, Carvalho (2009) relata a inexistência de estudos sobre o perfil desses executivos quanto aos aspectos como origem, formação profissional, tempo de permanência na cidade e etc. Apesar disso, o autor “suspeita” que, na sua maioria, não permanecem na cidade por muito tempo e

relativiza sua suspeição ao constatar casos de profissionais locais que estudaram e se especializaram fora de Manaus, e de executivos, que vindos de outras regiões, não apenas permanecem por longo período na cidade, como também passam a desempenhar papéis políticos de destaque no meio empresarial local.

Sobre os integrantes deste grupo, Carvalho (2009) aponta dois importantes aspectos: a imposição por ato normativo da SUFRAMA, SEFAZ e SEPLAN de que as empresas beneficiadas com incentivos mantenham pelo menos um diretor residente na capital amazonense; e o fato de que, não obstante essa permanência e papéis políticos desempenhados pelos membros desse segmento, suas decisões dependem de estratégias políticas, econômicas e empresariais traçadas nas matrizes das firmas a que estão subordinados, que muitas vezes encontram-se no exterior ou em outros estados. Dessa forma, independentemente da origem, formação profissional, papéis políticos e período de permanência em Manaus, é pouca a autonomia decisória desses atores em relação à estratégia da firma, seguindo as diretrizes definidas em centros decisórios de maior abrangência. Este fato também é narrado por Sá (2004, p. 38) que caracteriza as empresas instaladas na ZFM, que assim funcionam, de “quase-firmas” por tratarem de planta produtiva, filial ou subsidiária que “não têm autonomia decisória, cara à matriz”. Neste sentido, Sá (2004, p. 56) alerta ainda que:

A política industrial deve privilegiar a firma, a empresa nacional, porém sem desconsiderar a presença de filiais/subsidiárias, das quase-firmas. Primeiramente há de se reconhecer que a disputa de uma firma (de propriedade de residentes) com uma filial, na verdade, é uma batalha com uma firma estrangeira cujas capacitações e ativos não se restringem àqueles de suas operações na economia hospedeira em questão e que se beneficia de políticas industriais em curso no país de origem [...].

Desta forma, estes atores são na realidade prepostos de interesses definidos longe da Amazônia Ocidental e que levam em consideração condições de um ambiente geral de negócios muito mais amplo que o ambiente de tarefa em que se encontra a firma, ou quase-firma. As articulações destes atores são no sentido de manter e, se possível, ampliar os benefícios do modelo, extrapolando inclusive o âmbito fiscal da política.

- c) Os profissionais diretamente envolvidos nos processos vinculados à concessão e funcionamento da política de incentivos – consultores empresariais, despachantes aduaneiros, consultores jurídicos e contadores, dentre outros;**

São profissionais da Economia, Direito e Contabilidade, dentre outros que estão empenhados na elaboração de projetos e na assessoria às empresas beneficiárias dos incentivos fiscais. Em virtude da quantidade e complexidade das regras, normas e legislações, a capacitação técnica torna estes profissionais indispensáveis à pretensão dos empresários que desejam instalar-se na ZFM. Mas não é apenas da qualificação profissional específica que as firmas se beneficiam, pois a maior facilidade de acesso aos dirigentes da SUFRAMA e outros órgãos diretamente ligados à administração dos incentivos fiscais, como as secretarias do Estado e Município de Fazenda e Planejamento, conta muito para a contratação destes serviços (CARVALHO, 2009). Muitos deles fazem parte de uma organização informal, chamada Associação dos Consultores do Amazonas, por meio da qual são elaboradas teias de relacionamento envolvendo empresas e instâncias da burocracia. Nesta associação, os consultores “buscam não apenas discutir aspectos econômicos, legais, contábeis e tecnológicos implicados pelo processo produtivo, mas propor medidas que, a seu critério, removam obstáculos à produção ou ao financiamento desse processo. Disso decorre seu prestígio e a garantia de audiência por parte dos administradores públicos e empresariais” (CARVALHO, 2009, p. 107).

O interesse desse grupo é a própria sobrevivência dos seus negócios, uma vez que estes dependem diretamente da política de incentivos fiscais. A *expertise* e o *network* na estrutura burocrática que gerencia o Modelo ZFM lhes garante uma atividade econômica altamente rentável. Assim, da existência do modelo depende diretamente suas rendas, ainda que muitos, devido ao capital acumulado, tenham hoje outras fontes de renda, como pequenas e médias empresas, ou ainda, cargos públicos dos quais podem ser efetivos ou aposentados. Esta condição junto ao serviço público é muitas vezes a origem de suas relações com o corpo burocrático das instituições com que interagem no exercício de suas atividades de assessoria e consultoria, isto é, daquelas responsáveis pela implementação da política. É comum que componham este grupo, professores tradicionais de diversas universidades, especialmente, da Universidade Federal do Amazonas. Silva et. al (2012) notaram em pesquisa sobre o subpolo de duas rodas que a estrutura administrativa das empresas do PIM têm a necessidade de ter cargos ou departamentos cujas tarefas principais são o acompanhamento dos processos de

elaboração e fixação dos PPBs e a aprovação dos projetos industriais. Neste sentido, por meio das entrevistas para esta tese, conseguiu-se identificar que alguns dos mais novos e maiores escritórios de consultoria são de propriedade de ex-executivos desses “departamentos de relações governamentais” ou “relações institucionais”, o que pode apontar para uma mudança na origem da *expertise* desses profissionais, no sentido de que não sejam mais oriundos principalmente de funções públicas, como era no passado.

**d) Os políticos locais, particularmente deputados federais e senadores, representantes do Estado do Amazonas no Congresso Nacional;**

Os políticos locais constituem um importante segmento na “produção social da ZFM” (CARVALHO, 2009, p. 107). Este grupo engaja-se na defesa da ZFM, uma vez que considera o modelo essencial para o desenvolvimento da economia e sociedade amazonense. Alguns componentes deste grupo são líderes políticos de expressão nacional com grande capacidade para angariar apoio em diversos setores sociais, arrecadar recursos financeiros para campanhas eleitorais e votos. É um grupo heterogêneo e abrange:

- Empresários com expressiva carreira política no Amazonas como Pauderney Avelino (atuante no ramo da construção civil, deputado federal e presidente regional do Partido Democratas), Francisco Garcia (ex-deputado federal, ex-vice-governador do estado, ex-presidente da FIEAM (Federação das Indústrias do Estado do Amazonas), concessionário de um canal aberto de televisão e de duas concessionárias de automóveis, sócio de empresa montadora de placas de circuito impressos, além de presidente regional do Partido Progressista e pai da Deputada Federal Rebeca Garcia) e Eduardo Braga (membro de família de empresários, é atual Senador da República e Líder do Governo no Senado Federal, ex-governador do Amazonas, ex-vereador, ex-deputado federal e ex-deputado estadual).
- Políticos que não desempenham atividades empresariais, dentre os quais estão o atual prefeito de Manaus, ex-senador e Diplomata Arthur Virgílio Neto (Presidente Regional do Partido da Social-Democracia do Brasil), Vanessa Graziottin (farmacêutica e atual Senadora pelo Partido Comunista do Brasil) e Átila Lins (Auditor do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, cumpre sexto mandato de deputado federal, atualmente pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro).
- Diversos outros políticos que já não contam com força política suficiente para disputar eleições, mas que, em algum momento, transitaram do mundo empresarial para o

político e, portanto, compuseram este grupo no passado ou compõem atualmente, mas com menor expressividade. São exemplos: Carlos Alberto de Carli (ex-senador), Sadie Hauache (ex-deputada federal), Ézio Ferreira (ex-deputado federal) e Luiz Fernando Nicolau (ex-deputado federal e primeiro suplente).

- No âmbito local, há diversos deputados estaduais, vereadores ou pleiteantes a estes cargos que constroem suas ações políticas levando em conta as pautas do Modelo ZFM, geralmente estas pautas são de interesse “comum” entre trabalhadores e empresas.
- É frequente no Amazonas que empresários sem capital eleitoral se infiltrem no campo da política partidária ou eleitoral, são exemplos claros e mais recentes: Lírio Almino Parisoto cujos bens superavam os 292 milhões de reais em 2010 (RODRIGUES, 2012). É o segundo-suplente na chapa eleita ao Senado Federal para o período de 01/02/2011 a 31/01/2019, na qual o titular é o Ex-Governador Eduardo Braga e a primeira-suplente, sua esposa, Sandra Backsmann Braga; e Gilberto Miranda Baptista, eleito como suplente em chapa para o cargo de Senador da República pelo Estado do Amazonas por duas vezes. A primeira vez, como primeiro-suplente de chapa cujo titular era Amazonino Mendes que eleito para as legislaturas do Senado entre 01/02/1991 e 31/01/1999, licenciou-se para disputar a prefeitura de Manaus em 1992 e elegeu-se, deixando o mandato no início de 1993 para ser exercido por Gilberto Miranda até 1999<sup>50</sup>. Já nas legislaturas do Senado Federal para o período de 01/02/1999 a 31/01/2007, cujo titular era o Ex-Governador Gilberto Mestrinho de Medeiros Raposo, Gilberto Miranda era segundo-suplente e o primeiro-suplente, o filho do titular, João Thomé Mestrinho. Gilberto Miranda ocupou o cargo entre 23/11/2004 e 30/03/2005, enquanto o titular esteve licenciado para tratamento de saúde<sup>51</sup> e o primeiro-suplente por motivos particulares.

Os membros deste amplo grupo agem no intuito de relacionar sua atuação política aos resultados e à defesa dos interesses do PIM. Tal imagem é tida como valorosa por vários setores da sociedade amazonense. Por exemplo, os empresários e diretores industriais ao avaliarem positivamente essa atuação, podem contribuir, inclusive financeiramente, para as campanhas eleitorais. Os meios de comunicação tendem a noticiar a atuação dos políticos que

---

<sup>50</sup> As datas exatas não estão disponíveis no site do Senado Federal, provavelmente por erro de informática, conforme consulta aos setores “Informações” e “Arquivo” daquela casa legislativa.

<sup>51</sup> A atuação política e empresarial de Gilberto Miranda é alvo de críticas graves e severas de políticos locais, conforme Corrêa (2002, p. 135) e outros.

usam seus mandatos e atuações em defesa “dos interesses do PIM”. Nota-se que os meios de comunicação têm interesse direto na manutenção e aperfeiçoamento do Modelo ZFM, uma vez que grande parte de seus faturamentos vêm de propagandas, informes publicitários e da compra de espaços para publicações e comunicações diversas das empresas incentivadas. Os trabalhadores, especialmente, operários e funcionários em cargos comissionados e terceirizados da administração pública tendem a valorizar muito esta atuação porque vêm no sucesso do PIM a fonte direta dos recursos para manter as colocações que ocupam no mercado de trabalho. Assim, mesmo de forma paradoxal, o desempenho de um político pode ao mesmo tempo ser, ou parecer, benéfico tanto aos empresários e executivos quanto aos operários.

Essa estratégia política tem se mostrado eficiente, pois a cada pleito uma série de candidatos apresenta-se aos eleitores propondo defender os interesses do Modelo ZFM. E como se vê, são vários os casos de sucesso, ainda que, uma vez eleito, a atuação de um ou outro político possa atender aos interesses de grupos específicos (capital internacional, operários, empresários de outras regiões ou empresários locais).

**e) Os trabalhadores ocupados nas empresas do Polo Industrial de Manaus;**

Nas palavras de Carvalho (2009, p. 108):

Também integram a estrutura social da ZFM os trabalhadores das diversas unidades produtivas – sejam indústrias ou estabelecimentos do setor de serviços –, cujas atividades estão diretamente relacionadas à dinâmica do Polo Industrial de Manaus. Esse segmento se integra ao conjunto de agentes diretamente envolvidos na produção social da ZFM por serem as atividades dela provedoras da oportunidade de empregar-se. É dos estabelecimentos instalados em Manaus que grande parte da população economicamente ativa auferem ganhos salariais. A carência de alternativas e o excedente de força de trabalho localizado em Manaus tornam a zona franca uma das poucas saídas para o problema do desemprego.

De forma que é a necessidade de emprego e renda que estabelece a relação direta do interesse desse grupo com a política de incentivos fiscais.

**f) Os empresários locais diretamente favorecidos pela dinâmica da economia local, decorrente da política de incentivos em vigor;**

Formado por proprietários dos meios de produção que, beneficiários diretos ou indiretos dos incentivos fiscais, têm na cidade seu centro decisório e/ou são associados a empresas cujo centro de decisão se situa fora de Manaus. Tal como seus congêneres forâneos, os integrantes desse segmento vêm no apoio ao regime de incentivos fiscais um modo de assegurar condições favoráveis de lucratividade. Diferentemente, contudo, daqueles cujas estratégias econômicas envolvem a articulação nacional ou transnacional do processo produtivo, suas posições na economia local aparentam relações de dependência mais profundas com o modelo (CARVALHO, 2009, p. 108).

Os grupos apresentados por Tupiassu (1979) e Carvalho (2009) seriam “grupos de interesse”. No total, onze grupos cujas fronteiras e limites são sutis e ideais, o que torna difícil, por exemplo, distinguir na prática os interesses de cada um.

Não é fácil, por exemplo, distinguir os interesses dos “executivos das grandes corporações transnacionais e de empresas nacionais” daqueles da “burguesia nacional ligada ao capital estrangeiro”; ou os dos “grupos industriais multinacionais” daqueles dos “executivos das grandes corporações transnacionais”? Seriam os interesses dos “grupos comerciais estrangeiros” semelhantes aos dos “grupos industriais multinacionais”? E os dos “grupos comerciais nacionais” seriam convergentes com os dos “grupos empresariais ligados ao turismo interno”? É possível distingui-los? E os interesses dos políticos locais são mais convergentes com os dos “trabalhadores ocupados nas empresas do PIM” ou com os “empresários locais” ou com as “empresas multinacionais”? e os “empresários locais” têm convergência ou dissonância com “os grupos industriais multinacionais”? E a “burocracia estatal”, especialmente a SUFRAMA, implementa políticas de interesse de líderes políticos locais ou do grupo político que governa a União? Ou do capital internacional?

As perguntas acima ilustram o quão complexo é a governança dos interesses em torno da ZFM, a partir, inclusive, dos entendimentos destes interesses, e da forma como se confrontam na definição das diretrizes estratégicas e operacionais do modelo.

Certamente, existem outros grupos de interesse que não encontram espaços nas definições acima e cuja atuação é de difícil percepção. Sem se limitar a estes, a seguir, apresentam-se dois grupos que não se incluem nos agrupamentos acima:

**a) Indústria Nacional não instalada no PIM;**

Os textos de Anciães (1979) e Carvalho (2009) descrevem que a partir de 1967 houve migração de plantas produtivas de indústrias **nacionais** de diferentes setores, especialmente bens eletroeletrônicos, para a ZFM, mantendo nos locais de origem destas firmas, especialmente, o sudeste do país, os centros decisórios dessas empresas. Contudo, firmas de todos os setores optaram por não utilizar a excepcionalidade proporcionada pela ZFM em suas estratégias e mantiveram suas operações, negócios e estratégias em áreas não incentivadas<sup>52</sup>.

É fato que, durante esses 45 anos, a carga tributária brasileira (impostos, taxas e contribuições) cresceu de forma expressiva, tornando a gestão dos custos fiscais um fator relevante para a competitividade de alguns setores produtivos. O que dá às empresas instaladas no PIM, mesmo que sejam apenas as plantas produtivas, vantagens competitivas no preço do produto, apesar das conhecidas e inegáveis dificuldades logísticas da Região Norte e do PIM<sup>53</sup>. Essa “vantagem” é muitas vezes alvo de críticas de empresários, grupos empresariais e associações de empresas como: Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ), Federação de Indústrias de nível nacional ou de outros estados brasileiros através de seus canais institucionais, dos meios de comunicação, especialmente mídia impressa e publicações especializadas e, também, influência em membros do poder legislativo nacional e nos poderes executivos estaduais e nacional. Os interesses desse grupo podem ser em conseguir incentivos para as suas atividades produtivas instaladas fora da ZFM ou buscar diminuir os incentivos dados aos seus concorrentes instalados na ZFM, com a intenção de manterem-se competitivos.

Por outro lado, há fornecedores do PIM estabelecidos em diversas regiões do Brasil, especialmente Sudeste e Sul, cuja aquisição pelo PIM de partes, peças e componentes de diversos produtos é beneficiada pelas regras tributárias da ZFM, como demonstrado na seção 1.3 do Capítulo 1 dessa tese. Desta forma, é de interesse desses fornecedores o fortalecimento do polo, pois muitos têm nas indústrias do PIM alguns dos seus principais clientes.

---

<sup>52</sup> Pelo menos, não incentivadas pelos benefícios da ZFM, pois podem ser beneficiárias de incentivos fiscais e não-fiscais promovidos por outras agências públicas nacionais, regionais e locais.

<sup>53</sup> A tese de Bispo (2009) mostra que os custos logísticos são irrelevantes para o setor eletroeletrônico. Isso decorre, principalmente, do tamanho e peso dos produtos que podem ser transportados de forma eficiente da ZFM aos centros consumidores nacionais. É possível que outros subpolos do PIM também já tenham *know-how* e experiência suficiente para gerenciar a logística de abastecimento e escoamento de suas firmas, executando estratégias capazes de superar os conhecidos problemas infraestruturais em estradas, portos e aeroportos.

Esse grupo poderia ser subdividido em dois. Entretanto, para os fins dessa tese essa subdivisão não é importante, pois, como será visto, os processos decisórios selecionados para análise levam em conta essas diferenças.

#### **b) População e políticos da Amazônia Ocidental, exceto Manaus.**

Os resultados do Modelo ZFM, como investimentos privados, empregos, arrecadação e alocação de recursos pelo Estado e pela União, concentram-se majoritariamente em Manaus, deixando não só os demais 61 municípios do Amazonas, mas também os quatro outros estados (Acre, Rondônia, Roraima e a ALC do Amapá), suas capitais e todo o interior desses estados com ganhos marginais. Essa situação tem gerado um desdobramento em que segmentos da sociedade, incluindo, portanto, lideranças políticas têm se articulado para organizar uma melhor participação no processo de governança do Modelo ZFM e nos benefícios e resultados do mesmo.

Contudo, este processo é difícil de ser visualizado, pois são inúmeros os subgrupos de interessados que compõem esse grande grupo; esses subgrupos são na sua maioria desorganizados, sem metas e objetivos definidos, com muito pouco além do desejo de participar e de ser incluído no processo. Muitas vezes não podem partir para o enfrentamento político direto, pois muitos, especialmente os municípios do interior, que têm nos prefeitos e outras lideranças políticas locais suas expressões mais organizadas, e que são política e economicamente dependentes de atores com forte influência na gestão da SUFRAMA, como alguns dos membros do CAS<sup>54</sup>, dentre eles os Governadores dos Estados.

Iniciada antes mesmo de 1957<sup>55</sup>, a trajetória da política de incentivos fiscais da ZFM criou e fortaleceu, por meio dos benefícios concedidos, atores e instituições que foram se tornando, ao longo do tempo, “consumidores” e “produtores” desta política, ainda que com poder de influência desigual e que tenha se alterado ao longo do tempo<sup>56</sup>. Essa seção descreveu alguns desses grupos de atores que vêm moldando as experiências políticas das instituições “fazedoras” da política de incentivos fiscais da ZFM. Recorre-se aqui às ferramentas conceituais do Institucionalismo Histórico para perceber que hoje, de certa forma, o poder

---

<sup>54</sup> É possível que filiações partidárias também causem alguns constrangimentos aos líderes locais em relação à sua representatividade junto ao CAS.

<sup>55</sup> Ver Seção 1.2, no Capítulo 1.

<sup>56</sup> Por exemplo, os grupos empresariais ligados ao turismo interno brasileiro perderam muito da sua capacidade de influência nos rumos da política.

dessas instituições “fazedoras” da política seja relativamente autônomo, em virtude de que suas capacidades de mudar a própria política tornaram-se limitadas aos interesses constituídos, à correlação de forças desenvolvida e às identidades e clivagens sociais expressas por diferentes meios, como cultura, ideologia, relações econômicas, ideias hegemônicas etc. Entender a construção histórica desse jogo de força entre atores e instituições é relevante para entender os processos decisórios analisados nessa tese.

Definidos os grupos de interesse, a seção seguinte apresentará as decisões relevantes ao Modelo ZFM.

### **3.2 Processos de decisão política relevantes**

Para analisar o processo decisório acerca do Modelo ZFM são necessários dois passos. Primeiramente, identificar quais são as decisões políticas relevantes para a política de incentivos fiscais da ZFM. Dentre estas, selecionar aquelas que são passíveis de serem analisadas e cujos dados e informações disponíveis podem, se submetidos ao método científico, trazer luz sobre como se dão as disputas de poder e interesses no interior das agências e de como se dá o processo de decisão política na ZFM. Em segundo lugar, é necessário identificar os atores que participam dos processos decisórios, seus interesses, quais as origens da legitimidade dos mesmos, como agem e se relacionam com as agências que administram a política e qual papel têm no formato final das decisões tomadas<sup>57</sup>. Somente a partir daí será possível compreender de forma abrangente o processo decisório.

A partir da revisão bibliográfica e das primeiras entrevistas, identificaram-se algumas decisões políticas relevantes tomadas no âmbito da política da ZFM, a saber: escolha do superintendente; uso dos recursos da Taxa de Serviços Administrativos (TSA)<sup>58</sup> da SUFRAMA; alterações abruptas nas normas tributárias; aprovação de projetos industriais; prorrogação do modelo; e estabelecimento dos Processos Produtivos Básicos.

---

<sup>57</sup> Entende-se que a seção anterior satisfaz esta necessidade.

<sup>58</sup> A Taxa de Serviços Administrativos (TSA) é recolhida pela SUFRAMA junto às empresas beneficiadas com os incentivos fiscais do modelo ZFM, propiciando à autarquia fazer parcerias com governos estaduais e municipais, instituições de ensino e pesquisa, entidades de classe e cooperativas para viabilizar projeto de apoio à infraestrutura econômica, produção, turismo, pesquisa e desenvolvimento, formação de capital intelectual e ainda capacitação, treinamento e qualificação profissional (SUFRAMA, 2012c).

Algumas características de certas decisões inviabilizam a análise ou as distanciam dos objetivos propostos por esta tese, ainda que o produto delas derivado, ou seja, a decisão tomada seja relevante para a política. É o caso da nomeação dos superintendentes, de competência da Presidência da República, pois a não ser que se obtenha informações fidedignas das interpretações que estes atores tiveram no momento da tomada de decisão, é impossível analisar esta com eficácia, no que pese a possibilidade de se identificar e analisar algumas movimentações de atores que exerceram alguma influência em processos decisórios como esse no passado. Portanto, devido à pequena possibilidade de que os instrumentos e as possibilidades dessa pesquisa proporcionem um material preciso para entender este processo, ele não está entre aqueles que são objeto de análise desta tese.

Embora haja regras para que a Suframa selecione os projetos de Desenvolvimento Regional que serão contemplados com convênios em que recursos financeiros serão transferidos para as organizações pleiteantes. Essa decisão tem perdido importância, em virtude da falta de autonomia da autarquia no gerenciamento desses recursos, uma vez que a aplicação dos mesmos está sujeita a interferências externas, especificamente ao contingenciamento dos recursos pelos órgãos responsáveis pela gestão e liberação dos recursos orçamentários, especialmente, o MPOG. Os convênios firmados através de projetos de Desenvolvimento Regional são importantes politicamente para a SUFRAMA, pois reforçam a defesa do modelo junto às prefeituras e aos governos dos estados abrangidos pela sua política, podendo ser utilizados como forma de barganhar apoio político para a autarquia, seus dirigentes, ações, políticas e planos. Porém, economicamente, isto é, em termos de valores monetários, essa atuação representa um montante pequeno em relação aos valores gerenciados em forma de isenção fiscal à produção<sup>59</sup>. Assim, como a tese está focada nas decisões políticas em torno do Polo Industrial de Manaus, por ser este o principal e mais robusto resultado da política da ZFM, esse processo decisório está fora do escopo de análise desta pesquisa.

Alterações abruptas nas normas tributárias como mudanças nas alíquotas de impostos federais como o Imposto de Importação (II), Imposto sobre Exportações (IE), Impostos sobre Operações Financeiras (IOF) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que têm

---

<sup>59</sup> Como relatado no Quadro 2, de 1997-2006 o montante dos repasses realizados por convênio foi de 575 milhões de reais. Os gastos tributários com a ZFM com a isenção de IPI e II estimados para o ano de 2008 foram superior a 11 bilhões de reais e para o ano de 2011 a previsão era de mais de 13 bilhões de reais. (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012).

função mais regulatória do que arrecadatória, podem influenciar fortemente setores produtivos específicos. Isso ocorre porque o texto constitucional garante o tratamento igual de contribuintes (art. 150, III) e estabelece que “é facultado ao poder executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos” acima citados (art. 153, §1º). Nesse contexto, há a possibilidade do Poder Executivo, através de decreto, diminuir as alíquotas dos referidos impostos para um determinado bem, o que valeria para todos os produtores ou comerciantes em território nacional. Se uma ação desta for direcionada a produtos de subsetores expressivos do PIM, como os eletroeletrônicos e motocicletas, ciclomotores e motonetas, a mesma certamente impactaria **negativamente** a competitividade das indústrias instaladas na ZFM, não só em relação aos produtos importados, mas também àqueles produzidos em outras regiões do Brasil, uma vez que aproximaria o custo dos impostos dos produtores fora da ZFM com aqueles ali instalados. Some-se a isso as desvantagens logísticas da região amazônica o resultado seria que os custos da produção e comercialização da ZFM causariam perda de competitividade para os produtores do PIM. Neste caso, quanto maior fosse a redução, maior seria o impacto negativo.

De forma inversa, se as alíquotas fossem majoradas, o governo federal estaria privilegiando a produção na ZFM.

No caso específico do IPI, caso as alíquotas sejam majoradas, estas só poderão ser implementadas decorridos noventa dias da data em que for publicada a lei que a aumente. Havendo, portanto, um espaço de tempo necessário para que os produtores de dentro e de fora da ZFM ajustem suas operações. Uma decisão como essa, pode levar firmas a decidirem inclusive pela transferência de linhas de produção para a ZFM, bem como atrair investimento externo para o subsetor ou para produção específica do produto sobretaxado. Deve-se ter em conta, no entanto, que há uma série de limites e contestações jurídicas sobre a forma como isso deve ser feito, se por decreto ou lei. Além de o texto constitucional estabelecer que esse imposto “será seletivo em função da essencialidade do produto” (Art. 153, §3º, I), dando a interpretação de que alterações que diminuam ou majorem o IPI devem levar em conta a essencialidade do produto, deixando assim margem para discussões e entendimentos com alto grau de subjetividade.

Alterações de alíquotas desses quatro impostos podem ser decisões econômicas, mas são também decisões políticas. E são decisões políticas tomadas unilateralmente pela União, ainda que a decisão possa envolver diversos órgãos do Poder Executivo Federal<sup>60</sup>. O mais comum é que decisões como estas sejam direcionadas para setores econômicos e produtivos espalhados por todo o mercado e território nacional. Não há registro recente de decisões desse tipo voltadas diretamente para setores expressivos da ZFM. Portanto, este tipo de decisão não atende aos requisitos da pesquisa e não será englobado no estudo. Ficando o alerta, que é conhecido pelos atores locais, de que esta é uma das grandes fragilidades do Modelo ZFM, pois um decreto unilateral do Ministério da Fazenda/Presidência da República pode ter efeitos de grande proporção em setores produtivos do PIM.

As iniciativas empresariais de implantação, atualização, diversificação ou ampliação de projetos industriais na ZFM desencadeiam, no âmbito do Estado, um processo decisório cujo epicentro é a competência do Conselho de Administração da Suframa – CAS<sup>61</sup> de decidir pela aprovação ou não dos referidos pleitos. Assim, a decisão econômica de uma firma transforma-se também em decisão política, em virtude da diversidade de autoridades e de interesses que, pelo menos em tese, estão representados no CAS. Os desdobramentos destas decisões (da empresa e do CAS) terão efeitos em outros órgãos, uma vez que pleitos complementares da empresa serão feitos para órgãos como SUDAM, Secretaria de Planejamento do Estado do Amazonas (SEPLAN), Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas (SEFAZ) e Órgãos Ambientais.

---

<sup>60</sup> A julgar pelas assinaturas que acompanham esses decretos, supõe-se que a amplitude das discussões podem ser mais estreitas ou mais amplas, pois podem conter assinaturas dos titulares da presidência da República; Ministério da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; e Ciência e Tecnologia. Por exemplo, o Decreto 7.631 de 01/12/2011 que alterou as alíquotas do IPI incidentes sobre os eletrodomésticos e reduz a zero a alíquota do mesmo para o papel sintético destinado à impressão de livros e periódicos foi assinado pela Presidente e Ministro da Fazenda. Bem como o Decreto 7.593 de 28/10/2011 que dispõe sobre a incidência do IPI, no mercado interno e na importação, de cigarros. Já o Decreto 7.567 de 15/09/2011 que dispôs sobre a redução do IPI em favor da indústria automotiva foi assinada por além das referidas autoridades pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e pelo de Ciência, Tecnologia e Inovação.

<sup>61</sup> Em alguns casos o CAS delegou ao Superintendente da autarquia através da Resolução N° 202 de 17/05/2006 a competência plena para a aprovação de alguns projetos. Em geral projetos cuja necessidade de importação de insumos esteja abaixo do limite máximo de US\$ 200.000,00 ou projetos de implantação, diversificação e ampliação para indústrias de componentes, partes e peças, subconjuntos e materiais de embalagem destinados principalmente ao adensamento das cadeias produtivas do PIM.

Os procedimentos para decisões sobre instalar-se ou não, ou sobre o quanto implementar do projeto aprovado estão localizadas no ambiente interno de cada firma, podendo sofrer alguma influência de atores externos como as agências públicas. Portanto, a complexidade desta decisão está no ambiente privado. Porém, esta provoca a necessidade de decisões políticas: permitir ou não o projeto industrial? Conceder ou não os incentivos fiscais? Quanto conceder? Assim, este processo decisório está entre os que serão analisados nesta tese.

Há dois momentos em que a decisão de prorrogar a vigência do Modelo ZFM foi tomada pelo Congresso nacional:

- a) A recepção do Modelo ZFM pela Constituição de 1988, prorrogando o prazo de 1997 para 2013; e
- b) A aprovação da Emenda Constitucional (EC) n° 42/2003 que levou o prazo para o ano de 2023.

A política de incentivos fiscais da ZFM é um artifício jurídico-legal que estabelece um regime fiscal de exceção, com prazo para acabar, para empresas localizadas em Manaus ou nas Áreas de Livre Comércio sob a regulação da SUFRAMA, desde que estas cumpram alguns procedimentos estabelecidos pelos PPBs como contrapartidas. Num ambiente democrático, a decisão de prorrogar ou não o modelo criado em 1967, é uma decisão eminentemente política com consequências econômicas e sociais, tomada fundamentalmente no congresso nacional. Esta também será tomada como objeto de análise desta tese.

Ao se analisar a atividade da ZFM a partir de 1988, identificou-se três momentos de disputa política<sup>62</sup> em torno do modelo que podem subsidiar a análise aqui proposta. São eles:

- a) O estabelecimento da nova política industrial para o setor de bens de informática, isto é, a promulgação da Lei n° 8.248 de 23/10/1991 e da Lei n° 8.387 de 30/12/1991, chamadas de “leis de informática”;

---

<sup>62</sup> Nesses três momentos identificados na pesquisa, observou-se que grupos beneficiados pela política de incentivos fiscais travaram, com grupos diversos, disputas cujo objetivo era mudar as regras de funcionamento do modelo, ou seja, mudar não só os procedimentos operacionais que garantem a diversos atores auferir ganhos econômicos, mas também o de alterar o arranjo institucional que administra o Modelo ZFM. Apesar das disputas, manteve-se o *status quo*, exceto no episódio das chamadas Lei de Informática (item a). Esses episódios são excelentes oportunidades para análise da importância do *path dependence* na política de incentivos fiscais da ZFM. Pois é importante entender o que muda e o que permanece após esses momentos. Esta análise pode entender melhor tanto a natureza e a força dos interesses já sedimentados quanto aperfeiçoar as estratégias e argumentos em favor de mudanças na referida política.

- b) A disputa travada, entre 1995 e 1997, entre a elite política que governava a União e aquela que governava o Estado do Amazonas pelo controle (indicação do superintendente) da SUFRAMA, que foi administrada no período pelo Auditor da Receita Federal Mauro Ricardo Machado Costa, indicado pelo então Ministro do Planejamento José Serra, e que interrompeu um período de 20 anos em que a Autarquia estava sob direção de pessoas indicadas pelas forças políticas locais. Tal fato desencadeou uma disputa acirrada tanto de caráter político, como administrativo; e
- c) Finalmente, o que se pode considerar um incidente crítico, estão alguns acontecimentos que ocorreram em paralelo a pesquisa desta tese. A edição das Medidas Provisórias nº 517/201063 e nº 534/201164. A tramitação das mesmas no congresso nacional tem sido interpretadas pela comunidade empresarial, imprensa e lideranças políticas do Estado do Amazonas como prejudicial ao Modelo ZFM. Embora seja uma alteração setorial, esta tem tomado forma de uma disputa político-econômica, cuja análise, por atual, pode proporcionar evidências importantes na resolução do problema aqui explorado, complementando a análise dos marcos anteriores e quiçá proporcionando entendimentos que através daqueles não são mais possíveis, ainda que o inverso também possa ser verdadeiro, isto é, que o distanciamento temporal daqueles marcos, que decerto já foram absorvidos, analisados e interpretados também possa trazer evidências que a análise dos fatos que ora ocorrem não podem. Portanto, considera-se relevante a oportunidade de acompanhar este fato novo.

As chamadas “leis de informática” surgidas em 1991 exigem uma explanação mais detalhada.

---

<sup>63</sup> Resultou na Lei nº 12.431, de 24/06/2011 que dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera, entre outras legislações o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967; institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga; altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências.

<sup>64</sup> Resultou na Lei nº 12.507, de 11/10/2011, Altera o art. 28 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para incluir no Programa de Inclusão Digital tablet PC produzido no País conforme processo produtivo básico estabelecido pelo Poder Executivo; altera as Leis nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, nº 11.482, de 31 de maio de 2007, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, e nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e revoga dispositivo da Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011.

A Lei nº 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 Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para os itens enquadrados como “bens de informática”. Portanto, a equiparação dos incentivos fiscais do IPI entre produtores da ZFM e produtores instalados fora da ZFM causou perda de competitividade das empresas produtoras de bens de informática instaladas no PIM em relação às suas similares instaladas no restante do país, especialmente, nas regiões mais próximas dos grandes mercados consumidores e com melhor infraestrutura logística e maior disponibilidade de profissionais qualificados, mesmo permanecendo em favor da ZFM a isenção do II.

A pressão foi tão grande em torno das desvantagens para economia local que, logo em seguida fora necessário uma “lei de informática para a ZFM”. A Lei nº 8.387/1991 terminou por ter grande impacto no regulamento e no funcionamento da ZFM, pois definiu o Processo Produtivo Básico – PPB, como “o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto”, o qual passou a ser utilizado como a contrapartida a ser cumprida pelas empresas instaladas no PIM, não só pelos produtores de bens de informática, mas para todos os tipos de bens. Ressalte-se que o PPB não é definido para empresa, mas sim para o produto. Não devendo então ser cumprido apenas por uma empresa, mas por todas aquelas que desejem produzir determinado produto com incentivos fiscais na ZFM.

O PPB também é utilizado no controle dos incentivos fiscais concedidos aos produtores de bens de informática em qualquer área do território nacional. Contudo, a tese se concentrará na sua importância para o PIM<sup>65</sup>.

Os PPBs são estabelecidos através de processos de negociação entre produtores, fornecedores e o Estado, representado pelo MDIC, MCTI e SUFRAMA, sob a gestão de um Grupo de Trabalho denominado GT-PPB, composto por técnicos das três instituições.

---

<sup>65</sup> Aos produtores instalados nas áreas beneficiadas pela política de incentivos fiscais da ZFM, cabe à SUFRAMA fiscalizar o cumprimento dos mesmos, para os demais a responsabilidade pela fiscalização é do MDIC.

A fixação dos PPBs pelo GT-PPB (Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos) é regulada pela Portaria Interministerial (PI) MDIC/MCT nº170 de 04/04/2010.

Identifica-se aqui um foco de poder burocrático responsável por decisões de grande abrangência econômica, no qual a decisão política está presente, pela atuação de atores bem menos visíveis ao controle social: burocratas e diretores ou representantes do capital industrial instalado ou não na ZFM. As ações e decisões tomadas neste processo decisório são políticas, econômicas e de grande impacto no funcionamento da ZFM e serão analisadas nesta tese.

Em resumo, serão três as decisões políticas que essa tese explora como foco de análise:

- a) Os dois momentos em que a decisão de prorrogar a vigência do Modelo ZFM fora tomada no Congresso Nacional;
- b) A avaliação dos pleitos de implantação, atualização, diversificação ou ampliação de projetos industriais na ZFM. Verificando se os procedimentos realizados pelo Conselho de Administração da SUFRAMA resultam em aprovações automáticas desses projetos, sem avaliar o impacto qualitativo dos mesmos para além das informações encontradas nos formulários de projetos econômicos submetidos para apreciação ou se há uma consideração de valores políticos e estratégicos no processo; e
- c) O estabelecimento dos Processos Produtivos Básicos, com foco no uso do poder burocrático das instituições e de técnicos<sup>66</sup> envolvidos na decisão e nos processo de negociação com os representantes do capital e da sociedade.

---

<sup>66</sup> Grupo de Trabalho denominado GT-PPB, regulamentado pela Portaria Interministerial (PI) MDIC/MCT nº170 de 04/04/2010 com técnicos do MDIC, MCT e SUFRAMA.

## **CAPÍTULO 4 – POSSIBILIDADES, CADEIRAS, PESSOAS E SOCIEDADE: ENTENDENDO AS REGRAS DO JOGO**

Este capítulo está dividido em três seções, cada uma delas dedicada a uma das decisões em que se concentra a pesquisa.

É nessa parte da tese que se busca entender os procedimentos das tomadas de decisão, onde estas ocorrem, quem delas participa, com que instrumentos e força participa, quem não participa, que forças são preponderantes nos formatos finais das decisões tomadas.

### **4.1 Recepção e Prorrogação da ZFM – mais a fundo um pouco**

Há dois momentos em que a decisão de prorrogar a vigência do Modelo ZFM foi tomada pelo Congresso Nacional:

- a) A recepção do Modelo ZFM pela Constituição de 1988, prorrogando o prazo de 1997 para 2013; e
- b) A aprovação da Emenda Constitucional N° 42/2003 que levou o prazo para o ano de 2023.

Além destas duas prorrogações houve a edição do Decreto N° 92.560, de 16 de abril de 1986, assinado pelo Presidente José Sarney, que prorrogou por “mais dez anos, o prazo de vigência das isenções tributárias concedidas à Zona Franca de Manaus”, ou seja, levando o prazo de 1997 para 2007.

Esse decreto fora publicado com base no art. 42 do Decreto-lei N° 288/1967 que define que “as isenções previstas neste decreto-lei vigorarão pelo prazo de trinta anos, podendo ser prorrogadas por decreto do Poder Executivo, mediante aprovação prévia do Conselho de Segurança Nacional”.

A edição deste decreto levou Corrêa (2002, p. 211) a considerar que “é mito dizer-se que a prorrogação do prazo depende de Emenda Constitucional”; que “basta um Decreto

Presidencial, a exemplo do que já fez o Presidente José Sarney”; e que com o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/1988 mantendo a ZFM por 25 anos a partir da promulgação da Constituição, “criou-se a ideia falsa de que a partir daí qualquer prorrogação do prazo dos incentivos fiscais relativos à ZFM depende de Emenda Constitucional”.

Para além de interpretações positivistas das leis e das regras do processo legislativo, é preciso entender a conjuntura nacional do fim dos anos 1980, particularmente, do momento em que as forças políticas da nação estavam concentradas na elaboração da Constituição Federal, através da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), formada por deputados federais e senadores.

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, 2012)<sup>67</sup>.

A ex-deputada e constituinte expõe sobre a necessidade que as forças políticas organizadas do país, à época, viam em garantir a presença na constituição de alguns direitos que poderiam ser tratados por normas infraconstitucionais, mas que, diante dos traumas da ditadura, havia o temor de que, não estando na lei maior do Estado, poderiam ser facilmente alteradas, suprimidas e ignoradas.

Foi neste cenário que a Zona Franca de Manaus ganhou *status* constitucional, especialmente no que se refere ao prazo de duração do Modelo. A partir daqui, divide-se esta seção para cada uma das prorrogações via texto constitucional, buscando entender o processo decisório no âmbito político e os interesses em disputa.

---

<sup>67</sup> Informação fornecida pela Ex-Deputada Federal Beth Azize em entrevista concedida ao autor em 15/09/2012.

#### ***4.1.1 Inclusão no Texto Constitucional – Zona Franca de Manaus até 2013***

Após leitura preliminar do material encontrado na busca bibliográfica, especialmente, Corrêa (2002) e matérias de jornais da época, conseguidas nos sites do Senado e da Câmara, solicitou-se do Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados uma busca nas bases históricas da constituinte sobre a inserção do art. 40 da CF/88, ADCT.

O material fornecido pelo CEDI, bem como o site da Câmara dos Deputados, proporcionou o entendimento do funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, e o detalhamento das etapas e fases do processo constituinte, sendo possível identificar desde o primeiro momento em que a matéria fora incluída nos anteprojetos das comissões da ANC e, também, que parlamentares a propuseram, que justificaram e quais os pareceres dos relatores. O mesmo ocorrendo para as emendas supressivas apresentadas.

Além desta sequência cronológica, se obteve as notas taquigráficas dos discursos e discussões nas comissões e no plenário da ANC, nas quais se fez busca eletrônica pelo termo “Zona Franca de Manaus” para encontrar os trechos em que o Modelo esteve em discussão. Os discursos e pronunciamentos foram analisados, na busca da compreensão das posições individuais dos constituintes, se contra, ou a favor, e quais argumentos eram utilizados.

Após a análise de todo este material, foram entrevistados dois constituintes eleitos pelo Estado do Amazonas: a Ex-Deputada Federal Beth Azize e o Ex-Deputado e Ex-Senador, relator da Constituinte, Bernardo Cabral.

O trabalho constituinte desenvolveu-se em sete etapas, as quais, por sua vez, desdobraram-se em 25 fases, conforme listados a seguir:

- a) Preliminar.
  - Definição: do Regimento Interno da ANC
  - Sugestões: Cidadãos, Constituinte e Entidades
- b) Subcomissões Temáticas.
  - Fase A: Anteprojeto do Relator.
  - Fase B: Emenda ao Anteprojeto do Relator.

- Fase C: Anteprojeto da Subcomissão.
- c) Comissões Temáticas.
- Fase E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão.
- d) Comissão.
- Fase F: Substitutivo do Relator.
  - Fase G: Emenda ao Substitutivo.
  - Fase H: Anteprojeto da Comissão.
- e) Comissão de Sistematização.
- Fase I: Anteprojeto de Constituição.
  - Fase J: Emenda Mérito ao Anteprojeto.
  - Fase K: Emenda Adequação ao Anteprojeto.
  - Fase L: Projeto de Constituição.
  - Fase M: Emenda de Plenário e Populares.
  - Fase N: Substitutivo 1 do Relator.
  - Fase O: Emenda ao Substitutivo 1.
  - Fase P: Substitutivo 2 do Relator.
- f) Plenário.
- Fase Q: Projeto A (início 1º turno).
  - Fase R: Ato das Disposições Transitórias.
  - Fase S: Emenda de Plenário.
  - Fase T: Projeto B (fim 1º turno, início 2º turno).
  - Fase U: Emenda ao Projeto B.
  - Fase V: Projeto C (fim 2º turno).
- g) Comissão de Redação.
- Fase W: Proposta exclusivamente de redação.
  - Fase X: Projeto D – redação final.
- h) Epílogo.
- Fase Y: Promulgação.

As discussões do novo texto constitucional na ANC iniciaram-se pelas 24 Subcomissões Temáticas, agrupadas em oito Comissões Temáticas. Após aprovado na Subcomissão, o texto seguia para a Comissão Temática respectiva, onde foram elaborados os capítulos por temas.

Os três anteprojetos de cada Subcomissão foram reunidos em um anteprojeto único e, em seguida, transformado em um Anteprojeto de Comissão.

A discussão sobre o art. 40 da CF/88 ADCT iniciou-se na Fase B, dentro da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Após passar por essas comissões temáticas, o texto seguiu para a Comissão de Sistematização.

A Comissão Temática foi presidida por Francisco Dornelles (PFL-RJ) e relatada por José Serra (PMDB-SP); a Subcomissão presidida por Benito Gama (PFL-BA) e relatada por Fernando Bezerra Coelho (PMDB-CE); e a Comissão de Sistematização foi presidida por Afonso Arinos (PFL-RJ) e relatada por Bernardo Cabral (PMDB-AM).

Foram encontradas na Fase B emendas ao anteprojeto do relator da subcomissão dos constituintes Leopoldo Peres (PMDB-AM) e José Dutra (PMDB-AM), ambos do Amazonas, que tentavam garantir, respectivamente por 25 e 30 anos, os incentivos da ZFM. A primeira fora dada como prejudicada e a segunda, rejeitada.

Na Fase E novamente foram apresentadas emendas pelos mesmos constituintes. Outra vez, foram rejeitadas.

Na Fase G, houve emenda do constituinte José Dutra, também rejeitada.

Na fase M, já com a relatoria de Bernardo Cabral (PMDB-AM), foram localizadas emendas dos constituintes Leopoldo Péres (PMDB-AM), José Fernandes (PDT-AM), Beth Azize (PSB-AM), José Dutra (PMDB-AM) e duas de Eunice Michiles (PFL-AM). Péres teve a sua emenda aprovada parcialmente. A de José Fernandes fora rejeitada, Eunice Michiles teve uma rejeitada e outra parcialmente aprovada, Beth Azize teve sua emenda parcialmente aprovada e José Dutra teve a emenda apresentada acolhida.

Na Fase N, o relator apresentou um texto substitutivo para a matéria.

Na Fase O, houve um requerimento de Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR) para mudar o nome da instituição para Zona Franca da Amazônia Ocidental que foi rejeitado pelo relator. Nesta

fase, apresentaram emendas supressivas do artigo que prorrogava o Modelo ZFM os constituintes Nelson Wedekin (PMDB-SC), Antônio Britto (PMDB-RS), Jorge Ueque (PMDB-RS), Ivo Mainardi (PMDB-RS), Vasco Alves (PMDB-ES), Ivo Vanderline (PMDB-SC), Lélío Souza (PMDB-RS) e Brandão Monteiro (PDT-RJ). José Dutra (PMDB-AM) apresentou, sobre o Modelo, duas emendas modificativas e Cid Carvalho (PMDB-MA) uma aditiva modificativa, todas foram rejeitadas. José Serra (PMDB-SP) apresentou uma emenda que solicitava a retirada da prorrogação e desmembrava a SUDAM, criando a Superintendência da Amazônia Ocidental (SUDAMOC). Esta emenda foi parcialmente acolhida, uma vez que o relator da comissão considerava importante analisar melhor a proposta.

A emenda de Mozarildo Cavalcanti pode ser vista como uma manifestação do grupo de interesse “População e políticos da Amazônia Ocidental, exceto Manaus”, que, na governança do Modelo ZFM, historicamente tem tido seus interesses preteridos em relação aos interesses do Polo Industrial de Manaus, constituindo-se assim uma tentativa de alargar os resultados da política de incentivos fiscais de forma mais efetiva para além dos limites da capital amazonense. A emenda de José Serra, teoricamente, também atenderia aos interesses desse grupo. Todavia, por ser proposta por um representante de forças políticas exógenas a região, poderia trazer de forma obscura outros interesses, como por exemplo, o enfraquecimento do modelo administrado pela SUFRAMA.

A seguir, estão quadros com trechos dos argumentos, contra e a favor, encontrados nas justificações que acompanhavam as emendas propostas pelos constituintes acima citados.

<b>Argumentos Favoráveis</b>
<p>Leopoldo Peres/PMDB-AM (Fase B, Emenda 047, 15/05/1987):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de desenvolvimento regional vitorioso.</li> <li>• A ZFM sofre [...] do crônico mal de instabilidade, gerada pelo poder que se arrogou o governo federal de infligir-lhe sucessivas mutilações através de Decretos-leis, Decretos, Instruções Normativas e Portarias Ministeriais. [...] a Zona Franca de Manaus somente atingirá plenamente seus objetivos, se os investidores tiverem a segurança de que as regras do jogo não continuarão sendo alteradas arbitrariamente. Daí a iniciativa de oferecer-lhes a garantia da imunidade constitucional que esta proposta pretende concretizar.</li> </ul>
<p>José Dutra/PMDB-AM (Fase B, Emenda 081, 17/05/1987):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A ZFM constitui-se, hoje, no mais poderoso mecanismo de desenvolvimento que possui a Amazônia Ocidental. Trata-se de um projeto federal inteiramente vitorioso, não só pelas repercussões socioeconômicas que ele representa a nível de desenvolvimento regional, mas, sobretudo, pelo seu significado na contextura desenvolvimentista do país.</li> <li>• Possui 395 projetos implantados e 62 em implantação, com cerca de 70.000 empregos diretos. O índice de nacionalização dos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus se situa na média de 75%, com o que se demonstra e prova que não estão apenas apertando parafuso, como muitos</li> </ul>

<p>brasileiro ainda pensam [...]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O faturamento estimado da Zona Franca de Manaus para o corrente ano 1987 se situa na faixa de US\$ 4.922.541.000,00 (quatro bilhões, novecentos e vinte dois milhões e quinhentos e quarenta e um dólares), o que é significativo para um projeto que completa a sua segunda década de existência.</li> <li>• [...] na composição de um produto, em termos de custos de componentes, para cada dólar importado são agregados, em valor, mais US\$ 7,00.</li> <li>• O polo comercial emprega cerca de 50.000 trabalhadores e o setor de turismo conseguiu atrair par Manaus, no ano de 1986, cerca de 240.000 turistas, que simbolizaram uma receita expressiva a nível de ICM para que o governo estadual pudesse implementar as obras sociais reclamadas pelo nosso povo.</li> <li>• A nossa preocupação, nesse sentido, reside no fato de que a Zona Franca de Manaus representa hoje aproximadamente 70% da economia amazonense, daí a sua importância que vive agora lado a lado com a nossa preocupação no sentido de mantê-la, não só por uma questão de desenvolvimento daquela imensa região, mas, especialmente, por uma questão de segurança nacional.</li> <li>• Não estamos pedindo muito. Não queremos prejudicar ninguém e, muito menos, qualquer Estado-membro da Federação. Estamos pedindo o mínimo diante do abandono a que fomos relegados no curso de quase toda a nossa história. Não queremos atrapalhar ninguém. Só queremos que não atrapalhem a nossa destinação de progresso e desenvolvimento, para, com isso, nós amazonenses podermos dar uma parcela de contribuição expressiva ao processo de desenvolvimento do país.</li> </ul>
<p>Eunice Michiles/PFL-AM (Fase M, Emenda 7624, 05/08/1987):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A ocupação efetiva da Amazônia, subtraindo-a à cobiça internacional, só começou a se consolidar quando da criação da Zona Franca de Manaus que permitiu o desenvolvimento de um parque industrial moderno.</li> <li>• Hoje, porém, outras razões tornam importante, essencial mesmo, a manutenção da Zona Franca de Manaus, como polo de atração interna e de desenvolvimento regional. Acresce que para lá converge considerável fluxo turístico, indispensável à economia local, atraído pela vantagem do livre comércio. A extinção do sistema de incentivos fiscais hoje vigente importaria na supressão desse fluxo, desviado para o Exterior, onde consumiria preciosa massa de divisas em moeda estrangeira. Seriam grandes os prejuízos para a indústria hoteleira e para a economia local, e maiores ainda para o país.</li> <li>• Ademais, é necessário dar segurança aqueles que acreditaram no sistema de incentivos e que, correndo riscos, direcionaram seus investimentos para a Zona Franca.</li> </ul>
<p>Beth Azize/PSB-AM (Fase M, Emenda 15029, 13/08/1987):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A Zona Franca de Manaus, ao longo dos anos, tem atingido plenamente os seus objetivos, a despeito das fraudes na importação de mercadorias, realizadas com a conivência de membros do Governo do Estado do Amazonas.</li> <li>• Sua perenização pela futura Carta Magna brasileira a livrará dos riscos de sua eventual extinção pelo legislador ordinário - com os decorrentes prejuízos para a economia de toda a Região - e criará condições para a implantação de novos projetos empresariais, com o surgimento de novos empregos e o desenvolvimento constante do interior da Amazônia.</li> </ul>
<p>José Dutra/PMDB-AM (Fase M, Emenda 14790, 13/08/1987):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A Zona Franca de Manaus constitui-se no único projeto federal no Norte, que deu certo, e que está respondendo positivamente aos anseios desenvolvimentistas dos povos do Amazonas, Acre, Rondônia e do Território de Roraima. [...]</li> <li>• Ocorre, entretanto, que os inimigos desse projeto, vez por outra, utilizando-se de meios escusos, procuram solapar as bases desse instrumento de desenvolvimento, ora levando a notícia de sua extinção ora promovendo divulgações negativas sobre ele, com a finalidade de gerar a insegurança e intranquilidade na consciência dos empresários que pretendem investir naquela área. Isso não pode continuar. É preciso colocar um fim nessa intenção de destruir a Zona Franca de Manaus. Esse objetivo, contudo, só será atingido com a inserção, no novo texto Constitucional, de dispositivo que garanta a manutenção dos incentivos concedidos à Zona Franca de Manaus, daí a apresentação da presente emenda.</li> </ul>
<p>Bernardo Cabral/PMDB-AM (Fase M, parecer à Emenda 5507):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A Zona Franca de Manaus tem-se revelado, desde a sua implantação, pelo Decreto-Lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967, uma experiência vitoriosa, dados os seus resultados efetivamente positivos, para a região e para o próprio País. Assim, é de acolher-se em sua essência a Emenda do ilustre Constituinte, que determina a manutenção da ZFM, aconselhando a prudência, todavia, não se fixem prazos. A Zona Franca deve permanecer enquanto mostrar-se útil para o desenvolvimento regional.</li> </ul>
<p>Bernardo Cabral/PMDB-AM (Fase O, parecer à Emenda 27253):</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• O autor da Emenda pretende suprimir o Art. 54 e seus parágrafos, das "Disposições Transitórias", por entender ser inadmissível constar nelas caráter permanente. O preceito em tela visa a melhor esclarecer o tema não deixando dúvida quanto à manutenção da Zona Franca de Manaus.</li> </ul>
<p>Bernardo Cabral/PMDB-AM (Fase O, parecer à Emenda 34425):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propõe, o ilustre Constituinte, a supressão do artigo 55 e das Disposições Transitórias. O primeiro mantém a Zona Franca de Manaus e os seus incentivos; o segundo institui a Superintendência da Amazônia Ocidental (SUDAMOC), por desmembramento da SUDAM. A Zona Franca de Manaus foi instituída para conseguir-se a efetiva integração da Amazônia ao desenvolvimento nacional. Esse objetivo, embora alcançado, não afasta a necessidade de consolidação e expansão da região amazônica integrada ao desenvolvimento nacional, mantida a Zona Franca como importante e permanente polo de irradiação e até mesmo de sustentação do desenvolvimento, que exige, sempre, a conquista de novas fronteiras. Quanto ao desdobramento da Zona franca, com a criação da SUDAMOC, que a Emenda quer suprimir, realmente, convém seja objeto de melhor análise, por isso que a supressão do artigo 55 é aconselhável.</li> </ul>

Quadro 8 - Resumo de argumentos favoráveis à ZFM utilizados na justificação das emendas apresentadas ou em pareceres de relatores na Assembleia Nacional Constituinte

Fonte: CEDI/Câmara dos Deputados (2011).

<b>Argumentos Contrários</b>
<p>Fernando Bezerra Coelho/PMDB-CE (Fase B, parecer à Emenda 47):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• [...] O Anteprojeto admite a concessão de incentivos regionais [...] As isenções e benefícios assemelhados estão garantidos enquanto se mostrarem eficazes, caso específico da Zona Franca de Manaus. Mesmo atingindo seu termo final, há possibilidade de prorrogação no âmbito da legislação ordinária.</li> </ul>
<p>Fernando Bezerra Coelho/PMDB-CE (Fase B, parecer à Emenda 81):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A Emenda do nobre Constituinte objetiva estabelecer vinculação de parte da receita tributária da União.</li> <li>• Se, por um lado, pensamos ser importante que os recursos públicos sejam aplicados preponderantemente em áreas e setores prioritários, entendemos, por outro lado, que o disciplinamento de vinculação de receitas, a nível constitucional, resultaria, sem dúvida, no comprometimento rígido de toda a receita pública somente com aquelas áreas e setores julgados prioritários em determinado momento e situação, com abstração de estudos e análises objetivas indispensáveis à elaboração das políticas públicas.</li> <li>• A vista dessas considerações, é de se reconhecer, ainda, o Poder Legislativo, por ocasião da discussão e votação do Orçamento, ficaria tolhido em sua função de decidir plenamente sobre a alocação e aplicação dos recursos dentro de uma visão global da realidade econômico-social do País.</li> </ul>
<p>José Serra/PMDB-SP (Fase E, parecer à Emenda 159):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A Emenda do nobre Constituinte objetiva estabelecer vinculação de parte da receita tributária da União, seguindo linha diferente do Anteprojeto da Subcomissão que se orientou no sentido de deixar plenamente livres as receitas que a Constituição prevê a disposição das várias unidades governamentais.</li> <li>• Não obstante a importância da emenda oferecida pelo nobre constituinte, entendemos deve ela ser objeto de norma infra-constitucional, porquanto versa sobre matéria que, por sua natureza e características, pode vir a passar por frequentes modificações, em decorrência da própria evolução econômico-social do país, à qual os fatos específicos relativos à área tributária se acham intimamente ligados.</li> <li>• Tais considerações se justificam, ainda, pelo fato de que a Constituição, como lei fundamental do País, deve vigorar por longo tempo, com o mínimo de alterações, através de diferentes conjunturas econômicas e sociais.</li> <li>• Agiu acertadamente a Subcomissão "de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas" ao deixar de incluir em seu Anteprojeto norma específica, própria de legislação infraconstitucional.</li> </ul>
<p>Bernardo Cabral /PMDB-AM (Fase M, parecer à Emenda 5808):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não merece acolhimento a tentativa de perpetuar no texto constitucional programa de incentivo fiscal do governo destinado ao desenvolvimento regional.</li> </ul>

Quadro 9 - Resumo de argumentos contrários à ZFM utilizados na justificação das emendas apresentadas ou em pareceres de relatores na Assembleia Nacional Constituinte

Fonte: CEDI/Câmara dos Deputados (2011).

Nos próximos dois quadros, estão trechos colhidos nos discursos e pronunciamentos nas comissões e no plenário da Assembleia Nacional Constituinte. O Quadro 10, a seguir, apresenta os argumentos contrários, e o Quadro 11, os favoráveis.

<b>Argumentos Contrários</b>
<p>Paulo Ramos/PMDB-RJ, Comissão de Sistematização, em 23/09/1987:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquanto o empresariado nacional, especialmente o micro, o pequeno e o médio empresário, não têm acesso a tratamento preferencial, não têm acesso a recursos e juros subsidiados, pretende-se neste País criar mais zonas, agora chamadas de processamento de exportação, a exemplo da Zona Franca de Manaus, que, na realidade, num futuro muito próximo, não mais serão zonas de processamento de exportação, mas, sim, centros que representarão um mercado interno privilegiado, uma reserva de mercado.</li> <li>• Hoje, a Zona Franca de Manaus representa um grande fracasso, porque lá quase tudo é produzido sem qualquer transferência de tecnologia, sem qualquer aproveitamento para a vida nacional. Tudo que lá é produzido se destina ao mercado interno. É preciso verificar como se encontra, atualmente, o Estado do Amazonas para concluir que a Zona Franca de Manaus tem representado um grande engodo, que tende a ser reproduzido em outros pontos do País. Precisamos, pois, compreender que, além de não ser próprio para constar na Constituição, este tema, como está posto, constitui um grave atentado à soberania nacional [...].</li> </ul>
<p>José Genoíno, Comissão de Sistematização, em 16/11/1987:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sr. Presidente, encaminho contra a emenda do ilustre Constituinte Adolfo Oliveira por achar que não tem sentido, numa Carta Constitucional, tratarmos, nas Disposições Transitórias, de matérias como esta. Aliás, normalmente temos que acabar com várias matérias incluídas nessas Disposições Transitórias, que não têm nada a ver com as Disposições Transitórias de uma Carta Constitucional.</li> </ul> <p>Aproveito o encaminhamento contra esta emenda para citar outras. Por exemplo: Colégio Pedro II nas Disposições Transitórias, é banalizar demais; Zona Franca de Manaus nas Disposições Transitórias, é banalizar; art. 14, §§ 3º e 4º, "trem da alegria" nas Disposições Transitórias, não dá; arts. 59 e 61, outro "trenzão da alegria", não dá. Nós estamos fazendo uma carta constitucional, estamos discutindo Ordem Econômica, Ordem Política, o Estado, sistema de Governo, as relações de propriedade; estamos discutindo direitos individuais e direitos coletivos, quando chegamos nas Disposições Transitórias, caímos numa certa banalização. [...]</p>
<p>Cristina Tavares/PMDB-PE, Comissão de Sistematização, em 17/11/1987:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A Zona Franca de Manaus, que tem vinte anos de existência, não está produzindo tecnologia. Ela copia e contrabandeia tecnologia. A Zona Franca de Manaus não pode ser comparada com o sudoeste asiático, pois a Malásia e a Coreia são exportadores do comércio, enquanto que a Zona Franca é importadora. O atraso tecnológico do que se produz no sudoeste asiático é de zero a dois anos. Já na Zona Franca de Manaus é de dez anos. [...]</li> <li>• Srs. Constituintes, este é um dos artigos mais importantes desta Constituição, porque através dele vamos fazer a definição entre desenvolvimento integral e o enclave. Tenho uma posição diante da Zona Franca de Manaus: ali, há empregos, há recursos carreados, tal como na minha região, o Nordeste. Os recursos que vão para a Amazônia não se integram à sociedade, ao povo, mas ficam nas oligarquias: no Nordeste, as oligarquias rurais; na Amazônia, as oligarquias implantadas na Zona Franca de Manaus. [...]</li> <li>• Os incentivos para a Zona Franca de Manaus estão na ordem de 1,5 bilhões de dólares por ano e os empregos diretos criados são apenas 60 mil. Nesses 60 mil empregos, o salário médio é inferior a 200 dólares por mês e o incentivo por emprego criado é de 2.500 dólares, ou seja, acima de 10 salários mínimos de incentivos para cada emprego criado. [...]</li> <li>• Há um amazônico equívoco na noção de desenvolvimento a partir da Zona Franca de Manaus. Mas é preciso que se faça justiça. O desenvolvimento não pode ser feito por decreto. Reconheço o enorme esforço do Relator Bernardo Cabral, reconheço o enorme esforço da bancada da Amazônia e ressalto o esforço da Constituinte Beth Azize, do Partido Socialista Brasileiro, no sentido de manter, de alguma forma, a Zona Franca de Manaus, não com esses incentivos, não com esse exagero, mas fazendo com que aos poucos, vá se integrando uma zona que deveria ser de produção de tecnologia e com que, com os recursos dados para aquela região, possam</li> </ul>

<p>abranger a mata, o homem, a ecologia. [...]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concluindo, Sr. Presidente, quero dar o meu testemunho. O Constituinte Sigmaringa Seixas, que me indicou para defender a sua emenda, deliberou, depois de um acordo feito com o Relator e com Deputados da bancada da Amazônia, retirar os §§ 1º e 2º do art. 48, que assegurava incentivos fiscais e as quotas de moeda estrangeira [...].</li> </ul>
<p>Paulo Delgado/PT-MG, 293ª Sessão da ANC, em 22/06/1988:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Em nome do Partido dos Trabalhadores participei das discussões deste acordo tendo em vista que, para nós – mantida a perenização e a concepção de enclave industrial parasita da economia do País – somente restaria a supressão pura e simples do artigo e seu parágrafo. Não foi muita a conquista, mas a aberração do privilégio e da concessão eterna e independente da política industrial do Brasil conseguimos evitar, submetendo ao Congresso Nacional a discussão e aprovação dos critérios para aprovação de projetos naquela área.</li> <li>• Contudo, aproveitando-se da desinformação da grande maioria, determinados setores quiseram situar esta proposta como tentativa de extinguir a ZFM como polo industrial e também de impedir o debate sobre a política industrial ali observada.</li> <li>• Ora, é de conhecimento geral que a permanência da ZFM é um fato assegurado por lei, estando sua vigência prorrogada até o ano 2007 e, em nenhum momento se falou em extingui-la ou em combater sua prorrogação. O que precisa ficar claro a todos os Constituintes e à opinião pública é que a "política industrial" da ZFM mencionada no texto do Centrão é um dos instrumentos da política industrial e regional do País e, como tal, deve ser submetida à apreciação do Congresso Nacional, conforme prevê o art. 57, inciso IV da nova Constituição. Como tal, as reavaliações e redirecionamentos destas políticas nacionais que o Congresso julgar convenientes no futuro podem afetar os objetivos e mecanismos da ZFM. Porém, aprovado o texto da perenização qualquer mudança neste instrumento e em seus mecanismos exigiria reforma constitucional, sob pena de se obstruir a própria implementação das decisões legislativas [...].</li> <li>• Permanece a necessidade de se implantar ali uma indústria que gere, absorva e transfira pra o Brasil tecnologia desde o seu cérebro, e não apenas os seus dedos, humanos, mas robotizados.</li> <li>• Mas a lição maior que a questão oferece à sociedade é a de que continua a vigorar neste País, até mesmo nos trabalhos da Constituinte, a prática de utilizar decisões referentes às opções de desenvolvimento nacional como bandeiras eleitoreiras, de que resultará o favorecimento a interesses privados que não se pautam pelos benefícios aos trabalhadores.</li> <li>• Por eles a questão básica é adequar de forma crescente partes das políticas industrial e regional brasileiras a interesses particulares, sejam econômicos ou eleitoreiros.</li> </ul>

Quadro 10 – Trechos de argumentos contrários à ZFM retirados de discursos e pronunciamentos na Assembleia Nacional Constituinte

Fonte: Câmara dos Deputados.

<p><b>Argumentos Favoráveis</b></p> <p>José Fernandes/PDT-AM, 19ª Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização, em 16/09/1987:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Do Amazonas nós esperávamos, sobretudo, que houvesse, da parte da Assembleia Nacional Constituinte, um entendimento de que as promessas [...] de diminuição dos desequilíbrios regionais pudessem realmente, através da nova Lei Magna, permitir que tivéssemos caminhos seguros para diminuir a grande diferença que existe entre áreas do Centro-Sul do País e áreas penosas das regiões Norte, Nordeste e até Centro-Oeste.</li> <li>• As propostas que, inclusive, estão sendo levadas à futura Constituição em nada divergem dessas tentativas falhas de desenvolver a Amazônia. E o único projeto que deu certo, até agora, foi o projeto especial e específico de incentivo tributário da Zona Franca de Manaus.</li> <li>• Hoje nós vemos que além de não haver solução prevista na futura Constituição, nós até desejamos manter esse único projeto e estamos com dificuldades não só de compreensão da Assembleia Nacional Constituinte, mas, até mesmo, pelo ataque que vem sofrendo de parte das autoridades, especialmente do Ministério da Fazenda em relação à Zona Franca de Manaus [...].</li> </ul>
<p>José Fernandes/PDT-AM, Comissão de Sistematização, em 23/09/1987:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Há um outro aspecto que também precisa ser lembrado. Este País não teria, hoje, atingido um alto índice tecnológico na área da indústria eletro-eletrônica se não existisse a Zona Franca de Manaus, eis que ela é a porta de entrada da tecnologia de ponta [...].</li> <li>• Nós o queremos na Constituição, porque, anualmente, quando Ministros como o Sr. Bresser Pereira, por exemplo, examinam o balanço comercial do País, em primeiro lugar são lembrados, de maneira irresponsável, os parcos dólares destinados à Zona Franca de Manaus.</li> </ul>

Beth Azize/PSB-AM, Comissão de Sistematização, em 17/11/1987:

- [...] ao argumento de que inserir a Zona Franca de Manaus no texto constitucional é pouco recomendável, responderia que diversas matérias que foram aqui votadas e até aprovadas, à luz do Direito Constitucional, não são questões de natureza constitucional.
- Ora, Srs. Constituintes, estamos mudando o Brasil e a Amazônia é mais Brasil do que qualquer ponto do território nacional, pelo sofrimento do seu povo, sobretudo pela falta de atenção do Governo Federal para com aquela região. [...]
- O povo do Amazonas importa tudo o que consome por falta de uma política séria de governo para aquela região. É verdade que a Zona Franca de Manaus representa alguns poucos privilégios para o Estado do Amazonas, mas é o mínimo que o Governo pode dar àquela gente. Eu até cometeria o exagero de dizer que o Governo Federal deveria subsidiar, pagar ao homem amazônida para ali residir, porque vivemos com muito sacrifício.

Quadro 11 – Trechos de argumentos favoráveis à ZFM retirados de discursos e pronunciamentos na Assembleia Nacional Constituinte

Fonte: Câmara dos Deputados.

Ao analisar os documentos e os pronunciamentos por completo, encontrou-se de forma corrente, os seguintes argumentos contrários à prorrogação da ZFM via Constituição Federal:

- 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 eleitores.

Por outro lado os parlamentares favoráveis justificavam seus votos e pediam apoio para a matéria com 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;
- n) Uma homenagem a atuação do relator.

Ao final, o artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi aprovado sem maiores dificuldades na Comissão de sistematização e no plenário da constituinte.

Votação do Destaque n° 0741-87 na comissão de sistematização. (Recepção e prorrogação da ZFM)	Votação no plenário da ANC da Fusão da Emenda n° 2.045 e Destaques n° 1.838, 1.440 e 1.443. (Recepção e prorrogação da ZFM)
Sim – 72 votos Não – 7 votos Abstenção – 3 votos Total – 82 votos	Sim – 394 votos Não – 5 votos Abstenção – 6 votos Total – 405 votos

Quadro 12 – Resultado das votações dos destaques relacionados com a recepção e prorrogação da ZFM na Comissão de Sistematização e no plenário da ANC de 1988

Fonte: Elaboração do autor

As entrevistas com dois constituintes da bancada do Amazonas esclareceram que houve uma articulação nos bastidores para remover a resistência de deputados do sul e sudeste do país.

Foram exaustivas reuniões para que a ideia, em termos constitucionais, chegasse a bom termo. A principal foi a que se efetivou na residência da deputada Beth Azize, por ser ela uma das figuras da liderança da corrente esquerdista e, portanto, com trânsito para convidar outros líderes, à frente o então deputado Lula, eis que o PT era o principal obstáculo a essa concretização.

A partir daí, com outras lideranças do Nordeste (alguns integrantes do autodenominado Centrão) acertei que concordaria com a aprovação de algumas das suas reivindicações, notadamente a repartição das receitas tributárias, desde que eles votassem a favor da emenda da ZFM.

Assim, inclusive com o apoio do Líder do PFL, deputado José Lourenço (eu era filiado ao PMDB), as lideranças assinaram a mencionada emenda, a qual, com o apoio ostensivo do Relator, concretizou a manutenção da ZFM, por mais 25 anos (CABRAL, 2012)<sup>68</sup>.

Para Beth Azize (2012)<sup>69</sup>, a dificuldade de apoio à emenda estava relacionada com o desconhecimento dos parlamentares sobre o funcionamento do modelo:

O acordo foi feito na minha casa, na presença do Lula [...], ele levou o líder do PT, mais uns dois ou três líderes de sindicatos de São Paulo e mais um líder de Manaus, que não sabia nem o que era Polo Industrial e nem Zona Franca, e nessa reunião eu consegui convencer não só a liderança do PT, como o próprio Lula, que eu iria apresentar uma proposta para constar nas disposições transitórias. [...] eles não queriam que a classe trabalhadora tivesse nenhum prejuízo em São Paulo e eu tinha dados estatísticos na mão e apresentei para eles que o polo Industrial de Manaus gerava mais emprego em São Paulo.

Foi um debate muito pobre, primeiro porque o pessoal da Amazônia eram poucos e a representação era muito pequena, não tinha força política, nunca teve força política. Até hoje, é a mesma coisa, não tínhamos força política, densidade eleitoral e estávamos no fim do mundo, quer dizer, o povo brasileiro nem sabia o que era Polo Industrial de Manaus e os constituintes não estavam nem aí para Zona Franca, para eles, Zona Franca, na época, era comprar um vídeo cassete por um preço melhor, um aparelho de televisão importado da Sony, [...]. A dificuldade foi eles entenderem que isso era um benefício para o país, porque ia proporcionar uma aglutinação maior de pessoas num local que não havia população enquanto outros estavam saturados, [...] cada um visualizava os interesses de seu estado, eles não visualizavam o macro, [...] porque eles não tinham a menor ideia do que era isso, nem como funcionava. Eles eram contra a Zona Franca de Manaus, primeiro por que eles não sabiam o que era, [...].

Apesar das dificuldades narradas acerca do desconhecimento do modelo, Cabral (2012)<sup>70</sup> identificou claramente que como relatores da subcomissão e comissão temática “os constituintes Fernando Bezerra Coelho e José Serra sempre se opuseram à prorrogação da ZFM, com o argumento de que o assunto melhor seria tratado em norma infraconstitucional”. Contudo “para outros constituintes, o motivo não declarado era de que isso constituía um

<sup>68</sup> Informação fornecida pelo Ex-Deputado Federal Bernardo Cabral em entrevista concedida ao autor em 30/07/2012.

<sup>69</sup> Vide nota de rodapé nº 56.

<sup>70</sup> Vide nota de rodapé nº 57.

privilégio, através da Lei Maior, apenas para um Estado da Federação, em detrimento dos demais”.

A pesquisa identificou algumas tentativas de inserir no texto constitucional instrumentos de exceção fiscal para outros entes da Federação, a saber: Adolfo Oliveira (PFL – RJ) apresentou o destaque nº 6466-87 que propunha um regime de exceção fiscal e bancário no município de Petrópolis; e Jesus Tajra (PL-PI) a emenda nº 442-87, pleiteando a isenção de 50% dos impostos federais para as empresas instaladas naquele Estado<sup>71</sup>.

Na entrevista, Cabral (2012)<sup>72</sup> também considerou que “consagrar a manutenção da Zona Franca de Manaus, por mais 25 anos, no texto constitucional, era a única forma de garanti-la dos sucessivos ataques que sempre foram desferidos contra ela, mormente por portarias ministeriais”. Desta forma, os parlamentares do Amazonas, apesar de poucos e de partidos variados estiveram todos coesos. Contudo, reconhece que “a posição estratégica do Relator, liderando a aprovação ou a derrubada das emendas, tornou-se fundamental e indispensável para a consagração do art. 40, do ADCT”.

Neste ponto, cabem algumas reflexões: caso Jesus Tajra ou Adolfo Oliveira fossem o relator da Comissão de Sistematização, teria o Piauí ou Petrópolis conseguido aprovar os incentivos fiscais pleiteados pela emenda dos referidos constituintes? Até que ponto a trajetória de três décadas da institucionalização do Modelo ZFM influenciou na decisão política tomada pelo Congresso Nacional pela continuidade do modelo? Esse histórico teria faltado para as demais propostas de incentivos fiscais para outras regiões? A princípio, a aprovação de um dispositivo deste tipo, dependeria exclusivamente da posição ocupada por um parlamentar ou da habilidade política do mesmo? Ou de uma conjuntura política favorável juntamente com diversas outras variáveis?

Abaixo, trecho do discurso final do relator ao apresentar à Comissão de Sistematização o acordo em torno do artigo do ADCT que prorrogou a ZFM, pelo qual se pode notar um apelo em tom pessoal do relator:

---

<sup>71</sup> A proposta de Adolfo Oliveira para Petrópolis foi rejeitada em Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, em 16/11/1987, com 55 votos “não” contra 23 votos “sim”; a proposta de Jesus Tajra foi rejeitada pelo plenário da ANC, na 293ª Sessão, em 22 de junho de 1988, com 243 votos “não”, 149 votos “sim” e 35 abstenções.

<sup>72</sup> Vide nota de rodapé nº 57.

Quero registrar os agradecimentos e, também, em particular, agradecer aos Constituintes Cristina Tavares, Francisco Dornelles e José Serra que tiveram a compreensão suficiente para, engrossando o que fez o Constituinte Sigmaringa Seixas, se fixarem apenas nos §§ 1º e 2º [retirada destes e manutenção do caput do artigo]. Quero que todos atentem apenas para um fato: não cabe, aqui, palavra alguma de desagrado. [...] quero que todos os Srs. Constituintes sintam que se trata de um pleito do meu Estado e na hora em que encerramos, por enquanto, os trabalhos desta Comissão de Sistematização, gostaria muito de ver o destaque do eminente Constituinte Sigmaringa Seixas aprovado por unanimidade (CABRAL, 1987)<sup>73</sup>.

Ambos os constituintes entrevistados afirmaram que não houve suporte, por exemplo, do MDIC e tampouco do Governo do Estado do Amazonas. Para Cabral (2012)<sup>74</sup> “os atores-chaves que atuaram pela aprovação foram apenas os Constituintes que representavam o Amazonas e as lideranças partidárias (após a composição), eis que não houve ajuda relevante de qualquer instituição”.

É possível perceber pela leitura das notas taquigráficas que a movimentação de Cabral para aprovar a emenda seria bem sucedida e que isso já incomodava lideranças políticas locais, que espalhavam pela cidade panfletos apócrifos imputando-lhe acusações variadas, inclusive a de articular em desfavor da ZFM. Após aprovação da emenda na comissão de sistematização, boa parte dos pronunciamentos foi de desagravo ao relator.

Realizada em 1987, 20 anos após o início efetivo das operações industriais da ZFM, a Assembleia Nacional Constituinte foi vista pelos parlamentares do Amazonas como uma oportunidade para garantir certa estabilidade ao Modelo ZFM, cuja trajetória já tinha sedimentado resultados sociais e econômicos e uma diversidade de interesses políticos e econômicos no Estado, na região da Amazônia Ocidental, fora dela e até do Estado brasileiro.

As discussões em torno do Modelo ZFM vão muito além de uma discussão de política industrial, econômica ou de desenvolvimento regional e atingem fundamentalmente os interesses políticos, eleitorais e econômicos no âmbito local. De forma que os ocupantes de “cadeiras”, isto é, de cargos eletivos e de livre nomeação, como as superintendências das autarquias SUDAM e SUFRAMA, tendem a assumir comportamentos políticos

<sup>73</sup> Trecho de pronunciamento do Constituinte Bernardo Cabral na Reunião Ordinária na Comissão de Sistematização em 17/11/1987. Disponível no site da Câmara dos Deputados.

<sup>74</sup> Vide nota de rodapé nº 57.

comprometidos com interesses pessoais e da política local, pois suas próprias “cadeiras” são cobiçadas por outros que podem ter interesses parecidos ou distintos.

Neste ponto, a análise histórica do fenômeno aliada ao arcabouço teórico do Institucionalismo Histórico ajuda a entender alguns pontos da política de incentivos fiscais da ZFM:

- a) A ZFM rompeu a trajetória do entre-ciclo<sup>75</sup> econômico pós-economia da borracha, ou seja, o modelo causou uma inflexão no cenário econômico-social de crise, causada por mudanças no contexto político, econômico, social e tecnológico inclusive no âmbito internacional.
- b) A nova conjuntura política nacional, imposta pela tecnocracia e pelo regime ditatorial militar no Brasil, instrumentalizou as instituições promotoras da ZFM para executarem a política de incentivos fiscais que proporcionou mudanças rápidas no cenário econômico da Região da Amazônia Ocidental, concentrando seus efeitos na cidade de Manaus.
- c) As forças políticas e econômicas locais viram no Modelo ZFM esperança, oportunidades, chances de progresso e da volta de um dinamismo que se esvaía aceleradamente. Esta situação foi ilustrada por Carvalho (2009) que percebeu como burocratas e homens de negócios viram na implantação do Modelo a “redenção da Amazônia Ocidental”.
- d) Tão logo, em 1967, a política fora remodelada e rapidamente institucionalizada em regras e incentivos, os laços entre as elites locais, nacionais e o capital internacional foram rapidamente reatados e uma nova rede de interesses, identidades e clivagens sociais fora iniciada e paulatinamente reforçada diariamente pelo “sucesso” do modelo. Este fenômeno levou a consolidação daquilo que Tupiassu (1979) chamou de clima ideológico favorável.
- e) Foi esta rede de interesses, isto é, este arranjo institucional flexível aos interesses do capital internacional, bem como à parcela do capital nacional e de grande parte do capital e das elites regionais, que entre a reformulação da política em 1967 e a ANC de 1987, criou e fortaleceu atores capazes de defender esses interesses num momento de disputa tão aberto quanto uma assembleia constituinte e de saírem-se vitoriosos do embate em torno do modelo.

---

<sup>75</sup> Ver Seção 1.1 no Capítulo 1.

- f) Obviamente, outros fatores, como a relatoria do texto constitucional por um deputado membro da elite política local e a própria característica do texto constitucional, de ser receptivo a questões amplas, colaboraram para o sucesso da recepção do Modelo ZFM pela Constituição de 1988.
- g) Neste ponto, é preciso enxergar como três instrumentos teóricos nos ajudam a entender esta decisão, pois não há dúvidas de que a trajetória histórica e institucional foi preponderante à decisão, mas a “lei da situação” defendida por Follet<sup>76</sup> também, uma vez que a conjuntura do momento, isto é, a correlação de forças, as articulações da bancada amazonense também influenciaram. Da mesma forma o Modelo da Política Governamental de Allison e Zelikow (1999), pois aquilo que se defende depende de quem está sentado em que cadeira. Assim, a posição do relator poderia ser antecipada por seus pares e interlocutores, proporcionando uma série de barganhas que conformaram a decisão final.
- h) Há um ponto, cujas discussões teóricas sobre a ZFM pouco se aprofundam, mas é possível identifica-lo nos discursos de alguns parlamentares, que é a ausência de outras políticas públicas para a Região Amazônica como um todo e para a Amazônia Ocidental em específico. A decisão de não criar políticas alternativas para o desenvolvimento e progresso dessa região fortalece a política de incentivos fiscais da ZFM. Ao deixar de lado diferentes alternativas disponíveis, ao enfraquecer iniciativas que se distanciam das operações do Modelo ZFM, ou do PIM, o Estado fortalece o comportamento político de defesa do Modelo ZFM. É claro que diante de defensores legítimos do modelo, de grupos de atores, cuja sobrevivência econômica está diretamente ligada a este, juntam-se aqueles para os quais modelo é apenas uma oportunidade dentre muitas outras, como o capital internacional, o qual diante de outras possibilidades defende o modelo por questões de custos operacionais, exercendo um comportamento que Motta (1990) chamou de capitalismo pária, porque atua onde for momentaneamente mais vantajoso economicamente, sem criar vínculos com as regiões em que operam que vão além das oportunidades financeiras.

---

<sup>76</sup> Ver Seção 2.2 no Capítulo 2.

#### **4.1.2 Emenda Constitucional n° 42/2003 – Zona Franca de Manaus até 2023**

Em 30 de abril de 2003, o Ministro de Estado da Fazenda, Antonio Palocci Filho, e o Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu de Oliveira e Silva, encaminharam ao Presidente da República uma Proposta de Emenda Constitucional para alterar o Sistema Tributário Nacional, acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial, E.M.I. n° 84/MF/C.Civil, que entrou na Câmara dos Deputados como Reforma Tributária n° 41/2003 e resultou na Emenda Constitucional n° 42/2003, conhecida como Reforma Tributária do Governo Lula ou Reforma Tributária de 2003.

A exposição de motivos dos ministros explicitava a necessidade de reestruturar o Sistema Tributário Nacional. Dentre diversos pontos abordados no documento, destacam-se para os fins desta tese:

- a) O entendimento de que a reorganização desse sistema é decisiva, da perspectiva das relações internas ou internacionais, para o bom funcionamento da economia e a melhor equação para as questões sociais, especialmente em decorrência do desenvolvimento da produção nacional;
- b) Necessidade de mudar a lógica de financiamento da seguridade social, para estimular a formalização das relações de trabalho;
- c) Minoração da regressividade do sistema impositivo, que deveria resultar da ampliação e do aprimoramento da tributação direta, especialmente, pela progressividade [...] observando-se a redução do ônus para as populações de baixa renda, mediante redução da carga tributária sobre os bens de consumo popular, em especial, sobre os gêneros alimentícios de primeira necessidade;
- d) Ampliação do universo de contribuintes, com ênfase para a redução da evasão tributária e da informalidade;
- e) O desafio de mudar o modelo sem causar reduções nas receitas disponíveis aos entes federados e tampouco elevar a carga tributária total do País;
- f) Manter a arrecadação nas três esferas de governo e fortalecer a Federação, objetivando estimular a atividade econômica e a competitividade do País, através da racionalização e simplificação dos tributos, e promover a justiça social, desonerando as pessoas de menor renda e ampliando a progressividade do sistema;

- g) O Brasil apresenta desequilíbrios regionais gravíssimos, sendo, portanto, necessários instrumentos que viabilizem a correção desse cenário, estabelecendo mecanismos que promovam um novo equacionamento das vantagens comparativas para a realização de investimentos produtivos; e
- h) Ao se referir ao fundo nacional de desenvolvimento regional: “tal medida assume, então, primordial importância para promoção do equilíbrio regional, também propiciando a eliminação de instrumento pouco saudável à Federação, a denominada ‘guerra fiscal’, incentivando o investimento e estimulando o crescimento das regiões e zonas menos desenvolvidas do País”.

Segundo Leite e Caldeira (2008, p. 76), a proposta de reforma tributária encaminhada pelo executivo trazia como principais pontos:

- a) Imposto sobre grandes fortunas: propõe a eliminação da necessidade de regulamentação por Lei Complementar (LC);
- b) Imposto territorial rural: transfere-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.

A proposta de Emenda à Constituição foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara em 29/05/2003 e passou a tramitar em Comissão Especial da Câmara dos Deputados, constituída em 04/06/2003, presidida pelo Deputado Mussa Demes (PFL-PI) e relatada pelo Deputado Virgílio Guimarães (PT-MG).

Em relação a esta decisão política do Modelo ZFM, realizou-se pesquisa documental. Foram consultadas e analisadas as emendas parlamentares à proposta de emenda constitucional enviada pelo Executivo, notas taquigráficas das reuniões da Comissão Especial da Câmara dos Deputados e discursos nos plenários da Câmara e do Senado à época da tramitação da matéria no Congresso Nacional. Nestes documentos, buscou-se sempre o termo “Zona Franca de Manaus” para encontrar trechos das discussões em que o modelo esteve em debate.

Realizou-se entrevista com o Deputado Federal Pauderney Avelino, em fase ainda muito incipiente da pesquisa. Foram frustradas as tentativas de entrevistas com dois políticos considerados muito ligados a causa, a atual Senadora e deputada à época da tramitação da matéria, Vanessa Grazziotin, e o ex-senador e atual prefeito de Manaus, Arthur Virgílio Neto. A análise da documentação sobre este tópico terminou em meados de 2012, momento que seria ideal para entrevistá-los, contudo, os três parlamentares concorreram entre si na eleição para prefeito da capital Manaus, e devido à dedicação integral deles à disputa eleitoral não foi possível obter entrevista com nenhum deles. Exceto o deputado Pauderney Avelino que fora entrevistado preliminarmente em junho de 2011, no seu gabinete em Brasília, no momento em que se realizava busca de documentos no Congresso Nacional. Por dois momentos, na coleta

de dados e após análise dos mesmos, foram feitas entrevistas com consultores legislativos da área tributária da Câmara dos Deputados e do Senado Federal<sup>77</sup>.

Na Comissão Especial para analisar a matéria, a proposta do Executivo, que já tinha sido levemente alterada pela CCJ, recebeu 466 emendas, das quais seis pretendiam incluir dispositivo que prorrogava a ZFM. Os principais argumentos que constavam nestas emendas estão resumidos no Quadro 13.

Dados da Emenda	Argumentos principais
<p>Emenda :</p> <p>EMC 5/2003 PEC04103</p> <p>Autora: Vanessa Grazziotin</p> <p>Data 10/06/2003</p> <p>Objetivos: Prorrogar a ZFM até 2023</p> <p>Parecer do relator: rejeitada</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta de emprego, expressiva arrecadação de ICMS, atração de turistas, entreposto aduaneiro para o Caribe e EUA;</li> <li>• O PIM abastece parte do mercado interno e disputa o mercado internacional com produtos tipicamente regionais e sofisticados equipamentos eletrônicos.</li> <li>• “O PIM tem melhorado as condições de vida do homem da região, oferecendo-lhe trabalho, onde antes era obrigado a viver somente dos recursos de origens extrativistas”.</li> <li>• O distrito agropecuário "já está sendo" preparado para produzir alimentos para o próprio mercado manauara;</li> <li>• “O modelo não é só de sucesso econômico, mas também social. As indústrias lá implantadas dão benefícios sociais que não existe em nenhum lugar do país”.</li> <li>• “O modelo também é de preservação ambiental, pois se não houvesse a Zona Franca, que gerou opção de emprego e renda, a floresta não teria 98% de cobertura vegetal, a despeito dos Estados vizinhos onde houve a depredação do meio ambiente”.</li> <li>• A ZFM vem enfrentando nos últimos cinco anos uma sequência de crises que vão do contingenciamento das importações e ameaça de suspensão de incentivos fiscais concedidos pelo Governo Federal.</li> <li>• A ZFM tem dois incentivos básicos, relacionados ao IPI e II. Todos os outros tributos são pagos, sendo que o Amazonas arrecada 60% dos impostos federais na região Norte. Assim, “a ZFM não é um paraíso fiscal, é um polo industrial incentivado, que desenvolve a região com base tributária”.</li> <li>• A ZFM enquanto centro industrial e comercial tem dois objetivos intermediários que ligam a industrialização regional à industrialização do país: (1) o abastecimento do mercado nacional de bens de consumo duráveis, anteriormente importados e (2) a utilização de insumos e bens de capital produzidos pela indústria do Sul do país.</li> <li>• “Como se pode observar, seja no comércio, na indústria, na agropecuária, ou mesmo na área social e ambiental, a Zona Franca vem irradiando notáveis e indispensáveis benefícios para toda Amazônia Ocidental”.</li> </ul>
<p>Emenda:</p> <p>EMC 14/2003 PEC04103</p> <p>Autores: Pauderney Avelino (propositor) e Átila Lins, Francosco Garcia,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar, em caráter transitório, o atual regime de imposição do ICMS, no âmbito da ZFM, conforme Lei Complementar no. 24, de 7 de janeiro de 1975.</li> <li>• <b>Esse regime constitui pilar fundamental do processo de industrialização no Amazonas</b>, pois “gera os recursos necessários, em sua maior parte, à saúde das finanças estaduais e, seguramente,</li> </ul>

<sup>77</sup> Estes profissionais pediram que seus nomes não fossem divulgados. E que a tese fizesse menção apenas aos órgãos dos quais eles são servidores efetivos.

<p>Vanessa Grazziotin, Lupércio Ramos, Carlos Souza, Humberto Michilles e Silas Câmara.</p> <p>Data: 12/06/2003</p> <p>Objetivos: Preservar em caráter transitório o regime do ICMS para a ZFM e Prorrogar a ZFM até 2023.</p> <p>Parecer do relator: rejeitada</p>	<p>na atual etapa do desenvolvimento econômico e social, contribuirá para custear o ingente esforço da exploração racional dos extraordinários e quase intocados recursos da biodiversidade amazônica, capaz de se tornar, em prazo razoável, uma alternativa ao atual polo industrial incentivado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ademais, constitui elemento essencial à competitividade dos insumos industriais produzidos por empresas de pequeno e médio portes, estabelecidas em outras regiões do país, em relação aos similares importados.</li> <li>• Atende ao interesse geopolítico de manter o desenvolvimento econômico e social, como fator decisivo de resguardo da soberania nacional plena sobre a região e da integração desta ao espaço político-econômico brasileiro, senão também obsequia o princípio da segurança jurídica e se conforma ao objetivo fundamental da República no sentido da superação das desigualdades regionais</li> <li>• O dispositivo que propõe a prorrogação da ZFM até 2023 é necessário para evitar o contínuo esvaziamento de seus efeitos por lei ordinária ou diplomas normativos infra-constitucionais, como é fato notório. À insegurança jurídica que decorre desse comportamento censurável, que perturba os investimentos produtivos já implantados e inibe a vinda de novos empreendimentos, adiciona-se uma crescente pletera de feitos judiciais, objetivando o reconhecimento de situações que a norma constitucional transitória tornou inquestionáveis.</li> <li>• Utiliza argumentos do próprio executivo na defesa da diminuição das desigualdades regionais constantes na Exposição de Motivos Interministerial EMI nº84/MF/C. Civil</li> </ul>
<p>Emenda: EMC 153/2003 PEC04103</p> <p>Autor: Silas Câmara</p> <p>Data: 26/06/2003</p> <p>Objetivos: Prorrogar a ZFM até 2030.</p> <p>Parecer do relator: rejeitada</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar importante polo industrial, agropecuário e social.</li> <li>• <b>A mais importante fonte arrecadatória do Estado do Amazonas, em especial, no que tange ao ICMS.</b></li> <li>• Afora o IPI e o II “a ZFM paga todos os outros, sendo inclusive responsável por 60 por cento da arrecadação da região Norte, chega-se à conclusão de que, longe de se constituir em um “paraíso fiscal”, a Zona Franca de Manaus é um polo industrial incentivado, que, inclusive, abastecendo o mercado nacional de bens de consumo duráveis, além de insumos para indústria que eram, anteriormente, importados. – argumento idêntico ao apresentado pela então deputada Vanessa Graiotin na EMC 5/2003 PEC04103.</li> <li>• “Tais fatores, aliados ao fato de que a existência desse pólo industrial também colabora para a atração de mão-de-obra que, sem ele, poderia estar a serviço daqueles que depredam a própria floresta, justifica não apenas a manutenção de seu <i>status quo</i> tributário atual como, também, a própria prorrogação da existência da Zona Franca de Manaus”.</li> </ul>
<p>Emenda: EMC 312/2003 PEC041 03</p> <p>Autor: Humberto Michiles (PL/AM)</p> <p>Data: 27/06/2003</p> <p>Objetivos: Prorrogar a ZFM até 2023.</p> <p>Parecer do relator: rejeitada</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetiva superar, por via de completude do texto constitucional transitório, os senões que permitiram, por via de leis ordinárias e diplomas infra-legais, esvaziar o conteúdo do texto original do art. 40 do ADCT.</li> <li>• Quanto à prorrogação, as diversas Emendas já aprovadas em Comissões especializadas desta Casa entenderam-na necessária para a persistência da integração da Amazônia Ocidental e, em particular, do Estado do Amazonas ao espaço político-econômico brasileiro, até que efetivo projetos de desenvolvimento regional autossustentado seja efetivamente implantado e executado pela União, como parte dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social.</li> <li>• Nos autos da ADI N. 1799-2/DF, o Ministro Carlos Velloso ressaltou que “o constar da Constituição que é mantida a Zona Franca de Manaus é até inusitado, sem dúvida alguma. Demonstra, entretanto, o art. 40 a preocupação do Constituinte com essa zona de livre comércio; demonstra a preocupação do Constituinte em manter</li> </ul>

	<p>e proteger essa zona de livre comércio da ação do legislador ordinário. Isto tem que pesar no nosso julgamento”.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cita Marco Aurélio Greco: “Assim, o simples fato de ser prevista a manutenção daquela característica por 25 anos está a indicar que a proteção contida não se resume aos textos existentes à data da promulgação da Constituição, mas alcança a diferenciação de tratamento enquanto tal, dinamicamente aferida.</li> <li>• “Não se trata de mera manutenção da disciplina formal contida no diploma tal ou qual; Garantida foi a diferença de tratamento neles consagrada, a qual, deste modo, passou a integrar o próprio sistema constitucional”.</li> </ul>
<p>Emenda: EMC 343/2003 PEC04103</p> <p>Autor: Humberto Michiles (PL/AM)</p> <p>Data: 27/06/2003</p> <p>Objetivos: Proteger até 2023 as regras dos incentivos fiscais do ICMS no âmbito da ZFM;</p> <p>Parecer do relator: Parcialmente acolhida</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuida-se de preservar, num primeiro passo, no que respeita ao ICMS, em obséquio ao princípio da segurança jurídica e em atenção às regras da parte permanente da Constituição de 1988, atinentes à superação das desigualdades regionais (arts. 3o, inciso III; 43, § 2o; 151, inciso I; 165, §§ 6o e 7o; 170, inciso VII, e 174, caput e § 1o ), o regime jurídico aplicável à Zona Franca de Manaus, <b>único projeto efetivo de desenvolvimento econômico e social, de responsabilidade da União, implantado na Amazônia Ocidental.</b></li> <li>• Num segundo passo, objetiva-se permitir a extensão do prazo de garantia constitucional para permitir a geração de recursos que sustentarão os esforços para viabilização de projeto de desenvolvimento subregional, forte na exploração racional dos recursos da biodiversidade.</li> <li>• Os incentivos fiscais relativos ao ICMS constituem elemento essencial para a captação, implantação e expansão dos projetos de investimento na região, ao mesmo tempo em que, ao longo dos tempos, desde 1964, têm assegurado a integração do Estado do Amazonas ao espaço político-econômico brasileiro.</li> <li>• Essa circunstância é relevantíssima nesses tempos em que vozes importantes no cenário mundial tentam proclamar ser relativa a <b>soberania brasileira na região</b> e em que é tarefa prioritária nela evitar a penetração da narcoguerrilha.</li> <li>• Somente o fortalecimento da Zona Franca de Manaus e os efeitos progressistas no campo social dela emanados, inclusive o desenvolvimento econômico-social da Amazônia brasileira, permitirão a efetiva exploração racional da extraordinária e quase intocada biodiversidade amazônica e, em consequência, o alcance dos objetivos de reafirmação da soberania nacional e de frustração da narcoguerrilha, antes assinalados. Ademais, continuarão assegurando, nos níveis atuais, cerca de 98%, a preservação da floresta tropical úmida, reclamo das comunidades brasileira e internacional.</li> </ul>
<p>Emenda: EMC 395/2003 PEC 041/03</p> <p>Autor: Carlos Souza (PL/AM)</p> <p>Data: 27/06/2003</p> <p>Objetivo: Proteger até 2020 as regras dos incentivos fiscais do ICMS no âmbito da ZFM;</p> <p>Parecer do relator: rejeitada</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não criar óbices incontornáveis do ponto de vista fiscal aos Estados situados sobretudo na região norte.</li> <li>• Pretende que aquela região deve ter tratamento fiscal especial e diferenciado em alguns pontos, compatível com seu estágio de desenvolvimento.</li> <li>• Precisamos manter as vantagens competitivas que possui o PIM, hoje responsável por mais de 60 mil empregos diretos.</li> <li>• É preciso garantir ao Parque Industrial de Manaus a sua condição de competição, buscando novas tecnologias e iniciativas que o permita apresentar melhores produtos.</li> <li>• Não estamos defendendo privilégios, mas somente a manutenção e aperfeiçoamento da legislação existente para não vir a perder estímulos e incentivos ou permitir que estes venham a ser extensivos a outros Estados brasileiros que não necessitam.</li> </ul>

Quadro13 - Resumo das seis emendas apresentadas à EC nº 42/2003 solicitando a prorrogação do Modelo ZFM  
Fonte: Câmara dos Deputados.

O relator rejeitou todas as proposituras que visavam prorrogar a ZFM e acolheu parcialmente a emenda que preservava os benefícios do ICMS. Para este imposto, o relator propôs um tratamento diferenciado por um período de até 10 anos para os Estados menos desenvolvidos.

Cabe aqui a explicação de algo muito sutil:

- a) O art. 40 do ADCT garante os incentivos fiscais da ZFM até 2023;
- b) Entende-se que este artigo da constituição garantiu a recepção da ZFM e, portanto, de todas as medidas excepcionais garantidas por legislações tributárias infraconstitucionais, inclusive a Lei Complementar n° 24, de 07/01/1975, que dispõe sobre os convênios para a concessão de benefícios fiscais ao ICMS;
- c) A Lei Complementar n° 24/1975 regula a celebração e ratificação de convênios pelos Estados e pelo Distrito Federal, que trate de isenções do ICMS. Neste sentido, esta define que “a concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados” e a revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes;
- d) O art. 15 desta norma rege que “o disposto nesta Lei não se aplica às indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na Zona Franca de Manaus, sendo vedado às demais Unidades da Federação determinar a exclusão de incentivo fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas”.

Sendo a unificação da legislação e das alíquotas do ICMS, de forma progressiva e paulatina, um dos principais objetivos da emenda constitucional proposta pelo Poder Executivo Federal, a discussão desta, no que se refere à ZFM, abarca duas frentes:

- a) A prorrogação do modelo até 2023, entendendo-se que este se refere principalmente ao Decreto-Lei 288/1967, que garante incentivos nos impostos recolhidos pela União, principalmente, o IPI e II; e
- b) A tentativa de constitucionalizar ou de garantir os benefícios constantes da Lei Complementar n° 24/1975, no que tange às especificidades garantidas ao Estado do Amazonas na gestão de incentivos fiscais estaduais do ICMS.

Esse fato é preponderante, pois um dos principais objetivos da PEC era dirimir ou acabar com a guerra fiscal entre os Estados. Portanto, a discussão foi além da unificação das legislações

estaduais sobre este imposto e esbarrou em pelo menos uma excepcionalidade, a garantia constitucional do Estado do Amazonas na gestão do ICMS.

No dia 18/03/2003, o relator da Comissão Especial apresentou seu relatório e assim como ocorrera na constituinte, percebe-se a preocupação com as tentativas de constitucionalizar as demandas relativas à ZFM. Na apresentação, o relator explicou que retirou a prorrogação da ZFM do relatório. E justifica: "a questão será tratada de maneira equilibrada com os demais aspectos levantados e também com o conjunto das soluções tributárias que estamos discutindo com toda a bancada do Amazonas".

Entende-se que o relator preocupou-se fundamentalmente com as questões acerca das regras do ICMS, que a bancada do Amazonas queria constitucionalizar, enquanto benefícios exclusivos deste Estado. Em entrevista coletiva, um dia após a apresentação do relatório, o Relator, Virgílio Guimarães, proferiu a seguinte fala:

A ideia de constitucionalizar determinados programas só é viável no Brasil. Atribuo isso a uma, não sei, desconfiança da sociedade com o Parlamento. Tudo tem que ser constitucionalizado e não se sabe o que virá depois. Isso é tecnicamente incrível. [...] Quando encaminharmos a questão da Zona Franca - e farei isso hoje ainda -, provavelmente, teremos que dar um reequilíbrio ao procedimento através de uma ampliação do prazo da Lei da Informática. Mas, tecnicamente, é uma coisa que apenas houve no Brasil. [...] A retirada da questão da Zona Franca de Manaus visava exatamente discutir não a duração da prorrogação, porque essa já está definida até 2023, mas a abrangência, os termos e as correlações. São as questões envolvidas.

Por algum motivo, provavelmente, a simpatia do governo federal da época à matéria, juntamente com o interesse de setores da oposição, dava-se a prorrogação como certa. E os parlamentares amazonenses preferiram garantir essa conquista e deixar a questão mais complicada, o ICMS, para um acordo a ser construído posteriormente. Decisão que se mostrou acertada, para os objetivos destes, uma vez que a discussão sobre a reforma do ICMS estagnou, até ser adiada, diante da dificuldade de um acordo.

Essa discussão, evidentemente, escapa do juízo, do arbítrio do Relator. Ela é de tamanho alcance estrutural que envolveria uma rediscussão da reforma. Em questões muito menores, eu sempre disse que levantaria a ideia, mas que, na apresentação, seria um Relator *stricto sensu*, relatando o que fosse consenso para procurar compô-lo. Por mais que possamos arbitrar algum caminho, vamos dar passos sólidos. Numa questão dessa envergadura, imaginem um Estado podendo legislar sobre o ICMS enquanto os outros 25 Estados e o Distrito Federal não teriam essa possibilidade! É uma opção. Gostaria de ouvir todos os Estados e a União, e,

havendo entendimento, não terei dificuldade alguma em relatar. Mas eu gostaria de ter esse entendimento e buscar, junto com o Amazonas, alternativas e soluções.

O relator revela também a preocupação em garantir ao Amazonas uma inserção no texto constitucional específica para os benefícios fiscais da ZFM, temendo que isso motive outros setores, ou subsetores, da economia ou regiões.

Não há nenhuma divergência política. Sobre o reequilíbrio na [indústria de] informática, há um acordo absoluto, tanto por parte das autoridades e do empresariado de Manaus, quanto por parte do restante do País. Há certa dificuldade técnica sobre fazer isso na Constituição ou deixar que a própria legislação, a Lei de Informática, faça a prorrogação. Evidentemente, todos gostariam de ter um comando constitucional, de ter suas questões resolvidas nessa esfera. Quero confessar mais uma vez, como já fiz várias vezes nesta entrevista, o constrangimento de incluir questões desse tipo [...]. Mas se não tiver condição, do ponto de vista do processo econômico, é justo.

Fica claro a necessidade de que os benefícios para a ZFM e para a Lei de Informática evoluam *pari-passu* e o constrangimento do relator em incluir esse tipo de matéria na Constituição. Contudo, ao passo que a CF garantiu à ZFM a prorrogação, a lei de informática obteve, pela própria EC n°42/2003, suas prorrogações via legislação infraconstitucional, como vem ocorrendo desde a criação desse benefício.

Durante a entrevista coletiva, dois tópicos importantes, para esta tese e para a decisão da prorrogação da ZFM, foram abordados pelo relator, pois corroboram na justificativa da mesma: (1) a garantia das condições atuais para que as empresas ali instaladas e outras que queiram instalar-se mantenham seus investimentos e intenções; (2) e o outro, referindo-se a uma estratégia de comércio internacional do País em que a ZFM pode ser um polo de radiação e comércio com o exterior, especificamente com a América do Sul. Seguem os trechos abaixo:

A prorrogação não é pouca coisa. Ovi esse comentário de algumas pessoas. A diferença de 2013 para 2023 é muito grande hoje. Não é uma diferença para fazer efeito daqui a 7 anos. Por quê? Porque, quando a distância do fim do incentivo fiscal começa a baixar para menos de 10 anos, não se conseguem mais atrair investimentos.

[...]

A Zona Franca de Manaus foi criada com respeito a tributos federais. Eu sei que, na época, isso era mais importante do que é hoje, sobretudo no que se refere ao imposto de importação. Hoje, temos uma economia mais globalizada. O Brasil está cada vez mais inserido em blocos regionais, portanto com uma queda cada vez maior. A Zona Franca de Manaus, felizmente, não é tanto um espaço de importação de produtos

acabados, mas de componentes para a produção, e que cada vez mais vai ser um espaço de exportação. Nós temos de dar esses incentivos, sim, à Zona Franca de Manaus, até para que ela se torne uma grande plataforma de exportação para o Pacto Andino. [...] E, se raciocinarmos dessa forma, Manaus deixa de ser um ponto geograficamente deslocado dos polos econômicos para se tornar um polo essencial, uma localização geoeconômica importantíssima para o País. Portanto, a manutenção da Zona Franca e a sua expansão no tempo é um passo ajustado na estratégia da integração sul-americana, assim como a transformação de Manaus em foco fornecedor dos países do Pacto Andino.

O relatório foi votado em reunião ordinária da Comissão Especial em 22/08/2003. Diferente do que houve na época da constituinte, não houve grandes debates, apenas o Deputado Nelson Proença (PPS-RS) afirmou que gostaria de discutir melhor a ZFM, mas não disse em que ponto, e o Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) se queixou de tratamento desigual na importação de máquinas e equipamentos para empresas, solicitando que este benefício fosse estendido a todo o Brasil. No geral, foram pronunciados argumentos de defesa do modelo. O Quadro 14 apresenta alguns trechos selecionados.

Deputada Vanessa Grazziotin (PC do B-AM) em 22/08/2003:

Destaco apenas um aspecto, a Zona Franca de Manaus, a Amazônia brasileira, precisa ser tratada de forma diferente do texto do Relator, Deputado Virgílio Guimarães.

Deputado Pauderney Avelino (PFL-AM) em 22/08/2003:

Aqui, numa profissão de fé, seja na palavra do Presidente da República, seja na palavra de V.Exa. [o relator], peço que se mantenha esse compromisso de preservar **o único modelo industrial que cresceu no Brasil**, que é importante para o País, não apenas importante para o Amazonas, não apenas importante para uma região, mas importante para o Brasil, seja na substituição das importações, seja na contribuição para a arrecadação de impostos, porque nós, no Amazonas, recolhemos 60% de tudo que se recolhe em toda Região Norte do Brasil em tributos federais. E recolhemos igual montante nos impostos estaduais. [...]

Temos, sobretudo, de ter em mente que a prorrogação da Zona Franca de Manaus não é suficiente para a manutenção dessas vantagens. Queremos a continuidade desse modelo por mais dez anos e também encontrar meios de sobreviver com dignidade e de dizer "não" ao narcotráfico que já se alastra pelo interior da região do Amazonas. [...]

Virgílio Guimarães (PT-MG) em 22/08/2003:

Não poderia encerrar sem fazer uma referência expressa à Zona Franca de Manaus. **Há poucos minutos conversei com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que me convidou para discutir o tema.** Quero deixar uma reafirmação diante dos que porventura possam ter alguma dúvida. Precisamos encontrar uma solução, mas uma solução para ficar inserida no Brasil que queremos construir. Portanto, uma solução equilibrada, útil para todos, justa com a Amazônia e com a Mata Amazônica, que será preservada [...]. Os problemas da Zona Franca e da Amazônia são de todos nós. E é com esse mesmo espírito que vamos votar e continuar construindo a reforma tributária útil para o País crescer com justiça social.

Deputado Júlio Semeghini (PSDB-SP) em 22/08/2003:

<p>[...] Para concluir, Sr. Presidente, quero ressaltar o apoio e esforço do Deputado Virgílio Guimarães em relação à Zona Franca de Manaus. Queremos que se encontre uma solução para a Zona Franca de Manaus, mas que não seja em detrimento do resto do Brasil. Tem de ser junto. Continuamos a Zona Franca de Manaus e consolidamos a indústria de tecnologia da informação, que é o futuro deste Brasil, no resto dos Estados.</p>
<p>Deputado Humberto Michiles (PL-AM) em 22/08/2003:</p> <p>Sr. Presidente, por acreditar na palavra dos Líderes do Governo, por confiar nas palavras do Relator, acredito que, no transcorrer do processo, será construída uma solução satisfatória para a Zona Franca, voto com o parecer, voto "sim".</p>
<p>Deputado Sandro Mabel (PL-AM) em 22/08/2003:</p> <p>Sr. Presidente, da mesma forma que os Deputados da nossa bancada, acreditando no Relator, nos compromissos do Governo, na orientação de que os incentivos, o prazo de transição e a Zona Franca vão ser olhadas com carinho, a fim de que o Brasil continue a se desenvolver, votamos "sim".</p>
<p>Deputado Lupércio Ramos, PPS-AM, em 22/08/2003:</p> <p>Sr. Presidente, confiando mais uma vez no Relator, confiando mais uma vez no Presidente Lula e confiando que todos nós desta Comissão temos uma grande responsabilidade para com a Amazônia e que até o final da votação encontremos uma solução para a Zona Franca de Manaus, voto "sim".</p>
<p>Deputado Mussa Demes (PFL-PI), presidente da comissão, em 22/08/2003:</p> <p>"Sim", Deputado Lupércio Ramos, da Amazônia. Se a Amazônia tem um preço, tenho certeza de que o Brasil saberá pagar esse preço, Deputado Lupércio Ramos.</p>

Quadro 14 - Trechos de discursos em defesa do Modelo ZFM na Comissão Especial para a Emenda Constitucional nº 42/20003

Fonte: Câmara dos Deputados.

O texto do relator foi aprovado com 27 votos a favor e 11 votos contra. A votação em primeiro turno no plenário da Câmara encerrou-se em 17/09/2003, e em segundo turno, em 25/09/2003, mesmo dia que a matéria seguiu para o Senado Federal.

Encaminhada para a CCJ do Senado Federal, em 01/10/2003, o Senador Romero Jucá (PMDB-RR) fora designado como relator da matéria. Neste ponto já não havia controvérsias sobre a presença da ZFM no texto da Emenda Constitucional.

A seguir apresentam-se dois quadros contendo extratos dos argumentos encontrados nos discursos proferidos durante a tramitação da matéria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Os extratos foram obtidos a partir de busca eletrônica nos *sites* da Câmara dos

Deputados e do Senado Federal por pronunciamentos realizados no período em que tramitava a EC 42/2003 em cada uma das casas<sup>78</sup>.

<p>Eliseu Padilha (PMDB-RS) em 02/09/2003:          [...] “Defendo para a metade sul do Estado [Rio Grande do Sul] um tratamento igual àquele reservado para a Zona Franca de Manaus. Se o Amazonas conseguiu a prorrogação dos benefícios fiscais, que agora têm seu prazo estendido até 2023, é justo que a metade sul do Rio Grande tenha, pelo mesmo espaço de tempo, a prerrogativa de uma política diferenciada para alcançar seu desenvolvimento”.</p> <p>Mas, feitas essas considerações, quero deixar registrada a minha preocupação com um aspecto da reforma tributária que julgo de extrema importância: o fim dos incentivos fiscais. Mesmo não concordando com a guerra fiscal que se estabeleceu entre os Estados, embora não se possa questionar sua legitimidade perante a legislação ainda em vigor, é imperioso reconhecer que determinadas regiões ou setores produtivos precisam, dentro de uma política de desenvolvimento, de uma atenção especial — o que, aliás, o Governo Federal admite, ao garantir a isenção para a Zona Franca de Manaus, Amazonas, até 2023.</p> <p>O mapa socioeconômico do Brasil retrata uma série de regiões com fortes desequilíbrios, o que provoca o alijamento da população da dinâmica dos empregos e da distribuição da renda, colocando nossa gente num contexto de estagnação tão grave que a condena à exclusão dos serviços básicos.</p>
<p>Gilberto Nascimento (PMDB-SP) em 03/09/2003:          [...] Fora o fato de que se concedem à Zona Franca de Manaus benefícios fiscais que também lesarão Estados como São Paulo, que perderá empresas, já que não poderá concorrer com esses incentivos.</p>
<p>Aldo Rebelo PC do B de SP em 03/09/2003          [...] Há Estados exportadores de mercadorias, outros importadores; Estados altamente industrializados, como São Paulo, e Estados ainda num estágio incipiente de industrialização. É preciso promover a unidade, o consenso entre os membros de uma Federação caracterizada por tanto desajuste, por tanto desequilíbrio, em que parte dos seus membros tem que oferecer, por exemplo, a exceção de se constituir uma Zona Franca de Manaus. Temos que encontrar um ponto de equilíbrio entre interesses de Estados que são fundamentalmente exportadores, como São Paulo, que exporta não somente para o exterior, mas também para o mercado interno, e Estados que são essencialmente importadores, como a maioria dos Estados nordestinos. Temos que equilibrar, fazer concessões, como no caso da Zona Franca de Manaus, e <b>ao mesmo tempo assegurar que sejam preservados os interesses de Estados produtores de artigos de informática.</b></p>
<p>Beto Albuquerque (PSB-RS) em 03/09/2003:          Votar contra a reforma tributária é rejeitar mais 10 anos <b>para a Zona Franca de Manaus e para a Lei de Informática</b>. Não consigo imaginar um gaúcho ou paulista votando contra a Lei de Informática, nem alguém do Norte votando contra a Zona Franca de Manaus nesta noite.</p>
<p>Átila Lins (PPS-AM) em 04/09/2003:          O Amazonas foi contemplado com a prorrogação por 10 anos da vigência dos incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus, o que estimulará investidores a atuar novamente na região. Havia visível retração de investimentos em razão do prazo previsto para extinção da Zona Franca de Manaus, anteriormente fixado em 2013.</p>
<p>Aldo Rebelo (PC do B-SP) em 10/09/2003          Pensamos na preservação da conquista da Zona Franca de Manaus, mesmo sabendo que, de certa forma, representa um <b>preço a pagar para os demais entes federativos</b>. Nosso sentimento é de responsabilidade, de compromisso com aquela região do País ainda em fase de plena integração à nacionalidade, como patrimônio da biodiversidade, como região ainda tão despovoada. É preciso que o Brasil entenda, como compreendemos, a necessidade da preservação e da presença da Zona Franca de Manaus. (Grifo nosso).</p>
<p>Walter Pinheiro (PT-BA) em 16/09/2003:          Na oportunidade, <b>não só o Governo, como também todos partidos desta Casa admitimos a prorrogação</b></p>

<sup>78</sup> Optou-se por fazer uma busca por pronunciamentos conforme o andamento da matéria. Por exemplo, se a matéria estava na CCJ, a busca por pronunciamentos do tema era feita nas atas e notas taquigráficas daquela comissão. Se a matéria estava sendo discutida e votada no plenário da casa legislativa, realizava-se a busca nos arquivos relacionados ao plenário. É possível que ao tempo que a matéria tramitava numa comissão, algum deputado ou senador se manifestasse em plenário sobre a matéria. No entanto, para efeito de acompanhamento das discussões e do processo de tomada de decisão, a pesquisa não foi feita de forma global, pois as buscas feitas no âmbito geral encontravam resultados variados, relacionando a política de incentivos fiscais a temas variados, o que inviabilizaria o tempo para a pesquisa e análise.

**do prazo para a Zona Franca de Manaus de 2013 para 2023.** Criou-se então uma relação extremamente diferenciada com o que atualmente prevê a Lei de Informática, sobretudo com o resto do País.

[...]

O projeto foi emendado por Parlamentares de diversos partidos, do PT ao PFL, admitindo que, para o **desenvolvimento regional e aplicação de recursos, principalmente em ciência e tecnologia, era necessário que atendêssemos às demandas e exigíssemos um patamar que vinculasse o desenvolvimento industrial às universidades espalhadas por este País**, eliminando-se a concentração excessiva que a Nação viveu, obviamente lastreada pela excelência das universidades situadas no eixo Sul e Centro.

Essa é uma política correta, de desenvolvimento regional e de incentivo à área de tecnologia em nosso País. Essa política alimentou substancialmente os polos de informática de Ilhéus, de Recife e de Fortaleza e estimulou sobremaneira o crescimento desse polo do Estado do Rio Grande do Sul.

[...]

Por meio de acordo, **consequimos ampliar o prazo da Lei de Informática, no caput do art. 98. Essa lei agora será ampliada.** O Governo assumiu o compromisso de, no prazo de 60 dias, enviar a esta Casa projeto de lei, sob regime de urgência constitucional, com a garantia das condições atuais e do prazo da Lei de Informática.

Vanessa Grazziotin (PC do B- AM) em 26/09/2003:

A região amazônica tem carências enormes de cadeias produtivas e de desenvolvimento. Podemos localizar o extrativismo de minério no Estado do Pará, a produção primária do Estado de Rondônia e o pólo eletroeletrônico incentivado no Estado do Amazonas. A aprovação da prorrogação dos incentivos fiscais da Zona Franca por mais 10 anos é um reconhecimento não só da Casa, mas também da sociedade à importância desse pólo produtivo da Amazônia. Ela [a ZFM] não é um parque de maquiagem, mas um parque de efetiva produção que permite a preservação das nossas florestas e a melhoria, ainda que não significativa, da qualidade de vida da população.

Murilo Zauith (PFL-MS) em 30/09/2003:

[...] No tocante ao meu Estado, Mato Grosso do Sul, a proposta do Governo Lula, de imediato, retirará do Estado a capacidade de atrair novas empresas, na medida em que extingue a possibilidade de este ente federado utilizar políticas de incentivos fiscais. Esqueceu-se o Governo que ninguém se habilita a investir longe dos grandes centros consumidores sem que receba algum tipo de contrapartida.

Vejamos o caso da Zona Franca de Manaus. Será que ela existiria se as empresas ali instaladas não se tivessem favorecido de algum atrativo para implantarem verdadeiros parques industriais no meio do Amazonas?

O que o meu Estado, como vários outros, poderão esperar, é a diminuição dos investimentos privados e a retração de suas economias, o que gerará mais desemprego e aumento da pobreza. Essa realidade é, inegavelmente, fator de incentivo para o aumento da marginalidade.

Quadro 15 - Discursos no plenário da Câmara durante a tramitação da proposta.

Fonte: Câmara dos Deputados.

Senador Valdir Raupp (PMDB-RO) em 14/10/2003 proferiu discurso sobre os 36 anos da ZFM. Seguem trechos destacados:

Zona Franca resultou em um considerável desenvolvimento comercial e industrial, mas praticamente todo ele concentrado na cidade de Manaus, sobretudo no que se refere às atividades industriais. [...]

Antes de tudo, consideremos a imensidão do território amazônico, ou da Amazônia Ocidental. A distância entre Porto Velho e Manaus é de 900 km por via terrestre, ou 120 horas de barco. É difícil pensar que reflexos positivos da ZFM cheguem, em grau considerável, a lugares tão afastados.

Nosso Estado de Rondônia, tanto como os do Acre e Roraima, além de diversas cidades e regiões do Amazonas distantes da capital, precisam de estímulos que viabilizem a instalação de indústrias não-poluíntes e de tecnologia avançada.

Esse fato foi reconhecido, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, há muitos anos, pelo menos desde o momento em que o Legislativo e o Executivo passaram a adotar medidas visando à disseminação dos benefícios da Zona Franca de Manaus sobre toda a Amazônia Ocidental, já em 1968 – ou, mais ainda, instituindo vantagens fiscais para estimular o desenvolvimento industrial nas cidades daquela região. [...]

Constatamos que, embora houvesse o estímulo da legislação, nunca se conseguiu instalar unidades industriais fora do perímetro da Zona Franca de Manaus.

Precisamos, sem dúvida, Sr. Presidente, de reverter essa concepção exclusivista de desenvolvimento para a Amazônia Ocidental. Isso é essencial não apenas para a população Amazônica fora de Manaus. É importante para todo o Brasil que o desenvolvimento humano de nossa Amazônia se consolide, de modo a garantir a soberania nacional sobre suas vastas e ricas terras, em um momento em que os recursos hídricos e da biodiversidade são valorizados como jamais o foram.

<p>Na impossibilidade de estender o modelo de zona franca para outras cidades da Amazônia, entendo que o Governo Federal deve assegurar outros mecanismos que viabilizem um desenvolvimento mais equilibrado e equânime para a região.</p> <p>Não basta, Sr<sup>s</sup> e Srs. Senadores, que o Governo Federal abra canais formais para a utilização do FNO e do Finam. É necessário o empenho de ir ao encontro dos produtores da Amazônia, e das muitas empresas que podem ter interesse em lá se instalar, para mobilizar o imenso potencial de nossa região. [...]</p> <p>Há, portanto, um número considerável de alternativas de desenvolvimento para a Amazônia Ocidental, as quais devem ter o objetivo claro de promover a descentralização da produção localizada em Manaus.</p> <p>Não podemos, Sr. Presidente, aceitar passivamente o atual quadro, marcado por nítido desequilíbrio da política de incentivos do Governo Federal. É imprescindível a conjugação de esforços do Governo Federal com os governos dos Estados para promover o desenvolvimento efetivo e equânime da Amazônia, para o bem de nosso povo e de todo o País.</p>
<p>Senador Delcídio Amaral (PT-MS) em 31/10/2012:</p> <p>[...] Assim como acontece com os recursos do BNDES, os benefícios tributários federais também são direcionados para o Sul e o Sudeste do Brasil. Dos R\$24 bilhões de renúncia tributária prevista para 2003, R\$14,7 bilhões, 61,4% ficarão para o Sul/Sudeste. [...]</p> <p>Especificamente, no que se refere aos benefícios tributários, se as Regiões Sul, Sudeste ficaram com 61,46%, o restante do País recebeu apenas R\$9 bilhões, em contrapartida aos R\$14 bilhões das Regiões Sul e Sudeste. Isso porque a Zona Franca de Manaus recebe R\$3,5 bilhões; excluída a Zona Franca, o Norte, Nordeste, Centro-Oeste recebem pouco mais de 1/3 dos benefícios tributários concedidos ao Sul, Sudeste. [...]</p> <p>O Centro-Oeste não é a favor de benefícios fiscais concedidos de forma indiscriminada e autofágica, mas a simples vedação aos programas de incentivos, sem a adoção de instrumentos que substituam a sua finalidade, irá condenar o Centro-Oeste à estagnação econômica [...].</p>
<p>Senador Papaleo Paes (PMDB-AP) em 03/11/2003 fez pronunciamento sobre o CBA relatando seus objetivos, sua situação, importância e as dificuldades na gestão do mesmo. Principalmente na escolha do modelo de gestão a ser empregado. Até 2012 ainda não houve decisão sobre o CBA. E esse era um compromisso do atual superintendente para o ano de 2012. Há expectativas de que o CBA será uma empresa pública.</p>
<p>Senador Valdir Raupp (PMDB-RO) em 07/11/2003 usa a tribuna do Senado para falar de obras em execução na região norte que mudarão o cenário econômico do norte do país, especialmente de Rondônia, como a construção da Hidrelétrica de Santo Antônio, Hidrelétrica de Jirau, Gasoduto Urucu-Porto Velho, diversas pequenas hidrelétricas, além da Hidrovia do Madeira que “possibilitará a navegabilidade integral desse rio brasileiro e a de seus afluentes bolivianos. Dessa forma, o Brasil conquistará uma estratégica saída para o Oceano Pacífico, ao passo que Bolívia e Peru, por sua vez, passarão a ter acesso ao Oceano Atlântico”. [...]</p> <p>Com esse farto suprimento de eletricidade, criam-se, é óbvio, condições extremamente favoráveis para o surgimento de um vigoroso polo industrial na região. Porto Velho é uma capital pobre, tem uma periferia carente de empregos e de renda, e, com certeza, essas obras trarão esse surto de desenvolvimento. [...] Já a construção e a posterior manutenção das duas usinas, por si sós, implicarão a criação de milhares de postos de trabalho. Com o surgimento de um pólo industrial, que poderá pleitear incentivos similares aos da Zona Franca de Manaus, a multiplicação das oportunidades de emprego será incalculável.</p>
<p>Mozarildo Cavalcanti (PPS-RR) EM 27/11/2003</p> <p>A experiência tem mostrado que os polos econômicos regionais desempenham um papel-chave no desenvolvimento nacional [...].</p> <p>A Amazônia Ocidental, região tão distante e tão ignorada pelo Centro-Sul brasileiro, tem mostrado, por meio da Zona Franca de Manaus, inegáveis sinais de vitalidade econômica ao longo dos anos.</p> <p>Fio-me, aqui, no respeitado jornal Valor Econômico, cuja edição de 7 de novembro trouxe matéria intitulada "Emprego na Zona Franca é o maior em 10 anos". Segundo esse periódico, a Zona Franca registrou, no mês de outubro último, o recorde de 68 mil pessoas empregadas. A análise do jornal é que isso reflete a retomada das vendas no mercado interno e o forte crescimento das exportações. [...]</p> <p>Ela [ a ZFM] tem sido mola propulsora para o desenvolvimento de uma região que abrange mais da metade do território nacional. [...]</p> <p>Em Manaus, está abrigado um parque industrial, bem como um centro comercial e um distrito agropecuário. Nos demais Estados e na Área de Livre Comércio de Macapá-Santana, estão sendo desenvolvidos projetos econômicos que buscam aproveitar as potencialidades econômicas naturais da região.</p> <p>A Suframa, Superintendência da Zona Franca de Manaus, tem buscado, ao longo das últimas décadas, firmar o conceito de desenvolvimento sustentável como o modelo de desenvolvimento da região amazônica. Assim, busca-se o desenvolvimento econômico da Amazônia sem a dilapidação do patrimônio ambiental da região.</p> <p>O Pólo Industrial de Manaus, por exemplo, abriga mais de 400 empresas, que se esforçam continuamente para que suas fábricas sejam competitivas, tecnologicamente avançadas e altamente produtivas. Ademais, modernas técnicas de gestão têm sido adotadas nos últimos anos, garantindo que as empresas do Polo</p>

<p>concorram em pé de igualdade com as mais avançadas empresas do mundo. Os principais produtos fabricados são televisores, telefones celulares, motocicletas, aparelhos de som, monitores de vídeo, videocassetes e microcomputadores. Isso mostra que a Zona Franca se tornou um centro de manufatura de produtos com alto valor agregado e, portanto, altamente rentáveis para o Brasil.</p> <p>A Zona Franca, ainda é bom frisar, tornou-se um grande gerador de empregos. Acrescente-se, é bom dizer, que tais empregos são de excelente qualidade, uma vez que exigem uma mão-de-obra bastante qualificada e educada. O resultado é o recorde de 68 mil empregos registrado no mês de outubro passado.</p> <p>Nunca é demais lembrar, também, que a região se encontra em posição geográfica estratégica. Faz fronteira com vários mercados de grande potencial, como os países andinos, e está bastante mais próxima de grandes consumidores, como são os países da América do Norte. A rodovia BR-174, que vai de Manaus até Boa Vista, capital do meu Estado de Roraima, é o caminho natural para escoamento de produtos para a Venezuela, Caribe e países das Américas Central e do Norte.</p> <p>A Amazônia Ocidental é, pois, região com grandes potencialidades econômicas. De um lado, temos a riqueza biológica da floresta amazônica e o seu incrível potencial para desenvolver, dentre outras, áreas como medicina, indústria farmacêutica, química, piscicultura, agroindústria e turismo.</p> <p>A partir de 1999, a Suframa firmou parcerias com os Estados do Amazonas, Acre, Roraima, Rondônia e os Municípios de Macapá e Santana a fim de desenvolver projetos que fossem capazes de gerar 65 mil empregos diretos e 93 mil indiretos, além de gerar renda anual de 2 bilhões de reais. O objetivo é implantar uma infraestrutura econômica que assegure às empresas da Amazônia a colocação no mercado dos produtos em que tenha vantagem competitiva.</p> <p>A Suframa, assim, tem se concentrado em desenvolver experiências que assegurem o desenvolvimento econômico coadunado com a preservação da floresta e seus muitos ecossistemas.</p> <p>Para concluir, Sr. Presidente, o surgimento e a continuidade da Zona Franca ao longo das últimas décadas constituem um dos mais importantes símbolos de desenvolvimento que este País já foi capaz de construir. O povo da região amazônica enfrentou, com sucesso, o desafio de transformar uma região distante em polo criador de tecnologia e gerador de empregos e de divisas para o nosso País.</p>
<p>Senador Arthur Virgílio (PSDB-AM) em 04/12/2003:</p> <p>Para os Senadores Gilberto Mestrinho, Jefferson Péres e para mim é comum ouvirmos dizer que a nossa região é privilegiada porque lá existe a Zona Franca de Manaus, como se não houvesse a razão estratégica, de cunho militar e ecológico, e não estivesse em jogo a soberania nacional para se justificar a ocupação da área com baixos custos ecológicos e com a perspectiva do desenvolvimento de um pólo industrial altamente especializado e técnico como o que temos.</p> <p>Dizem que somos beneficiados por incentivos fiscais. Pergunto: qual foi a indústria que floresceu, neste País, sem a proteção de algum guarda-chuva de incentivos fiscais? Desafio que alguém me mostre um nome ou uma família ilustre de São Paulo, dessas pessoas que foram do café para o banco, deste para a indústria e daí não sei para onde, que não tenha feito a sua fortuna florescer a base de incentivos fiscais. Falo de São Paulo, mas poderia falar de outros Estados do centro econômico do País. Não tenho nada contra São Paulo, pelo contrário, pois é o maior centro consumidor brasileiro, um Estado de que temos que nos orgulhar por tudo que oferece, pelo avanço civilizatório que já registra, mas não dá para dizer: “Vocês são beneficiários de incentivos fiscais.” Pergunto: e vocês, que foram o tempo inteiro?</p>
<p>Senador Arthur Virgílio (PSDB-AM) em 12/12/2003:</p> <p>Votei a favor da reforma tributária [...], falando como Parlamentar do Amazonas, em nome também da prorrogação do modelo da Zona Franca de Manaus e do atendimento de três pontos essenciais, que, a meu ver, poderão propiciar um deslanche maior do crescimento econômico do meu Estado, que já é, em face desse modelo exitoso, o sétimo em renda <b>per capita</b> deste País, num concerto de 27 Estados.</p> <p>Votei a favor e disse ontem, desta tribuna, que o Presidente Lula havia pedido dois instrumentos e o Congresso os havia concedido, com votos substanciais da Oposição: a tal reforma da Previdência e a reforma tributária.</p>

Quadro 16 - Discursos no Senado Federal durante a tramitação da proposta nesta casa legislativa

Fonte: Senado Federal

Com interesse em entender como se deu o processo legislativo que resultou na aprovação da EC n° 42/2003 – a reforma tributária do governo Lula – que prorrogou os benefícios fiscais do Modelo ZFM de 2013 para 2023, a análise documental mostra que foram pequenas as articulações contrárias à prorrogação do Modelo ZFM, pois este contava abertamente com a simpatia do Governo Lula e com o apoio de setores expressivos da oposição, já que era de

interesse direto do então líder da oposição no Senado Federal, Arthur Virgílio Neto, político amazonense ligado à causa. Além disso, sabe-se que atores importantes, como sindicatos de produtores e trabalhadores, governos estaduais e parlamentares da Amazônia Ocidental, tinham interesse na continuidade dos incentivos fiscais.

A análise dos dados e entrevistas permite concluir que, em ambos os momentos, na constituinte e numa tentativa de reforma tributária, a EC n° 42/2003, houve oportunidades, que foram aproveitadas por líderes políticos locais, de incluir dispositivos legais (artigos) que prorrogavam o prazo da ZFM no bojo de legislações muito mais amplas, que traziam diversas mudanças de grande porte. No primeiro caso, contou sobremaneira o fato de o relator da Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte ser um deputado do Estado do Amazonas, que pelo cargo que ocupava, pode barganhar apoio para a emenda de seu interesse.

No segundo caso, o dispositivo final aprovado (a EC N° 42/2003) é uma parte muito pequena, para a qual houve acordo, dentro daquilo que era a intenção inicial do Poder Executivo. Neste segundo momento, havia o apoio do Poder Executivo Federal em aprovar a Emenda à Constituição como um todo e também a prorrogação do modelo, em particular, contando com o interesse de setores importantes da oposição no que tange especificamente à ZFM. Tendo sido a reforma tributária aprovada apenas em parte, a prorrogação da ZFM logrou está entre os pontos aprovados, enquanto as partes mais polêmicas como o estabelecimento de alíquota única para o ICMS sob uma norma nacional e a transformação da CPMF em imposto ficaram para ser discutidas em outras oportunidades.

Nesta subseção, foram analisadas as duas oportunidades em que houve a decisão política da manutenção do Modelo ZFM. Esta decisão ocorreu no Congresso Nacional, a partir de argumentos puramente políticos, ainda que os discursos de apoio e de contraponto utilizassem dados de outra natureza.

O fato é que a política que se encerraria em 1997 fora prorrogada para 2013 e, posteriormente, para 2023. Em ambos os momentos de decisão, o que estava em jogo, além dos interesses econômicos, era a ideia da **modernização** e do **progresso** da Amazônia Ocidental.

Como se viu no Capítulo 2, “a modernização é uma preocupação humana constante” (RAMOS, 1970, P. 68). Porém, esta exige das instituições, governos e sociedades um comportamento estratégico para aprender com as situações e definir os caminhos a serem trilhados e investidos os esforços e recursos. Neste sentido, o Poder Legislativo, nesses dois momentos (em 1988 e 2003), reafirmou o interesse do País em manter essa trilha para a Amazônia Ocidental, apesar de reconhecer o alcance limitado do mesmo, uma vez que a grande parte dos seus resultados está circunscrito à Manaus.

A retórica em defesa do Modelo ZFM tem ganhado elementos novos como: contribuir para a preservação dos recursos da biodiversidade amazônica; ser um contraponto do Estado à atuação da narcoguerrilha no interior da Amazônia; e servir de fonte de recursos para iniciativas da Política de Ciência e Tecnologia. Estes novos argumentos captados durante a tramitação da EC N° 42/2003 somaram-se aos já tradicionais, proferidos desde a década de 1890 e na constituinte como: ocupação e defesa do território nacional; fortalecimento das relações comerciais junto aos países da América do Sul e Caribe; recompensa por décadas de ausência de políticas públicas para a região e etc. Contudo, vê-se que invariavelmente os temas mais fortes e constantes são aqueles ligados aos fatores econômicos, emprego, arrecadação de imposto, PIB municipal, número de indústrias e empresas de serviço etc<sup>79</sup>.

Sob um olhar teórico, baseado em Lindblom (1979), o que se quer dizer é que politicamente optou-se por não tomar decisões em prol de mudanças políticas drásticas, ou de iniciar novos grandes projetos minuciosamente planejados, pois isto significaria “entornar o caldeirão” e contrariar claramente interesses já consolidados ou uma solução de longo prazo, que não transmite segurança de que será plenamente executada, ou seja, que não estaria apta a amenizar os graves problemas da atualidade num tempo adequado. Portanto, apenas passos pequenos dentro da mesma política seriam possíveis na construção de inovações e de mudanças na governança dos incentivos fiscais da ZFM ou de políticas alternativas a ela.

---

<sup>79</sup> Nos discursos favoráveis ao Modelo ZFM é notório a priorização de temas, argumentos e de fatores nitidamente ligados aos objetivos do mercado, ignorando outras “realidades objetivas”. Na Seção 2.2, do Capítulo 2, Dennis (2010) *apud* Ramos (1981) é citado lembrando que é preciso ter em mente que uma sociedade multicêntrica exige práticas políticas que favoreçam também outras realidades como a realização pessoal, relacionamentos de convivência, atividades comunitárias e outras.

É evidente que a consolidação dos resultados econômicos da ZFM<sup>80</sup> tornou uma mudança radical inviável, tendo sido tomada a decisão política da continuidade. As seções que seguem (4.2 e 4.3) dedicam-se a estudar as decisões mais rotineiras do Modelo, para que se possa entender o rumo da política pública nas suas operações e decisões mais cotidianas.

Uma vez que grandes mudanças estão de certa forma inviabilizadas, e o que restou foi a possibilidade de mudanças por meio de “pequenos passos” é preciso entender se esse “avançar confusamente” ou “sem muito esforço” tem uma direção certa, isto é, uma diretriz macro bem definida, ou se está sendo feita apenas em relação aos problemas cotidianos de curto prazo.

#### **4.2 Implantação, atualização, diversificação e ampliação de projetos industriais na ZFM: Aprovação automática ou análise estratégica?**

É recorrente que a imprensa local e nacional divulgue notícias sobre projetos industriais que tentam instalar-se na ZFM. Por exemplo, em 17 de março de 1997, o jornal Folha de São Paulo divulgou em seu caderno de economia notícia com seguinte título “AM recebe US\$ 260 milhões em investimentos”. Abaixo um trecho alvissareiro:

Entre os novos investimentos da Zona Franca de Manaus, chama à atenção a implantação da terceira fábrica da Samsung na região. A empresa coreana instalará uma fábrica de câmeras fotográficas, com investimento de R\$ 2,5 milhões. A Samsung também planeja produzir fornos de microondas e aparelhos de ar condicionado na ZFM. Segundo Leonardo Bruno, diretor da Samsung, a empresa planeja concentrar na Zona Franca de Manaus R\$ 400 milhões dos R\$ 800 milhões que pretende investir no Brasil nos próximos anos (MUGGIATI, 1997).

Outros exemplos:

- a) “Fabricante de aparelhos celulares Sangfei informou nesta segunda-feira que vai investir US\$ 50 milhões na fábrica da Philips da Zona Franca de Manaus (AM)” (BRUNING, 2011).
- b) “Sony tem projeto de US\$ 50 milhões para produzir videogames” (CORTEZ *et al*, 2012).

---

<sup>80</sup> Ver Seção 1.4, Capítulo 1.

- c) “CAS aprova 39 projetos com investimentos superiores a US\$ 266,4 milhões. Entre eles está a instalação de uma fábrica da EMS, uma das maiores indústrias farmacêuticas do país, e a diversificação da Sony, que passará a produzir em Manaus o Playstation 3” (BARBOSA, 2012).

Quando projetos vultosos como os acima exemplificados são aprovados pelo CAS, as notícias tornam-se mais prováveis de se concretizarem enquanto investimentos, o que desencadeia uma série de outras decisões no âmbito dos setores público e privado.

As empresas industriais que queiram usufruir dos incentivos fiscais da ZFM devem apresentar projeto técnico-econômico<sup>81</sup> para a SUFRAMA, que promoverá análise do mesmo. As instruções para submissão de projeto e os critérios para aprovação destes estão definidos pela Resolução do CAS N° 202 de 17/05/2006, que no Art. 5° dispõe que a apreciação atenderá cumulativamente aos seguintes objetivos e condições:

- a) Atendimento aos limites anuais de importação de matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, constantes da respectiva resolução aprovatória do projeto e suas alterações;
- b) Incremento da oferta de emprego na região;
- c) Concessão de benefícios sociais aos trabalhadores;
- d) Incorporação de tecnologias e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica;
- e) Níveis crescentes de produtividade e competitividade;
- f) Reinvestimento de lucros na região;
- g) Investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico;
- h) Atendimento ao Processo Produtivo Básico (PPB) exigido para seus produtos; e
- i) No caso de empresas cujo objeto seja a produção de bens e serviços de informática, deverá ser observada também a legislação específica acerca dos investimentos compulsórios em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D).

---

<sup>81</sup> No Capítulo 1, Seção 1.4, as Tabelas 12, 13, 14 e 15 trazem informações sobre o número de projetos industriais instalados e em implantação. O texto explicativo das tabelas também diferencia os projetos plenos e simplificados e define implantação, atualização, diversificação e ampliação.

A SUFRAMA efetuará análise de todos os projetos que atendam ao disposto acima e priorizará os que apresentarem:

- a) Produção de componentes, partes e peças, subconjuntos e materiais de embalagem destinados principalmente ao adensamento das cadeias produtivas do PIM;
- b) Programa de exportação;
- c) Aplicação em programas de pesquisa e desenvolvimento;
- d) Maior geração de empregos por unidade de renúncia fiscal projetada; e
- e) Índice de Desenvolvimento Regional – IDR superior à média do subsetor ao qual a empresa pertença<sup>82</sup>.

Vale lembrar que não há a obrigatoriedade de que o projeto aprovado seja realizado integralmente. Embora diversas empresas aprovelem projetos industriais de grande monta, em regra, elas iniciam esses projetos de forma cautelosa, em virtude dos riscos inerentes à atividade empresarial. Neste sentido, muitos dos projetos aprovados, e em operação, certamente a maioria deles, jamais alcança o nível de atividade e emprego projetados.

É possível que o nível de detalhamento dos projetos técnico-econômicos exigidos pela SUFRAMA seja superficial ou impreciso e possa ser readequado a fim de melhorar a coerência das informações neles contidas com as atividades empresariais implementadas. Por outro lado, é preciso considerar que, por completo que seja o projeto, esse jamais preverá as instabilidades dos mercados e dos ambientes de negócios nacional e internacional aos quais estão submetidas as firmas, que por prudência econômica e gerencial realizam paulatinamente seus investimentos e, também por isso, podem apresentar projetos que lhe deem margem estratégica para manobras táticas que lhe permitam certa flexibilidade sobre o quê e quanto implementar.

Nesta seção, apresenta-se uma análise do processo de aprovação dos projetos industriais instalados ou autorizados a instalar-se na ZFM. Este processo é considerado uma decisão

---

<sup>82</sup> De acordo com regulamentação estabelecida pela Suframa, este índice é calculado pela seguinte fórmula:  $IDR = ((RTA + BES + DES + TRI) / (FAT)) \times 100$ , onde: RTA = Remuneração do trabalho paga a residentes na Amazônia Ocidental; BES = Custo dos benefícios sociais concedidos pela empresa, diretamente ou por intermédio de outras empresas sediadas na Amazônia Ocidental; DES = Despesas operacionais e não operacionais realizadas na Amazônia Ocidental, excluído o custo dos insumos, as despesas financeiras, bem como outras despesas, estas a critério da Suframa; TRI = Impostos, contribuições, taxas e preços públicos federais, estaduais e municipais; FAT = Faturamento bruto, exclusive impostos incidentes sobre vendas, menos devoluções e cancelamentos.

política, porque a deliberação ocorre no CAS, um órgão que é eminentemente político, em virtude de sua composição e de sua competência e que é *locus* do debate, disputa e manifestação de poder burocrático de diferentes instituições. Em segundo lugar, porque esta decisão é na verdade a autorização que o Estado brasileiro concede a organizações empresariais para que estas usufruam de uma situação fiscal excepcional, significando também a autorização para um “gasto tributário” no âmbito do orçamento da União, ou seja, a destinação de recursos públicos que poderiam ser utilizados em outras atividades.

A investigação deste procedimento procurou entender duas situações em especial: o procedimento completo; e os valores envolvidos na análise dos pleitos. Este segundo ponto refere-se à hipótese levantada por Lyra (1995) de que há por parte da SUFRAMA um critério não explícito de que deve ser aprovado o maior número possível de projetos industriais para usufruírem de incentivos fiscais. Confirmando-se esta hipótese, a capacidade de governança da SUFRAMA estaria então numa posição de fragilidade, pois a autarquia atuaria como um órgão apenas de aprovação de incentivos fiscais sem exercer o planejamento e avaliação das políticas as quais implementa.

A pesquisa para essa tese contou com o acompanhamento de notícias na mídia local e nacional sobre o Modelo ZFM, o que proporcionou a percepção que uma das estratégias mais comuns para que os dirigentes da SUFRAMA conquistem ou mantenham uma boa avaliação de suas gestões é a apresentação constante de números favoráveis de projetos industriais aprovados, sempre detalhando as estimativas de investimento e de necessidade de mão-de-obra. Estas informações são constantes nos discursos dos dirigentes e recorrentes nos jornais locais e informativos de entidades de classe, disseminados principalmente pelas atas das reuniões do CAS e pela revista mensal da autarquia, a “Suframa Hoje”, da qual se retirou os seguintes dados para ilustração:

- a) O CAS chega ao final do ano [2011] com 233 projetos aprovados, que somam mais de US\$ 3 bilhões em investimentos e a geração de 7,6 mil empregos no PIM” (MEDINA, 2011);
- b) Investimentos de US\$ 1.1 bilhão e previsão de 1.472 novos postos de trabalho nos próximos três anos foram aprovados na 255ª reunião do CAS, no dia 28 de fevereiro [...]. Foram aprovados 42 projetos industriais e de serviços, sendo 21 de implantação e 21 de ampliação, atualização e diversificação (MEDINA, 2012c);

- c) Investimentos industriais e de serviços que somam US\$ 1.18 bilhão foram aprovados pela 256ª Reunião do CAS [...]. Foram 50 projetos aprovados (22 de implantação e 28 de ampliação, atualização e diversificação) (MEDINA, 2012a);
- d) Em três reuniões do CAS foram aprovados 149 projetos com US\$ 2.54 bilhões e previsão de gerar 3.974 novos empregos em até três anos (MEDINA, 2012b).

Esses dados são selecionados e distribuídos para que possam ser disseminados junto à imprensa como um todo, principalmente, a local e seus departamentos especializados em economia, direcionando os redatores desses meios para uma discussão parcial, que exclui temas outros como a saúde dos trabalhadores; políticas de P & D; metas e estratégias de longo prazo das firmas e do polo; dificuldades, necessidades, oportunidades e especificidades no que se refere à gestão e capacitação de recursos humanos; adensamento das cadeias produtivas com uso e desenvolvimento de fornecedores regionais e nacionais; detalhamento dos desafios logísticos entre outros. Estes são temas que permeiam as atividades do PIM cotidianamente, mas cujos dados e análises dificilmente são encontrados e divulgados, o que não ocorre com informações genéricas e quantitativas sobre investimento e postos de trabalho estimados e gerados pelos projetos aprovados<sup>83</sup>.

Portanto, ao se analisar o processo decisório acerca dos projetos industriais, destaca-se uma pergunta: os mecanismos de decisão sobre aprovação ou não de projetos industriais pelo CAS levam em consideração o papel estratégico de cada pleito submetido para análise?

O que se quer entender com essa questão é a forma como se dá a “decisão política” que aprova os pleitos para projetos industriais, se é uma “aprovação quase automática” dos mesmos, uma vez que muito do desempenho da SUFRAMA e de seus dirigentes é mensurada pela capacidade de atrair efetivamente investimentos, ou se há uma análise estratégica do que se aprova.

---

<sup>83</sup> Essa sobrecarga de dados e análises econômicas acerca do Modelo ZFM em detrimento de outras especialidades. áreas do conhecimento e da vida social relacionados com esta política pública é que tornou as ideias de Cruz Júnior (2010, p. 331), apresentadas no final do Capítulo 2, interessantes para essa tese, pois “alienando-se a opinião pública, não se conseguirá definir, e muito menos ampliar, as fronteiras do possível”. Desta forma, estes discursos e estudos monotemáticos ou circunscritos ao enclave de mercado, obstruem a visão da sociedade civil das possibilidades e necessidades do próprio modelo e de outras políticas públicas necessárias à Amazônia Ocidental e à cidade de Manaus.

A importância da resposta a estas questões está em duas situações. Primeiramente, em se identificar os “valores”, no sentido utilizado por Simon (1955) e Lindblom (1959), levados em conta na análise dos pleitos, isto é, no processo decisório.

A segunda situação requer uma explicação mais detalhada. A Seção 1.4 apresentou o Polo Industrial de Manaus como um conjunto industrial dinâmico e complexo, que abriga diversos subpolos com uma variedade enorme de produtos que estão em constante evolução com a chegada de novas versões. Essa dinamicidade está representada na quantidade de projetos aprovados a cada reunião do CAS. Em torno de 40 projetos industriais aprovados a cada reunião.

A Seção 1.4 também mostrou que os bens produzidos na ZFM por multinacionais, seja de forma direta ou por terceirização, são produtos considerados “de classe mundial”, isto é, que contam com a garantia de marcas mundialmente reconhecidas. Porém, mostrou-se também que aquela produção tem pouca competitividade no mercado internacional, sendo seus produtos consumidos em sua grande maioria no mercado brasileiro. Este é um cenário de risco, pois se agravando as condições de competição da produção nacional, esta pode perder espaços no próprio mercado brasileiro.

A situação acima requer do Estado brasileiro o uso de estratégias que passam por questões amplas como a modernização e expansão da infraestrutura de transportes, energia e comunicações, bem como a melhoria da governança na concessão dos incentivos fiscais.

Neste sentido, a diversidade de subsetores do PIM e a grande variedade de produtos nele produzidos tornam complexa a governança das regras e a gestão da competitividade do conjunto, isto é, do PIM como um todo. Ainda que não haja um consenso, entre gestores e analistas, sobre se o melhor para o PIM é a especialização em um ou dois dos atuais subpolos ou se a diversificação é um caminho mais seguro.

A partir desse ponto, a análise dos resultados da pesquisa contará com a inserção das opiniões dos entrevistados e a interpretação destes acerca dos fenômenos investigados. A identidade destes foi preservada. Os Entrevistados 01, 02, 03, 04 e 05 são técnicos de segundo e terceiro níveis hierárquicos da SUFRAMA ou do MDIC e MCTI, que lidam diretamente com as atividades do conselho. Na pesquisa de campo, também se entrevistou membros da sociedade

civil que já participaram do CAS. Nestas entrevistas, foram obtidos interpretações e esclarecimentos relevantes para esta análise, contudo, não foram selecionados trechos das suas respostas.

Para o Entrevistado 01, “a diversificação é salutar”. Pois, o PIM possui atualmente, produtos muito fortes, como as TVs de LCD e os receptores de sinal de satélite, que são atuais campeões de venda, mas há setores que enfrentam crises graves, como ar condicionado Split e motos. Para este entrevistado:

Se tivéssemos a nossa economia totalmente centrada em TV de LCD e duas rodas, por exemplo, metade da economia agora estaria sendo prejudicada com essa crise de moto que estamos vivendo. Então, eu acho que a diversidade é muito importante para o PIM [...] e temos que estar sempre procurando novos nichos, porque a economia não é estagnada, nunca sabemos a tecnologia de amanhã. Tem coisas que somem. Por exemplo, os próprios receptores que daqui a dois anos entrarão em outro ciclo, pois serão incorporados aos televisores. Portanto, eu acho a diversidade importantíssima e a especialização da ZFM um erro enorme.

Entrevistado 04:

Na minha visão, Manaus é um polo que deveria também estar voltado para a exportação. E para se voltar para exportação ele não pode ser tão plural, ele tem que ter um viés concentrador em alguns segmentos, para que pudesse abastecer o mercado interno com possibilidade também de chegar ao mercado externo, porque [...] só abastecer o mercado interno, vai chegar uma hora que vai exaurir, pois o produto importado vai acabar matando o produto local. Já temos exemplos disso, ar-condicionado e mais um punhado de outras coisas [...]. A Zona Franca de Manaus deveria ser vocacionada [...].

A diversidade de produtos do PIM torna a gestão deste mais complexa. É o que deixa claro o Entrevistado 04 ao afirmar que “ser plural é ruim. Hoje, você está fazendo PPB de bicicleta, amanhã de remédio, depois de amanhã de tubo de resina plástica [...]. É fora de lógica do ponto de vista industrial”.

Como se vê nos posicionamentos acima, a dicotomia **diversificação versus especialização** é um ponto da política de incentivos fiscais que possui entendimentos antagônicos pelos responsáveis pela governança do Modelo ZFM. Contudo, é necessário observar que o Entrevistado 01 está mais preocupado com o desempenho da atividade econômica do PIM, provavelmente, com a questão dos empregos e da manutenção e expansão das operações e

investimentos já existentes no polo, ao passo que o Entrevistado 04 já demonstra uma preocupação com a política industrial nacional, incluindo a ZFM e a gestão estratégica da mesma.

Em outra perspectiva, o Entrevistado 03, com base em sua experiência em política industrial desde o fim dos anos de 1980, narra algumas dificuldades trazidas pela ineficácia da implementação de uma estratégia setorial competitiva eficaz na política industrial brasileira ao longo das últimas décadas. Segue trecho da entrevista:

Em uma época, havia um protocolo que dizia quais eram os segmentos prioritários que se devia apoiar. Obviamente, o foco principal era nos polos instalados em Manaus, que precisavam ser mantidos e expandidos. Um que teve sucesso foi o de duas rodas. O eletroeletrônico teve sucesso, mas passou por mudanças no cenário internacional com a entrada dos coreanos. E com a convergência digital bagunçou tudo! Mas esse era um polo que tínhamos que ter foco. E o quê que aconteceu? Não conseguimos, nem MCTI, nem MDIC, nem a própria Suframa. Então, nós conseguimos perder, não só na Suframa, mas no país como um todo. Toda nossa indústria de componente foi embora. Nós não conseguimos sustentar. Indústria de setores que tiveram impacto da “digitalização” também saíram do Brasil. Não conseguimos segurar. O que ocorreu no distrito industrial da Suframa, também ocorreu nacionalmente, o último polo é o polo de iluminação [...] e aí o que está ocorrendo? [...] o polo de iluminação, aqui no Brasil está sendo radicalmente devassado por que mudou a tecnologia.

O trecho acima demonstra claramente os efeitos da falta de uma política nacional que promova a competição de indústrias brasileiras nos mercados internacionais. O Entrevistado 02 analisa esta situação no âmbito da Suframa:

Para o polo isso não é ruim, mas o polo não pode sucumbir a essa diversidade (de setores) perdendo a capacidade de ter visão estratégica. Os gestores do polo precisam criar uma estrutura que atenda às inúmeras demandas que são crescentes e, serão tão crescentes, quanto melhor a Suframa administrar o polo. Mas a autarquia não pode com isso perder a capacidade de traçar cenários de longo prazo, se perdendo em atividades de gestão reativa, do funcionamento do polo em si. O objetivo da Suframa não pode ser simplesmente receber pedidos de licença de operação e emitir licenças de importação, por que senão ela vai perder a visão estratégica de longo prazo que ela precisa ter para fomentar atividades. Embora a SUFRAMA seja um grande cartório, ela não pode se bastar nessa atividade. Ela precisa deixar que seus gestores conectem-se com o resto do Brasil e do mundo e que tenham um tempo de traçar estratégias de longo prazo para a atração de segmentos da nova dinâmica industrial.

As ideias resumidamente reproduzidas acima proporcionam compreender que:

- a) Não há um consenso entre os gestores sobre se o PIM deve atuar de forma especializada ou focada;
- b) O PIM opera hoje numa clara estratégia de diversificação;
- c) Este ponto dificulta, isto é, traz complexidade, à gestão e ao planejamento das atividades do polo;
- d) A estratégia de competição internacional não parece ser um valor efetivamente relevante, ao passo, que a manutenção das operações já instaladas sim.

Neste ponto, a teoria oferece aos gestores do PIM um caminho para a solução, que é justamente o incrementalismo. Uma vez que para os métodos incrementalistas, o importante é que haja concordância em torno da política em si, mesmo que não haja acordo sobre valores. E neste sentido, a competitividade é um fator importante para o Estado, para as indústrias instaladas e para a própria sociedade (LINDBLÖM, 1959). Além disso, “não é, necessariamente, uma tática conservadora” (LINDBLÖM, 1979, p. 188). Pois, “os passos incrementais podem ser dados rapidamente porque são apenas incrementais” (*Idem*).

Esta discussão servirá de referência para melhor compreensão dos valores considerados nos processos de decisão em torno do PPB.

#### **4.2.1 Análise e aprovação de projetos industriais**

As empresas interessadas devem encaminhar projeto técnico-econômico em arquivo eletrônico, conforme estrutura definida pela Suframa, utilizando-se de software específico, disponibilizado no Portal da Suframa na internet, bem como protocolar uma versão impressa acompanhada da documentação requerida na Autarquia.

Os projetos técnico-econômicos contêm informações fundamentais como a identificação da empresa, histórico da mesma, relato da capacidade financeira e apresentação de um estudo de mercado. Contam também com partes estritamente técnicas, das quais as principais estão:

- a) Especificação exata do bem a ser produzido, identificando-o de acordo com a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e com o código deste produto na SUFRAMA, para que possa ser definido o PPB relativo ao mesmo;
- b) Relação detalhada de máquinas, equipamentos, veículos, ferramentas, instrumentos e acessórios, discriminando se nacionais ou importados;
- c) Relação detalhada da necessidade de insumos necessários à produção, observando a origem se regional, nacional ou importada;
- d) Descrição das fases do processo produtivo;
- e) Quantificação da necessidade de recursos humanos, detalhando por código de ocupação;
- f) Valores a serem pagos em salários e encargos sociais; e
- g) Indicadores de desempenho, programa de investimentos, estimativa de resultados, etc.

Além do software para elaboração e envio do projeto econômico, há outro interno à Suframa, o qual auxilia os técnicos da autarquia<sup>84</sup> na análise das informações e funciona como um *check-list* de 66 pontos do projeto econômico, os quais são avaliados por dois tipos de técnicos, um economista e outro engenheiro eletricista, ou mecânico, dependendo do setor econômico do projeto em análise. Além dos técnicos, acompanham, ratificam e assinam o “Relatório de Análise” o Coordenador de Análise de Projetos Industriais, o Coordenador Geral e o Superintendente de Projetos.

Uma vez cumprido o processo de análise técnica, o projeto entra na pauta da próxima Reunião do Conselho de Administração da Suframa para ser deliberada sua aprovação ou não, ficando os relatórios à disposição dos conselheiros.

Sobre o processo de análise no CAS, procurou-se compreender, por meio das entrevistas, se a partir do momento que o empresário consegue formatar tecnicamente um projeto econômico para apresentar à Suframa é possível que estes projetos enfrentem algum tipo de resistência pelo CAS? Ou seja, se podem ser recusados?

---

<sup>84</sup> Especialmente aqueles lotados na Coordenação Geral de Análise de Projetos Industriais (CGPRI), subordinada à Superintendência de Projetos (SPR)

É necessário lembrar que o CAS possui 24 membros: dez Ministros de Estado<sup>85</sup>; os governadores e os prefeitos da capital dos Estados do Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia e Roraima; o presidente do BNDES; o presidente do BASA; e dois representantes da sociedade civil. Um representante das classes produtoras e um representante das classes trabalhadoras. Neste sentido, as deliberações poderiam ser por votação. Contudo, veja-se o que diz o Entrevistado 02:

Você já viu como funciona o CAS? Você vai ver que o processo é quase que um rito sumário. Os conselheiros passam uma manhã inteira discutindo os projetos, vendo detalhes, pois receberam anteriormente a documentação, já olharam a pauta e já definiram o tema de seu interesse. Assim, a reunião do CAS dura uma hora e meia, porque o que chegou ao ponto de decisão dos conselheiros já foi aparado antes. [...] Assim, a parte pública da reunião é quase homologatória, porque a etapa prévia é muito mais acalorada. Está muito claro que a Suframa entende a lógica daquele conselho e evita submeter a ele projetos polêmicos. Isso economiza tempo [...]. A sociedade amazonense frequenta as reuniões do CAS. Então, aquela paz e aquele consenso que está ali construído é fruto de uma negociação anterior que às vezes pode ser até um pouco mais tenso num espaço reservado. [...] Mas há a possibilidade de qualquer conselheiro pedir vistas do processo. Facilita algumas manobras. Por exemplo, ao se detectar que um determinado projeto não deveria estar ali por tratar de tema ou setor que está sendo discutido em outro âmbito, numa decisão maior sobre o setor. Então, um conselheiro pode pedir vistas, suspendendo a apreciação para a próxima reunião, ou negociar a retirada do projeto da pauta.

De forma muito próxima, disse o Entrevistado 05:

Pouco provável [que um projeto enfrente resistência no CAS]. Tudo que tem que ser questionado no projeto é questionado na análise. Se houver alguma coisa para a qual não há solução, não entra na pauta de reunião. É devolvido pelo sistema de análise. Às vezes, devolve-se um projeto por decisão do proponente. Por algum problema ele não quer mais colocar o projeto, mas todas as questões são aplainadas antes, tudo é discutido antes de ir pro CAS. [...]

Os interessados [em apresentar projetos] vêm primeiro aqui [na SUFRAMA] ou no Estado [SEPLAN]. Tiramos todas as dúvidas, elucidamos tudo, para que quando a empresa entre com o projeto não tenha essa rejeição. Pode haver alguma rejeição técnica, alguma inconsistência, ou que a empresa não consiga demonstrar que cumprirá o PPB. Neste caso o projeto não será aprovado, **pois o PPB é soberano**. [...]

Raramente acontece um pedido de vista de algum conselheiro. Hoje em dia, praticamente, não acontece. [...] Até porque no conselho há um procedimento: [...] Fazemos uma reunião prévia **só com conselheiros federais** [...]. Não é oficial, isso não está no regimento do conselho. Nunca esteve. É uma coisa que vem da época da ditadura. Eu acho que foi instituído na época do Ruy Lins [Superintendente entre março de 1979 e junho de 1983]. Era uma forma de evitar desgastes lá [na reunião

<sup>85</sup> O Presidente do Conselho, o Ministro do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC) ao qual a autarquia está ligada, e os representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Fazenda (MF), Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), das Comunicações (MC), Minas e Energia (MME), dos Transportes (MT), da Defesa (MD), do Desenvolvimento Agrário (MDA), e da Integração Nacional (MIN).

principal], de aparar possíveis arestas. Se o conselheiro tiver uma dúvida ou problema, na área, já elimina aqui, ou então, se for tirar o projeto, tira, para eliminar esse desgaste [público] forte. Era uma coisa razoável e, então, foi ficando e hoje é até bom, pois acaba que discutimos um monte de coisa nestas reuniões prévias, que são mais interessantes do que a outra [a oficial, aberta ao público], porque nesta já está tudo definido. Eventualmente, há dúvidas fortes que podem até suscitar uma retirada, mas eu nunca vi. Faz muito tempo que não se tira projeto de pauta. Os técnicos vão às [duas] reuniões, caso seja necessário tirar dúvidas que os conselheiros possam ter.

#### Entrevistado 01:

Em regra, os projetos que cumprem com todas as determinações da legislação são encaminhados ao conselho e são aprovados, mas o conselho é bem crítico para vários projetos. Por exemplo, há umas três semanas, teve um projeto para produzir TV de CRT [tubos de raios catódicos]. A empresa ainda vê um nicho de mercado pra isso, enquanto os grandes players estão saindo desse negócio. Há muito tempo, LG, SAMSUNG e PHILIPS não querem mais fazer isso, mas esta empresa quer. Neste sentido, o Ministério das Comunicações questionou se essas TVs terão acesso ao Sistema Brasileiro de TV Digital - SBTv. O produtor disse que sim e virão produzir. Os projetos que são apresentados ao CAS são aprovados, a não ser que tenham alguma coisa muito gritante. [...]

Não bote aprovação automática, como se o conselho só chancelasse, que não é. Nós temos uma reunião prévia de manhã que tem um espaço de três, quatro horas, então tem uma discussão calorosa, mas via de regra, todos projetos são aprovados. Porém, coisas muito problemáticas são interceptadas pelo corpo técnico da Suframa. Não vai pro CAS. Em termos de aprovação de projeto, as decisões raramente são políticas no CAS. **No PPB você tem mais influência política do que no CAS** que é quase nada. O cerne da questão, hoje em dia, é o PPB. O PPB é que tem influência política. No PPB pode ter influência política. Inclusive, a partir do momento que as partes não se conformam com uma decisão, frequentemente se procura senador, deputado, governador do Estado! É assim! Cada um usando as armas que tem.

O que se pode concluir deste processo decisório é que:

- a) Uma vez que o projeto técnico-econômico é apresentado de forma coerente, de acordo com o PPB estabelecido, com a legislação vigente e com a referida documentação comprobatória, este terá o parecer da CGPRI;
- b) Aprovados na CGPRI, os projetos de qualquer que seja o setor não enfrentam dificuldades de aprovação no CAS;
- c) A “verdadeira” reunião do CAS não é a reunião pública que ocorre geralmente em data amplamente divulgada, com antecedência e invariavelmente no horário da tarde, mas sim, a reunião prévia, apenas com os conselheiros representantes de órgãos do governo federal, realizada pela parte da manhã, quando as dúvidas são esclarecidas e os raros conflitos solucionados. Esta reunião prévia visa principalmente a diminuir a exposição para mídia e sociedade de possíveis

conflitos existentes entre os diferentes órgãos e conselheiros, demonstrando um discurso mais unificado do governo federal<sup>86</sup>;

- d) Os atores regionais – prefeitos, governadores e sociedade civil – ficam de fora da “reunião prévia”. De forma que, se estes conselheiros tiverem dúvidas ou desejem manifestar alguma discordância, têm que expressá-las na “reunião pública”<sup>87</sup>;
- e) A existência prévia de um PPB estabelecido para o produto que se deseja produzir é condição indispensável;
- f) Portanto, um projeto industrial particular é aprovado no âmbito da CGPRI e referendado pelo CAS. Contudo, a verdadeira decisão sobre o que será produzido ou não na ZFM é do GT-PPB e dos Ministros da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Diante das conclusões acima, fica novamente patente a necessidade de se aprofundar no estudo do processo de decisão que culmina nas Portarias Interministeriais que definem os PPBs. Pois, está claro que é através desse processo que se decide realmente que tipos de produtos receberão incentivos fiscais para serem produzidos na ZFM.

Diante desta análise, surgem algumas questões, no sentido de entender se os decisores levam em consideração fatos como: que empresas receberão estes incentivos? Esses setores são prioritários para o Brasil? Os principais fornecedores no mercado brasileiros são produtores nacionais ou internacionais? Isso importa? As empresas brasileiras deste mercado são competitivas em âmbito internacional e nacional? Quem são os principais *players* deste mercado no mundo? É estrategicamente mais interessante fomentar as empresas nacionais ou atrair as multinacionais? Serão necessários incentivos complementares ou extrafiscais para o setor? Que tipo de incentivos? Com que objetivos? Em médio e longo prazo este setor é estrategicamente importante para a nação? Por quê? Que volumes de gastos fiscais isso pode

---

<sup>86</sup> Percebe-se aqui certa dissimulação dos atores da burocracia federal, apesar de que estes têm motivações diversas, em virtude de cada conselheiro com assento no CAS representar interesses setoriais específicos, ligados à área de atuação de cada ministério. Todavia, esta reunião prévia é uma forma de obstruir a visão da sociedade civil e das autoridades regionais sobre as dificuldades e possibilidades do modelo ZFM e, principalmente, sobre as divergências existentes no interior do Governo Federal em relação à política de incentivos fiscais da ZFM.

<sup>87</sup> Analisando as atas das reuniões dos anos de 2010 e 2011 e acompanhando presencialmente as reuniões do ano de 2012, nota-se que as dúvidas e divergências dos conselheiros regionais dificilmente tratam de projetos específicos, mas da política de incentivos como um todo e de forma genérica, inclusive sobre os setores agropecuários e de comércio e serviços. Nesta situação, a pesquisa empírica apresenta uma oportunidade para análise teórica, uma vez que para Immergut (1998, p. 157) um dos grandes desafios dos institucionalistas é distinguir as preferências “expressas” das “reais”, podendo haver, portanto, discrepância entre os interesses “potenciais” e aqueles expressos no comportamento político.

trazer pra a União e para os Estados? Qual impacto disto nas transferências municipais, estaduais e nos serviços públicos?

A próxima seção aborda o processo decisório em torno dos PPBs, buscando entender se os responsáveis pela elaboração desses regulamentos, que definem as rotinas diárias da política da ZFM consideram as diversas possibilidades estratégicas presentes nas questões apresentadas no parágrafo anterior, no sentido de seguir alguma diretriz da política industrial nacional ou mesmo de influenciar essa e outras políticas de maior abrangência.

### **4.3 Processo Produtivo Básico**

O Processo Produtivo Básico – PPB foi definido pela Lei nº 8.387/1991 (Lei de Informática para a ZFM) como “o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto” e passou a ser utilizado como a contrapartida a ser cumprida pelas empresas de qualquer setor instaladas no PIM.

Os PPBs são estabelecidos através de processos de negociação entre produtores, fornecedores e o Estado brasileiro, sendo este último representado pelo MDIC, MCTI e SUFRAMA, sob a gestão do Grupo de Trabalho denominado GT-PPB (Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos) cujo funcionamento é regulamentado pela Portaria Interministerial (PI) MDIC/MCT nº 170 de 04/04/2010.

A análise para a formulação ou alteração de um PPB tem início com a solicitação de qualquer empresa interessada, a partir do preenchimento do roteiro estabelecido pela referida portaria. O pleito deve ser formalizado junto à Secretaria do Desenvolvimento da Produção (SDP) do MDIC ou à SUFRAMA. O GT-PPB avalia as propostas segundo os seguintes critérios (PI nº 170/2010, Art. 6º):

- a) Busca do equilíbrio inter-regional, evitando o deslocamento de indústrias de regiões tradicionais produtoras do bem em análise ou a simples transferência de plantas industriais da empresa pleiteante já instaladas no País;
- b) Agregação de valor nacional à produção, por meio da atração de investimentos, que efetivamente, gerem níveis crescentes de produtividade e de competitividade,

- incorporem tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica e contemplem a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico;
- c) Contribuição para o atingimento das macro-metas contidas na Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP e em futuras políticas governamentais que promovam o desenvolvimento científico e tecnológico; e
  - d) Incremento de oferta de emprego na região envolvida.

A partir da aceitação da proposta, o GT-PPB elabora um anteprojeto com base nas informações apresentadas no roteiro, e, se julgar necessário, realiza visitas técnicas às empresas envolvidas para obtenção de informações adicionais.

Os anteprojetos são divulgados à sociedade, por meio de consulta pública, difundida no Diário Oficial da União (DOU), possibilitando aos interessados no processo manifestarem-se no prazo de 15 dias. Após o vencimento do prazo, o GT-PPB verifica as colaborações e determina o encaminhamento do processo. Uma vez elaboradas as minutas de Portarias Interministeriais para fixação ou alteração de PPBs, estas são submetidas à análise das Consultorias Jurídicas de ambos os Ministérios. Em caso de aprovação, as portarias recebem a assinatura dos Ministros do MDIC e MCTI e, em seguida, são encaminhadas para publicação no DOU.

Uma vez descritos os procedimentos formais de formulação de um PPB, esta seção se dedicará a entender, a partir do ponto de vista dos membros do GT-PPB, os Entrevistados 01, 02, 03, e 04<sup>88</sup>, os significados da “elaboração ou alteração de um PPB”, os interesses envolvidos, as disputas, problemas e resultados.

#### ***4.3.1 PPB – O que é? De onde veio? Uma visão além do conceito formal.***

O PPB é uma ferramenta de política pública, que tem permitido a governança, através da regulação de alguns processos e procedimentos que devem ser cumpridos pelas empresas que

---

<sup>88</sup> Os nomes dos entrevistados não estão diretamente relacionados às falas em virtude de compromisso assumido pelo pesquisador com os mesmos.

pretendam usufruir da política de incentivos fiscais para a ZFM e para os bens de informática no Brasil. Formalmente, o Processo Produtivo Básico – PPB foi definido pela Lei nº 8.387/1991 (Lei de Informática para a ZFM) como “o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto”.

Nessa subseção, procura-se entender a percepção dos gestores da política de incentivos fiscais a respeito desta ferramenta. Nesse primeiro momento, selecionaram-se alguns trechos das entrevistas com os membros do GT-PPB que proporcionam a compreensão histórica do surgimento e da evolução desta ferramenta e, em seguida, passa-se a uma descrição mais ampla dos sentidos e da função da mesma, que extrapola a definição legal reproduzida no parágrafo anterior.

Entrevistado 01:

Essa é a definição do PPB que está em lei e ela é bem adequada para a situação da época, onde se saiu de uma condição onde havia um índice de nacionalização por conta de uma economia superprotegida e, de repente, se desprotegeu a economia, se fez a abertura econômica no governo Collor e na Zona Franca de Manaus. Como é que você ia exigir que a empresa tivesse um índice de nacionalização alto, se o bem final dele entrava mais barato no Brasil? Então, na época a definição foi de não saber o que se ia nacionalizar no produto, mas cobrar que se fizessem etapas de produção na ZFM para gerar valor na região, montando a placa, fazendo injeção plástica entre outras ações, ou seja, colocado etapas mínimas de produção. Mas, com o passar do tempo, esta definição tornou-se completamente fora do contexto, não só hoje, mas há muito tempo.

Entrevistado 04:

Surgiu a necessidade de mudar depois que começaram a fazer montagens na Zona Franca de Manaus. Uma vez que os produtos eram montados e já entravam no país com a frase “*made in Brazil*” para concorrer no mercado. Enquanto não incomodou as [demais] empresas ninguém falou nada, depois que começou a incomodar foi necessário colocar uma compatibilização para isso e chegamos até aqui onde temos esse PPB.

É um instrumento eficiente? Não é. É o que temos hoje. E estamos tentando no GT-PPB aquilo que achamos que é bom para o Brasil, ou seja, manter a zona franca de Manaus e aquele polo industrial funcionando, manter os cerca de 100 mil empregos, manter as empresas lá com certo fôlego, onde sabemos ser uma região muito longe do mercado consumidor, com custo logístico muito alto.

Entrevistado 03:

O PPB seguiu uma tendência atualizada em relação ao índice de nacionalização, é daí que saiu isso. E seguiu também uma proposta mais moderna em relação às questões de certificados de origem e eu acredito que o PPB venha daí, da ideia de que não é possível você utilizar o índice de nacionalização isoladamente, utilizar apenas saldo tarifário para dizer que o produto foi fabricado, foi produzido [...]. Conseguimos implementar, no caso de equipamentos eletrônicos, que a empresa tivesse que montar a placa de circuito impresso que é um item que todo produto eletrônico tem. Então ficou fácil para o setor eletrônico.

Isso é o suficiente para alcançar os objetivos da lei de informática, que diz respeito à competitividade, condições de produção efetiva e agregação de valor? Não. O PPB é muito restrito e ficou até com esse rótulo de ser apenas um processo de montagem, pois inicialmente ele não agregou nada demais no seu conceito do que montagens, então, não se entrou em como medir, que critérios poderiam ser utilizados, que tecnologias poderiam se utilizar para se dizer que esse conjunto [de operações] é realmente suficiente. [...]

Essa foi uma medida que se tornou necessária. Independente se é bom ou se é ruim, eu te digo que foi o modelo que tínhamos [...], nós conseguimos aí fazer a migração dos incentivos anteriores para a nova legislação mantendo, e até em alguns casos, melhorando, as condições de produção das empresas.

O mesmo Entrevistado 03 em outro momento relatou o seguinte:

Eu te diria que o PPB tem um foco tão grande que durante este período [...]1993, 1994 até 2002, era o único instrumento de política industrial. Então usávamos o PPB para tudo. Para incentivar exportação, incentivar P&D, incentivar o adensamento da cadeia e para atrair investimento novo, porque na hora que a gente faz o que lhe falei e diz para a empresa que daqui a seis meses tem que ter a produção aqui, a indústria corre atrás.

Pelos relatos dos entrevistados, é possível perceber que o PPB foi a ferramenta de gestão encontrada pelo Estado Brasileiro para exercer a governança dos incentivos fiscais na ZFM após a mudança do cenário econômico, de uma economia fechada para uma mais aberta à oferta de produtos importados.

A seguir, o entendimento de Membros do referido Grupo de Trabalho (GT) sobre o que efetivamente é a ferramenta PPB para a governança do Modelo ZFM.

Para o Entrevistado 01:

Hoje em dia, o PPB é a política industrial do Polo Industrial de Manaus. Não tem outro instrumento. É o instrumento fundamental. A contrapartida no PIM é o quê? Cumprimento do PPB e execução do Projeto. O PPB diz como a empresa vai produzir e o que ela tem que fazer. Inclusive, ele é um instrumento que vai mais longe, e é usado como política industrial do Brasil e não só do Amazonas. Pois, a partir do momento que você tem determinado produto da ZFM em que algum insumo dele é fabricado no Brasil e o PPB torna obrigatória a aquisição deste de fornecedores instalados no país, você está fazendo política industrial no Brasil todo.

O PPB é uma contrapartida ao incentivo. Não é um controle, pois possibilita ao Estado dizer: - Eu te dou um incentivo fiscal, mas quero a contrapartida em mão-de-obra, investimentos, capacitação de recursos humanos e geração de conhecimento local. É isso que está implícito. Pois a partir do momento que a empresa tem que fazer seja a injeção plástica, estampagem metálica ou a placa de circuito interno no Brasil, isso induz o investimento, a contratação de mão-de-obra e geração de conhecimento.

Atualmente o PPB vai muito além de etapas mínimas de produção, ele é um indutor de regionalização e nacionalização [da produção]. Para mim, seria um instrumento político-industrial fortíssimo. Talvez ele tenha o defeito de ser um pouco moroso nas fixações.

Pra mim, hoje é o PPB o responsável pelo faturamento de US\$ 41 Bilhões e de 121 mil empregos. Esses resultados são muito atrelados ao PPB. Enquanto não tiver outro índice, outra contrapartida melhor, o PPB é um excelente instrumento de geração de emprego e de política industrial.

#### Entrevistado 02:

Há o entendimento de que hoje, o conceito de PPB tende a não caber mais na definição legal que a ele comporta, pois o PPB é hoje lido como uma contrapartida. Uma versão inteligente da leitura do conteúdo nacional. Ele é uma contrapartida à fruição de um benefício. Para ter o benefício [fiscal], a contrapartida é a empresa obedecer às exigências de conteúdo nacional. [Portanto], eu ampliaria este conceito para conjunto de contrapartidas para a fruição de benefícios fiscais visando aumento do valor agregado de conteúdo nacional.

O PPB dá ao Modelo ZFM a característica que Heidemann (2010, p. 28) vê nas políticas públicas, pois para ele, estas resultam “de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças do mercado”, uma vez que as portarias interministeriais definem as regras de funcionamento das empresas e a política é executada pelos atores privados, sob o controle e coordenação da SUFRAMA e de outros órgãos do Estado brasileiro como Receita Federal, MDIC, SEFAZ-AM, etc.

Quando o Entrevistado 02 afirma que os PPBs são elaborados objetivando o aumento do valor agregado de conteúdo nacional ele está também caracterizando o “fluxo de decisões” em torno destes regulamentos como instrumentos capazes de introduzir mudanças, isto é, de causar desequilíbrios nas características da produção industrial da ZFM ou mesmo construir equilíbrios na balança comercial da ZFM ou ainda da economia brasileira.

O Entrevistado 02 esclarece algumas mudanças que estão ocorrendo no referencial conceitual para a elaboração de PPBs<sup>89</sup>:

Quando se olha para o poder que o PPB tem num cenário onde o valor agregado das mercadorias intensivas em tecnologia passa por um processo de desmaterialização, uma vez que, nos anos 70/80, o índice de nacionalização era medido pelo percentual do peso do produto ou do valor dos componentes deste produto fabricados em um determinado país. Esta era a regra de origem definida. Se se traz isso para a economia do conhecimento, para o Século XXI, onde o peso diminui e o valor agregado intangível, software embarcado, serviços associados ao produto, aumentam o valor agregado, percebe-se que qualquer métrica que tente definir valor agregado com conteúdo nacional e mesmo na ferramenta do PPB já não cabe mais tudo o que ele precisa fazer. O marco legal atual é frágil para suportar isso, pois o mantra mudou de “aumentar o conteúdo nacional” puro e simples para “aumentar o valor agregado com conteúdo nacional”.

Assim, o PPB, que nasce nos anos 1990 e passa dez anos regulando muita coisa, já no fim dos anos 1990 passa a ser contestado e no início desse Século XXI começa a mostrar o resultado desta contestação teórica e se foca em etapas produtivas de maior valor agregado. Consistindo sempre em um *trade off* entre “valor agregado” e “dificuldade de fazer algo hoje no país”. Vamos pensar numa matriz entre estas duas variáveis com quatro quadrantes, onde o melhor de todos é “alto valor agregado e baixa dificuldade no país”. Exemplos: desenvolvimento de software, tornearia de alta precisão em metais, etc. Então o PPB tem que exigir esse aqui; [...] já no quadrante de “Atividades de baixo valor agregado” e de “alta dificuldade no país”, o PPB tem que ignorar porque essa é uma atividade que custa muito dinheiro para o país enquanto política pública. Os outros quadrantes representam uma questão de equilíbrio, em que a elaboração de um PPB deve avaliar quanto e quais etapas produtivas a empresa precisa realizar. [...]

Como é que se complementa esse negócio? Com uma leitura menos focada na cadeia e mais focada no valor agregado inserido no produto, então a gente precisou (*sic*) relativizar o conceito de ambiente fabril. Hoje, quando um chip de interatividade de TV é carregado numa fábrica da Malásia e vem pra cá pronto para ser inserido numa placa de controle da TV, aquele local na Malásia que inseriu informação no chip passa a ser parte da planta fabril do fabricante de televisão, olhando numa etapa expandida. E o software que está dentro do chip tem um valor tão grande e precisa ser gerido pelo PPB como o parafuso que prende a caixa, então você tem uma relativização disso tudo.

O PPB é instrumento que tem se mostrado extremamente poderoso e flexível pra você gerir o tangível e o intangível do valor agregado de um produto. Esse é o objetivo que temos hoje na revisão e na reconstrução de uma boa parte dos PPBs que estão aí em campo.

A leitura que se faz desta transição conceitual na elaboração dos PPBs é a de que há uma espécie de “modelo mental” que está sendo imprimido aos membros do GT-PPB, sejam eles técnicos ou políticos, para a adição de valores ou de variáveis além daquelas definidas na Portaria Interministerial (PI) MDIC/MCT n°170 de 04/04/2010. Valores que abrangem as variáveis representadas na matriz descrita pelo entrevistado e ilustrada no Esquema 01, e

---

<sup>89</sup> São exemplos de PPBs já publicados que refletem essas mudanças conceituais aqueles definidos na Portaria Interministerial n° 195 de 22 de julho de 2011 para ciclomotores, motonetas, motocicletas, triciclos e quadriciclos e na Portaria Interministerial n° 241 de 07 de novembro de 2012 para medicamentos.

também o entendimento de que o PPB deve mesclar os valores já consolidados de uma economia baseada nos processos produtivos fordistas e mecanicistas, considerando as etapas produtivas tradicionais ocorridas no interior de uma fábrica, ou ao longo de uma cadeia produtiva, com a percepção de que isso não basta para os dias atuais, sendo necessário que os PPBs busquem a agregação de valor, atentando que os processos econômicos modernos possibilitam a agregação de valor em chips, softwares e outros ativos intangíveis que vão da digitalização, nanotecnologia às preocupações ambientais (ENTREVISTADO 02).



Esquema 01 - Matriz Valor Agregado *versus* Dificuldade de produzir no Brasil usada como modelo mental na elaboração de PPBs

Fonte: Elaboração adaptada de informações coletadas em entrevista.

Se entendermos as regras e convenções como instituições, as normas para elaboração de PPBs fazem parte da instituição “política de incentivos fiscais”. Contudo, Immergut (1998) destaca que estas instituições não determinam o comportamento, mas oferecem o contexto para a ação. Portanto,

Enfrentando os mesmos conjuntos de obstáculos institucionais, os atores podem tomar decisões criativas sobre como proceder. Assim, as instituições não moldam as

percepções humanas, de tal forma que os indivíduos sejam incapazes de reconhecer as definições concorrentes de identidade e interesse, nem forcem a ação humana a seguir uma única linha (IMMERGUT, 1998, p. 185).

Os trechos aqui selecionados e discutidos dão a noção do que é o PPB e qual sua importância atualmente dentro da política de incentivos fiscais da ZFM. Nas próximas subseções serão tratados aspectos relacionando a elaboração dos PPBs com questões ligadas à equipe do GT-PPB, funcionamento do mesmo, interesses em disputa, tomada de decisão e os limites da mesma.

#### **4.3.2 A Equipe. Quem joga?**

Allison e Zelikow (1999), ao explicarem o “Modelo da Política Governamental”, sugerem que os analistas devem esforçar-se para identificar “quem joga?” e para entender “que fatores dão forma às percepções, preferências e posições dos participantes?”.

Para Allison e Zelikow (1999) uma análise atenta sobre o formato da equipe está relacionada com algumas proposições gerais para o Modelo da Política Governamental, especialmente três:

- a) As preferências particulares e as posições individuais dos jogadores influenciam o resultado final;
- b) Os detalhes da ação resultante não são escolhidos por nenhum dos indivíduos e raramente seriam idênticos aos que qualquer um dos jogadores sozinho escolheria;
- c) “O que você defende depende de onde você está sentado”.

Oficialmente, pela Portaria Interministerial (PI) nº 170/2010, existem quatro “cadeiras” no Grupo de Trabalho (GT) que decide os Processos Produtivos Básicos para a produção de bens na Zona Franca de Manaus e de bens de informática com incentivos fiscais. Assim, o GT-PPB é composto da seguinte forma:

- a) Por parte do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: um representante da Secretaria do Desenvolvimento da Produção, que coordenará o grupo; e um representante da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA;

- b) Pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação: Um representante da Secretaria de Política de Informática; e outro da Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação.

Contudo, para entender como se chegou a essa composição, é útil uma breve descrição cronológica da evolução das “regras do jogo”:

- a) A necessidade de se elaborar PPBs surgiu com a Lei nº 8.248 de 23/10/1991;
- b) A primeira definição legal do que é um PPB consta na Lei nº 8.387 de 30/12/1991;
- c) A Lei nº 8.387/1991 estabeleceu que o Poder Executivo fixaria os PPBs, com base em proposta conjunta do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; da Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República; e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA);
- d) A publicação dos primeiros PPBs ocorreu a partir de 1993, a partir do Decreto nº 783 de 25/03/1993, que foi publicado com assinaturas do Presidente da República, do Ministro da Indústria, Comércio e Turismo, do Ministro da Integração Regional e do Secretário-Geral de Ciência e Tecnologia;
- e) Entre 1993 e 1998, as Portarias Interministeriais que traziam publicação de PPBs vieram assinadas por ministros diversos. Era comum que, além dos ministros citados acima, assinassem as portarias o Ministro das Comunicações, o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministro da Integração Regional;
- f) A Lei nº 10.176, de 11/01/2001, delegou aos Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência e Tecnologia a responsabilidade de estabelecer os PPBs;
- g) O Decreto nº 3.800, de 20/04/2001, criou o Grupo Técnico Interministerial de Análise de PPB, composto por representantes do MDIC e MCT, com a finalidade de emitir parecer e propor a fixação, alteração ou suspensão das etapas dos PPBs. Ficou definida a coordenação pelo MDIC e que a composição e o funcionamento do mesmo deveriam ser definidos por ato conjunto dos dois ministérios. Cabe ressaltar que desde o início, em 1992, a Suframa já participava informalmente das elaborações dos PPBs;
- h) O Decreto nº 5.906 de 26/09/2006 reitera a responsabilidade delegada ao MDIC e MCT; mantém o Grupo Técnico Interministerial, alterando sua composição, uma

vez que a partir deste momento formalizou-se a participação de um representante da SUFRAMA no grupo;

- i) Finalmente, a Portaria Interministerial n° 170, de 04/08/2010, assinada pelos Ministros do MDIC e do MCT, disciplinou a composição e o funcionamento do GT-PPB.

No entanto, até o momento, dezembro de 2012, nunca houve a publicação de uma portaria nomeando os membros do GT-PPB. O que ocorreu ao longo do tempo foi uma assunção informal das funções. E de certa forma, desde 1993 houve pouca mudança no corpo técnico envolvido com a elaboração dos PPBs. Neste sentido, foi possível perceber nas entrevistas certa frustração dos membros do GT-PPB pelo fato de nunca terem tido uma portaria designando seus nomes para as funções. Abaixo há alguns trechos de entrevistas que retratam o que fora até aqui descrito:

Antigamente [...] tinha quatro assinaturas. Para fazer um PPB demorava demais, a discussão era longa e cada ministério defendia seu viés (ENTREVISTADO 04).

O GTPPB já passou por diversos modos de operação e já foi um grupo que o próprio superintendente da SUFRAMA participava junto com os secretários. [...] Tinha um secretário do MDIC e um do MCTI<sup>90</sup> e o superintendente. O GT-PPB era, portanto, tarefa de um escalão acima. Obviamente que a equipe técnica trabalhava para esse escalão decidir. Dizíamos até que existia uma reunião técnica e outra decisória (ENTREVISTADO 03).

Na realidade, a equipe inicial eram quatro pessoas. No início era um grupo decisório, que chamávamos que eram os secretários. Depois os coordenadores, chefes de divisão e analistas técnicos, mas recentemente, [...] a Portaria n° 170/2001 fixou que o GT seria composto por fulano, fulano e fulano. Só que a composição final nunca foi publicada (ENTREVISTADO 03).

Durante boa parte da pesquisa de campo, havia o entendimento de que quatro burocratas, experientes e conhecedores do tema, eram os responsáveis pela elaboração dos PPBs, especialmente ao longo dos anos 1990 e 2000.

Caso esse entendimento se confirmasse, a pesquisa estaria de frente a um caso de poder burocrático extremo dentro da Administração Pública, pois as “regras do jogo” teriam dado competência para quatro burocratas decidir o que grandes empresas nacionais e multinacionais necessitavam fazer ou deixar de fazer para obter isenção de impostos (II e IPI).

---

<sup>90</sup> Destaca-se que entre 1993 e 1994, durante o Governo Itamar Franco, a Secretaria de Ciência e Tecnologia estava ligada diretamente à Presidência da República, ou seja, funcionando na prática como um Ministério.

Esse Grupo de Trabalho, então, teria o poder de influenciar até o Orçamento da União, pois suas decisões, no limite, significam perda de arrecadação e do volume de recursos distribuídos a fundos como FPE, FPM, FUNDEF e atual FUNDEB<sup>91</sup>.

Ao serem questionados sobre relevância do poder burocrático a eles atribuído, foi possível obter detalhamentos maiores sobre a forma como este poder de decisão está dividido.

Assim, os entrevistados admitiram que, de maneira informal, o GT-PPB funciona, pelo menos atualmente, com uma equipe maior de técnicos e destacaram dois fatores: primeiramente, todos eles fizeram questão de deixar claro que o GT-PPB não é formado por quatro pessoas, mas por três instituições. E que, embora o trabalho já tenha sido mais difícil no passado, devido à falta de recursos humanos, atualmente a situação ganhou um olhar mais atento a esta questão.

Neste sentido, foi possível montar um rápido quadro do perfil de quem eram os jogadores (membros do GT-PPB) e suas equipes, em 2012:

- a) Na Suframa, um economista que iniciou sua carreira na Suframa como estagiário, em 1987, e fora contratado, em 1992, como economista pela FUCAPI (espécie de fundação de apoio à Suframa) para prestar serviços técnicos dentro da autarquia e, que, mais tarde, desvinculou-se da Fucapi e ocupou diversos cargos em comissão na Instituição. Trabalhando com PPBs desde 1992, assumiu, em 1998, a Coordenação Geral de Acompanhamentos de Projetos Industriais da SUFRAMA e passou a ser o responsável na Autarquia pelas discussões de PPB junto a outras instituições do Estado brasileiro. Em 2008, ingressou no quadro de servidores efetivos da Suframa por concurso público e, após 14 anos, como Coordenador Geral, assumiu, em 2012, a Superintendência Adjunta de Projetos da Autarquia. Embora, ainda participe de decisões no GT-PPB, entende-se que esta é uma tarefa da Coordenação Geral, que estaria no mesmo nível dos demais membros “titulares” do Grupo de Trabalho. Neste sentido, o atual Coordenador Geral é um

---

<sup>91</sup> Sobre poder burocrático, entende-se que este deriva da politização da Administração Pública como definida por Rouban (2010, p. 337), no que se refere ao envolvimento dos servidores públicos na definição e na implantação de políticas públicas, ao tomarem decisões políticas, adaptá-las e explicá-las, não se limitando à mera aplicação de normas políticas ou econômicas. O autor explica que “há uma gama de situações que variam da interpretação inteligente de decisões políticas que dependem das circunstâncias reais de implementação à tecnocracia [...]”. Portanto, “todas as democracias industrializadas são mais ou menos tecnocracias, no sentido de que a classe política não é mais o ator exclusivo do processo de tomada de decisão” Allison (1971) *apud* Rouban (2010, p. 338).

administrador, que iniciou na Suframa também através da FUCAPI em 2003 e já ocupou diversos cargos em comissão na autarquia, está assumindo paulatinamente as funções no GT-PPB. Além desses, participam das discussões acerca de PPB, dois técnicos da FUCAPI, sendo uma engenheira elétrica e um engenheiro mecânico. Dois administradores, funcionários de carreira da autarquia, lotados na CGAPI, também vêm acompanhando os processos;

- b) No MCT estão: (a) um engenheiro eletrônico, funcionário de carreira do MDIC, que atualmente ocupa a Coordenação Geral de Microeletrônica, uma coordenação da Secretaria de Política de Informática do órgão. Há um técnico do quadro efetivo do ministério como suplente, que discute internamente questões ligadas aos PPBs, específicos de bens de informática e eletroeletrônicos; (b) para outros produtos, a discussão de PPBs é de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, onde está lotado um engenheiro mecânico, Coordenador de Capacitação Tecnológica, funcionário de carreira que compõem o GT-PPB e que também conta com um técnico do ministério como suplente. O ministro e o GT-PPB contam com o suporte da Consultoria Jurídica do Ministério, que revisa as normas elaboradas pelo grupo de trabalho;
- c) O Atual Coordenador do GT-PPB é Cientista Social, funcionário efetivo dos quadros da FINEP, que ocupa o cargo de Coordenador-Geral das Indústrias do Complexo Eletroeletrônico, uma divisão da Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC. As tarefas ligadas a definição de PPBs são desempenhadas também por uma equipe que conta com um engenheiro mecânico, uma jornalista e um administrador. O engenheiro é o ex-coordenador do GT-PPB, que atua como suplente e assessor nas discussões internas. O ministro e o GT-PPB também possuem a assessoria da Consultoria Jurídica desse ministério.

Portanto, o que se vê é que há uma equipe de cerca de quinze pessoas trabalhando de forma não exclusiva, pois todos têm outras tarefas profissionais dentro de cada órgão, nas discussões e elaborações de Processos Produtivos Básicos.

*A priori*, a decisão será sempre dos ministros, que assinam a portaria; mas o que se pode perceber é que a decisão é tomada por consenso entre os quatro membros do Grupo de Trabalho, após análises e discussões e com a assessoria de uma equipe técnica maior. E após

isso é apresentada aos ministros, quando necessário, e revisada pelas consultorias jurídicas dos ministérios.

Durante as entrevistas, observou-se que há o interesse de outras instituições em participar do GT-PPB. Explicitamente, citou-se que o BNDES solicitou participar do GT-PPB como ouvinte das reuniões, pois teria interesse em virtude de sua linha de crédito para aquisição de Máquinas e Equipamentos (o FINAME). Perguntado sobre, se seria necessário, o envolvimento de outros órgãos nas decisões, o Entrevistado 02 respondeu assim:

A governança tripartite é madura para o que o GT se propõe. A visão de política pública que é compartilhada por esses três agentes também me parece bastante madura. A quantidade de instituições dos quais o GT poderia se valer para subsídios de informações também, o que hoje funciona meio que à parte, cada uma das entidades representadas nesta governança se vale dos seus próprios meios de se obter informações. [...]

A governança que existe hoje é madura para o cenário atual; se esse cenário muda, talvez essa governança precise ser repensada, mas para os objetivos atuais que o PPB atua [...] é absolutamente maduro, viável e tem dado resultado. Não temos embates intransponíveis dentro dessa governança. Não existe uma tensão natural, que existiria, por exemplo, se o Ministério da Fazenda fizesse parte desse grupo. O principal instrumento ao qual o PPB se associa é a isenção fiscal, ele é uma contrapartida à isenção fiscal [...]. Como se sentiria, em relação a isso, o órgão responsável pelo aumento da arrecadação de tributos? Aí sim haveria uma esquizofrenia natural, haveria uma tensão de base, de fundamento. [...] Haveria uma tensão se tivesse a fazenda trabalhando nesse GTPPB. Essa governança que está aí é absolutamente tranquila de ser levada.

Pelo trecho acima, é possível perceber que embora se admita que mudanças na conjuntura econômica, política e fiscal possam exigir com naturalidade mudanças no funcionamento do GT-PPB, não se vê a participação do órgão arrecadador como algo imediatamente positivo. Entende-se que o motivo seria que o ponto de vista da fazenda no processo tornaria as decisões mais complexas e demoradas, em virtude de um entendimento antagônico entre a função arrecadadora e a gestão de incentivos fiscais.

Este ponto é discutível, pois embora pudesse trazer maior complexidade às análises, poderia também qualificar as decisões acerca do destino dos recursos públicos. Não se quer dizer que a inclusão de membros dos quadros da Receita Federal do Brasil seja a única forma de qualificar essa discussão. Outra possibilidade seria, por exemplo, aumentar o número de conselheiros que representem membros da sociedade civil no CAS. No entanto, a presença de

outros atores, seja no GT-PPB ou no CAS, alteraria a correlação de forças do jogo, o que, provavelmente, seria incômodo para os jogadores acostumados com as regras em vigor<sup>92</sup>.

Há, portanto, um entendimento de que o PPB está sendo eficaz na condução da política de incentivos fiscais e que, desta forma, essa metodologia ou ferramenta poderia ser utilizada na gestão de outras políticas públicas:

Se a ideia do PPB avançar para outras legislações pode ser que surjam outros GTPPBs com outras governanças ou que abramos a governança do GTPPB para mais atores. Se, por exemplo, começarmos a regular medicamento por GTPPB, o ministério da saúde teria que ser ator permanente (Entrevistado 02)<sup>93</sup>.

### 4.3.3 A Decisão

A Portaria Interministerial n° 170/2010 estabelece critérios básicos para a definição dos PPBs como: busca do equilíbrio inter-regional; inibição do deslocamento de indústrias dentro do país; agregação de valor nacional à produção; fomento à produtividade e competitividade; incorporação de tecnologias de produtos e de processos; capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico; contribuição para o atingimento das macro-metas contidas nas políticas industriais; desenvolvimento científico e tecnológico; e incremento de oferta de emprego na região envolvida. Diante disso, questiona-se a possibilidade real de se levar em conta todas essas questões?

É possível. Basicamente considera-se a agregação de valor e se aquilo não traz prejuízo a empresas já sediadas em outras partes do país, para não haver migração de empresas. Brigam para não ter [migração de plantas produtivas] da ZFM para outros lugares, mas também brigam para não ter de outros lugares para a ZFM, muito embora, em alguns casos, a empresa ou sai das outras regiões e vai para a ZFM ou

---

<sup>92</sup> Assim como mudanças ocorreram nas regras para elaboração dos PPBs (explicadas no início desta Seção 4.3.2 deste capítulo), o CAS ao longo de 46 anos sofreu diversas alterações. Constituído como Conselho Técnico pelo Decreto n° 61.244/1967, fora transformado em Conselho de Administração pelo Decreto n° 72.423/1973, alterado pelos Decretos n° 76.089/1975; n° 76.801/1975; n° 77.482/1976; n° 83.870 de 1979; n° 85.315/1980; pela Lei Complementar n° 68 de 13/06/1991; Lei Complementar n° 134 de 14/01/2010 e pelo Decreto n° 7.138 de 29/03/2010.

<sup>93</sup> Alguns dos entrevistados mencionaram que a metodologia do GT-PPB tem servido de modelo para outros grupos de trabalho que também tratam de incentivos fiscais, que não os da Lei de Informática e fora da ZFM, caracterizando um efeito demonstração do uso da ferramenta para outras situações. Este trecho demonstra também que contingências ambientais e mudanças no escopo da política poderiam impor com naturalidade alterações ao atual formato do GT-PPB.

sai do Brasil e vai para o México, Argentina ou outro canto [...]. Componentes eletroeletrônicos é um exemplo. Nem com incentivos em Manaus esse serviço se sustentou [no Brasil], infelizmente (ENTREVISTADO 01).

Os demais membros do GT-PPB também deixaram clara a preocupação do GT de evitar o deslocamento de plantas produtivas de uma região para outra.

É importante destacar que o GT-PPB monitora esse risco não apenas no que se refere aos produtos para os quais foram solicitados PPBs, mas também para componentes, partes, peças e demais serviços ligados à cadeia produtiva de um produto principal.

Esse cuidado é para que o resultado da decisão não seja um “jogo de soma zero” ou mesmo “negativo”. Pois, há a possibilidade de ocorrer o seguinte caso hipotético: um produtor do bem “A”, cujo setor produtivo não está presente em nenhuma outra região do Brasil, pode solicitar um PPB para produzir com incentivos na ZFM. Com isso, além de usufruir dos incentivos fiscais para a produção de “A”, poderá comprar matéria-prima ou componentes importados com incentivos fiscais. No entanto, pode haver no território nacional, em outros estados da federação que não o Amazonas, empresas produtoras destas matérias-primas e componentes.

O GT-PPB deve levar em consideração a situação acima, pois essa pode ser uma oportunidade para a indústria produtora de partes, peças e/ou componentes. Portanto, a relevância deste setor deve ser avaliada, no sentido de um planejamento industrial, amplo e abrangente no tempo, capaz de decidir se para a economia do país e para o Estado brasileiro é mais interessante deixar o referido mercado numa situação de livre competição entre produtores nacionais e internacionais ou se é preciso ação do Estado em termos de política pública, que pode ser no âmbito industrial, da ciência e tecnologia, comercial e outros.

Pode-se também evitar que, atraídas por uma excepcionalidade fiscal, a produção de “A” instale-se numa região que seria menos propícia para oferecer competitividade às suas operações, em virtude, por exemplo, de um acúmulo de conhecimentos, experiências e de uma indústria de partes, peças, serviços e matérias-primas já instalada em outra região, de forma incipiente ou não.

É possível também que seja necessário o exercício de certa governança por parte do Estado brasileiro ao longo da cadeia produtiva do produto “A”. Portanto, há um cuidado muito grande na análise das solicitações de PPBs e alterações de PPBs. Abaixo algumas situações nesse sentido narradas pelos entrevistados:

Existem pedidos de alguns PPBs que seriam absolutamente ilógicos sob o ponto de vista do valor agregado. Um exemplo muito claro e real é que existe uma empresa que pleiteia um PPB [...] que traz um valor agregado bastante verticalizado [para a ZFM] e que foi negado, porque esta mesma empresa tem esta mesma atividade produtiva na Bahia. Então, é claro que esse PPB vai gerar deslocamento de atividade da Bahia para a ZFM. [...] Existem PPBs que pedem dispensa de etapas de produção absolutamente ilógicas para a situação delas em Manaus, pois outras empresas fizeram investimentos produtivos para executar estas etapas. Então, em regra, não dispensamos uma atividade em que outro agente econômico fez o investimento produtivo para executá-la (ENTREVISTADO 02).

Entrevistado 03:

O que ocorre às vezes é o seguinte: [...] o PPB para um produto novo, quando se vê que isso é produzido [...] fora de Manaus, [...] o MCTI entende, o MDIC também, que se você estabelecer um processo produtivo muito fragilizado essa empresa instalada tende a migrar para Manaus, tende a desempregar, tende a desmontar o polo que existe. Então a quem vai beneficiar? Em minha opinião, ninguém. Você não está nem trocando seis por meia dúzia. Essa é a nossa preocupação.

Havia a impressão no início da pesquisa de campo de uma priorização do item “incremento de oferta de emprego na região envolvida”, até por conta da retórica encontrada nas manifestações escritas e faladas em defesa do Modelo ZFM, que sempre ressaltam o número de empregos diretos e o montante dos investimentos. Contudo, o que se percebe é que, para os membros do GT-PPB, a “agregação de valor na região” é o foco, levando-se sempre em conta a questão dos deslocamentos de plantas produtivas. Entende-se por agregação de valor, a definição do Entrevistado 01, a “agregação de valor é emprego e investimento”. Não obstante, o Entrevistado 02 afirma que “hoje o mote de valor agregado é bastante relevante [...], mas os outros de forma alguma são ignorados”.

A pesquisa procurou entender, também, se o GT-PPB se detém em analisar estritamente os critérios estabelecidos no art. 6 da PI nº 170/2010, ou devido a, por exemplo, contingências econômicas e infraestruturais ou planos institucionais tendem a tomar posicionamentos políticos e situacionais nas suas decisões?

Neste sentido, o Entrevistado 01 diz que, quando isso ocorre, essas decisões “têm a ver com política industrial. Se vai ter implicação em indústrias historicamente instaladas em outros lugares do país”.

O Entrevistado 02 torna a situação mais clara:

Esse é o papel do MDIC e MCTI como gestores de política pública para todo o Brasil, com uma visão mais macro do que a Suframa. Não que a Suframa seja menos capacitada [...] e sim por uma questão de foco, a tendência é que essa visão seja dada pelos dois ministérios e não pela Suframa e aí se conectam as políticas públicas. Determinadas obrigatoriamente são colocadas dentro de um PPB como resultado de outras políticas públicas das quais a Suframa não participa da elaboração ou da gestão. É o que nos faz trazer para o PPB alguns elementos que são claramente conexões com outras políticas.

O trecho acima demonstra que, embora subordinada ao MDIC, a Suframa possui características e valores institucionais muito próprias e por vezes contraditórias ao MDIC, uma delas é a disputa de investimentos e, por conseguinte, da criação de postos de trabalho. Isto também ocorre com outros órgãos, como por exemplo os conflitos entre Suframa e MPOG acerca da liberação de verbas, liberdade e conveniência da contratação de convênios e divergências quanto ao uso da estrutura da autarquia, priorizando diretrizes dos planos da União ou Estado do Amazonas<sup>94</sup>.

Esta situação pode ser agravada nos momentos em que os dirigentes da autarquia são mais ligados a grupos do poder local, como ao Governo do Estado do Amazonas, membros da bancada parlamentar do Estado no Congresso Nacional, especialmente senadores, ou ao prefeito da capital, do que ao ministro ou ao grupo que governa a União.

A direção da autarquia por membros das elites regionais pouco ocorreu durante o regime ditatorial, mas se tornou comum na democracia, selando muitas vezes a aliança entre as forças regionais e nacionais. Embora, como visto na Seção 1.4 do Capítulo 1, houve momentos de disputa em que o superintendente era claramente ligado às forças políticas de fora da região.

<sup>94</sup> Por atuar em toda a Amazônia Ocidental, a Superintendência da Zona Franca de Manaus poderia ser ocupada por uma liderança técnica ou política **regional** de fora do Estado do Amazonas. Contudo, este fato nunca ocorreu, por isso se coloca a disputa aqui diretamente entre grupos políticos do Amazonas *versus* grupos políticos nacionais. Em alguns momentos, como o atual, é possível verificar a participação de grupos regionais de outros estados da Amazônia Ocidental, que não o Amazonas, ocupando cargos de segundo escalão na autarquia.

Alguns dos entrevistados manifestaram o entendimento de que atualmente, os dois últimos<sup>95</sup> dirigentes da autarquia, apesar de indicados pelas elites regionais, joguem nas regras definidas pelo grupo que governa a União, sendo peça fundamental em um jogo de influência mútua entre os grupos.

No entanto, não são apenas os interesses de grupos políticos regionais que tentam influenciar as decisões da política de incentivos fiscais, como narra o Entrevistado 04:

[...] A indústria de duas rodas, a exemplo da de quatro, [...] toda vez que esse produto [duas rodas] tem oscilação lá na ponta do consumidor, a tendência do pessoal é ir a Brasília e dizer que se não der melhorias, como reduzir a carga de imposto, vão mandar gente embora, desempregar etc. Então, entra para o lado social da coisa, mas isso não é PPB, é fazenda. Isso já extrapola PPB. Nós levamos em conta a situação momentânea? Algumas vezes sim, tem que ser levado.

O fragmento acima demonstra claramente a ação de grupos privados organizados, especialmente entidades de classe, na tentativa de influenciar nas decisões, isto é, de mexer no resultado do jogo.

Empresários e entidades de classe, assim como a sociedade em geral, são chamados a se manifestarem sobre os PPBs em elaboração ou em alteração. A regra do jogo prevê mecanismos de transparência e de participação. Contudo, alerta o Entrevistado 02:

Nada nos obriga a seguir a risca o que é dado como retorno de um ato público. Ai o governo governa. Quem toma a decisão do que vai considerar para o retorno da consulta pública é o governo. Não existe espaço para uma réplica de um agente que tenha feito uma réplica em consulta pública, só instância judicial se nós eventualmente ferirmos algum direito basilar da Constituição Federal [ou da ordem legal em vigor].

É claro que a decisão final cabe aos ministros e as análises e discussões técnicas aos membros do GT-PPB e à equipe técnica. Todavia, por se tratar de uma decisão em torno de uma política pública, o processo de elaboração de PPBs apresenta uma característica interessante, se comparada com a maioria dos processos decisórios de políticas públicas no Brasil, que é exatamente este nível de transparência e participação.

---

<sup>95</sup> Flávia Skrobot Barbosa Grosso e Thomas Afonso Queiroz Nogueira.

A Portaria Interministerial nº 170/2010 estabelece que o anteprojeto de PPB “será submetido à sociedade, por meio de Consulta Pública veiculada no Diário Oficial da União”, com o objetivo de dar transparência aos setores organizados da sociedade, visando colher contribuições para o contraditório e aperfeiçoamento das propostas em discussão, sendo o prazo para manifestação dos interessados de até 15 (quinze) dias corridos, contados da data da publicação.

Ao permitir a participação de setores organizados da sociedade, o Estado se abre para negociações diretas com e entre empresários, associações e sindicatos, instalados, ou não, na ZFM. Este processo é muito bem visto por empresários e membros do GT-PPB.

A publicidade oficial é dada pelo DOU. Avisamos por e-mail a publicação no DOU. [...] É o momento em que você permite o contraditório. Como se partiu da demanda de um agente econômico ou de um grupo de agentes econômicos. E em cima disso fez-se uma reflexão de política pública de governo, o contraditório é uma etapa não só obrigatória do ponto de vista legal, mas ela é uma transparência que protege a decisão. Por que você se permite ali que outro agente te diga onde você errou ou onde você não está bem (ENTREVISTADO 02).

Toda vez que tem algum interesse [...], alguém está indo para Manaus, se for relevante, na mesma hora, as empresas do Sul todas ficam sabendo. Ficam todos antenados para saber o quê que o governo vai dá de incentivo. Se aquilo for prejudicial, todo mundo cai matando em cima. [...] É encaminhado para todos os outros segmentos correlatos àquele produto, para que eles também opinem. Além de estar no Diário Oficial, se encaminha para associações, para outros segmentos, até para outras empresas e todos ficam sabendo. Então, além de ser democrático, nos dá uma credibilidade muito grande, tanto é que tem processos complicados em que nós temos reuniões de segmentos que são pesadas. O dia inteiro um xingando o outro (ENTREVISTADO 04).

Não somente isso. Nós informamos as principais empresas, segmentos, associações, quem conhece quem. Porque às vezes você tem muita interação de indústrias que não sabe, de fornecedor que não conhece, ou até de tecnologia que está vindo e já está preocupada com isso. Não é só a consulta pública isolada, nós também interagimos com o setor. [...] Quase cem por cento [das consultas públicas] têm manifestação. É muito difícil passar. A regra é ter manifestação. [...] E tem que levar em consideração, avaliar quando faz sentido (ENTREVISTADO 03).

Totalmente democrático. Eu primo muito por isso. [...] Porque uma hora se tem que tomar decisão e tem hora que tem alguns assuntos que não andam, mas o mínimo a se fazer é chamar a todos e dizer que o governo vai fazer isso e acabou. Eu sou sempre contrário à empresa tomar conhecimento de portaria através de Diário Oficial da União. Todos os interessados têm que saber antes o que o governo vai fazer (ENTREVISTADO 01).

Sim, ele [o processo de elaboração do PPB] permite a participação, o contraditório e aí é uma posição pessoal: transparência protege. A transparência do ator público protege, mas dá muito trabalho ser transparente. Você tem que ouvir os contraditórios, canalizar os contraditórios, tem que filtrar os diferentes interesses.

Todo dia eu recebo na minha sala [...] alguém que senta e diz “se você não me conceder essa autorização eu vou fechar a fábrica”. Todo dia tem três que passam lá e dizem isso e não fecham. A visão do agente público tem que vê que você está lidando com interesses contraditórios (ENTREVISTADO 02).

Há um diálogo permanente entre as instituições envolvidas na elaboração de PPBs e empresas produtoras. Esses diálogos acontecem diariamente de forma individualizada, através de audiências. Contudo, faz parte da rotina das instituições a convocação pelo Diário Oficial da União e através de lista de endereços de e-mails para as entidades de classe setoriais para reuniões, específicas de subsetores produtivos, que podem ocorrer em Brasília ou em Manaus. Nessas reuniões, as dificuldades dos setores são apresentadas e mudanças são discutidas. Essas grandes reuniões são abertas e contam com pessoas com interesses distintos, por exemplo: representantes de empresas concorrentes, instaladas na ZFM ou em outros estados; fornecedores; e representantes de outras instituições e entes públicos. Portanto, as reuniões são utilizadas para que todos os presentes, inclusive as instituições públicas apresentem suas demandas, expectativas e pontos de vista sobre os processos atuais e sobre as decisões em elaboração.

A descrição até aqui do processo decisório em torno dos PPBs pode ser analisada teoricamente por três pontos de vista, a saber:

- a) É possível notar um comportamento incrementalista na análise dos pleitos de novos PPBs, ou de alteração dos PPBs existentes, no sentido de avaliar principalmente se, uma vez atendidos parcialmente os demais critérios, o que será objetivamente valorado e analisado é se há risco de que a Portaria Interministerial motive o deslocamento de plantas produtivas já instaladas em outras regiões do Brasil para a ZFM;
- b) A situação momentânea, ou seja, conjunturas específicas que estejam afligindo determinado setor produtivo podem ser consideradas na análise. Portanto, setores mais organizados que sejam hábeis na apresentação de suas demandas, relacionando-as a fatores diversos, como situações sociais (por exemplo, risco de demissões) podem influenciar o comportamento e as decisões do GT-PPB, fazendo com que estes decidam pela “Lei da Situação”, conforme o pensamento de Follet descrito por Harwick (2010) na Seção 2.2 do Capítulo 2. Portanto, apesar das regras e critérios claramente estabelecidos para a tomada de decisão,

por servidores públicos experientes, é possível que grupos de interesse articulados consigam que seus propósitos particulares sejam contemplados; e

- c) Os procedimentos de transparência e os mecanismos de participação, proporcionados pela exigência das consultas públicas pela Portaria Interministerial n° 170/2010, e pelo know-how desenvolvido pelo GT-PPB, proporciona ao processo decisório uma qualidade que é percebida pelos próprios membros do GT conforme trechos selecionados de suas entrevistas. Esta etapa da elaboração de um PPB remete ao processo de “ajustamento mútuo”, que para Lindblom (1959) possibilita acomodar as políticas a um conjunto mais amplo de interesses do que um grupo só conseguiria fazê-lo de modo centralizado. E que em muitas circunstâncias, esses ajustamentos alcançam uma coordenação superior (central) que é tão complexa que escapa à competência de qualquer coordenador (LINDBLUM, 1979)<sup>96</sup>.

Líderes e entidades empresariais da ZFM costumam reclamar de demoras nas respostas de uma solicitação de um novo PPB ou de alterações em PPBs existentes. Acusam também o Governo Federal de dificultar a implantação de algumas indústrias no PIM, através da negação de PPBs. Afirmações como estas demonstram o poder do GT-PPB e do Governo Federal (MDIC, MCTI e SUFRAMA) de incentivar ou constranger a produção de determinados bens na ZFM. Neste sentido, é preciso entender os critérios destas decisões. Nas entrevistas, procurou-se investigar como o GT interpreta estas questões, que são tratadas aqui de forma separada, primeiramente acerca da demora superior aos 120 dias estabelecidos pela Portaria N°170/2010 e depois sobre as negativas de PPBs.

#### **4.3.4 Embargo de Gaveta?**

Sobre a demora, em prazos superiores a 120 dias, é possível perceber três motivos principais:

- a) Um contingente insuficiente na equipe técnica. Nem sempre a equipe esteve composta por cerca de quinze pessoas como descrito anteriormente. Mesmo nesta

---

<sup>96</sup> Essa acomodação de interesses vislumbrada por Lindblom (1959) esbarra nas interpretações do Institucionalismo Histórico, para o qual, segundo Hall e Taylor (2001, p. 199), uma das propriedades mais importantes está justamente nas assimetrias das relações de poder, e que é possível de se verificar nas relações entre os grupos de interesse que buscam influenciar nas elaborações dos PPBs.

configuração atual, os membros da equipe como servidores públicos não têm os PPBs como tarefa única do cargo ou função que ocupam;

- b) Os procedimentos burocráticos pelos quais a redação e publicação de uma portaria interministerial deve passar, o que inclui, por exemplo, a discussão no âmbito de dois ministérios e a revisão de duas consultorias jurídicas, cada uma delas com olhar próprio e interesses específicos;
- c) Um terceiro fator tem impacto variado, dependendo da situação em análise, ou seja, da complexidade envolvida no pleito. Esse está ligado à dificuldade de se obter informações específicas sobre um setor, produto ou tecnologia específica.

Abaixo alguns trechos que identificam as conclusões acima:

[...] Dependendo da complexidade da situação, se não tiver dados concisos e concretos sobre a implicação econômica, a implicação estratégica, o impacto que isso tem [em outras regiões], se não tiver isso de maneira convincente, não tem decisão. Ou seja, o prazo para de contar, até que alguém arranje os dados para nos enviar. Toda vez que fica parado é porque não há dados e fatos suficientes para tomar uma decisão (ENTREVISTADO 04).

Nós queremos cumprir [o prazo de 120 dias], [...] mas não dá pra cumprir, porque não tem gente, os assuntos são complexos. Tomando medidas dessas, você pode fechar uma empresa, com uma medida nossa, mas ninguém quer isso. Não passa pela gente isso [...]. Quando você está chegando com o investimento em Manaus, há todo o interesse de aprovar rapidamente, mas nós nunca conseguimos convencê-los que esse é um momento frágil, que é o momento de se exigir várias coisas, porque o governo é sócio do empreendimento. Então, se imagina que o PPB foi aprovado, mas que não dará em nada e vamos recusar. Isso não existe. [...] A nossa maior frustração é quando os prazos não são cumpridos, ou quando a empresa desativa [...]. Eu tenho grande frustração na parte de componentes, que vimos que ele [o empresário] se esforçou, mas chegou a hora que ele chegou e falou que estava fechando, na verdade foi para a China, foi a maior frustração. [...] Pessoalmente, eu não trabalho desta forma, mas os atrasos ocorrem. Eu acho que os 120 dias são complicados, porque se depende de outros segmentos. Dependemos da área jurídica, depende da assinatura de ministro, depende da elaboração de parecer técnico, de correção. E realmente as nossas equipes estão estranguladas, nós não temos equipes [...] (Entrevistado 03).

O embargo de gaveta não existe. Há alguns setores que evitamos ser negados e tentamos negociar ao máximo até conseguir. Se não conseguirmos, aí desistimos, mas às vezes demora. Há um compromisso do governo de chegar até o final do ano [de 2012] com 40 processos em carteira, todos dentro do prazo de 120 dias (Entrevistado 01).

O prazo não está sendo cumprido. Primeiro, existe um volume de atividades. O ciclo de processamento tem algumas etapas lentas que estamos revendo. [...] Leva, pelo menos, dez dias, em tempo normal, na análise burocrática, depois da decisão tomada em cada ministério, que é o departamento jurídico analisar e autorizar a ida para o gabinete e chegar o dia em que efetivamente o ministro assina aquilo. É o tempo de chegar à mesa dele e ele assinar. Dez dias num ministério e dez dias no outro, já foram 20 dias.

Alguns PPBs são tecnicamente muito simples e extremamente complexos do ponto de vista negocial. É simples ter que decidir que existe a disponibilidade de uma determinada tecnologia nacional para um insumo de um produto. Agora, não basta haver o insumo e ser nacional, ele tem que ser fornecido de maneira competitiva, o que significa que aquele fornecedor consiga atender à especificação técnica, quantidade, prazo e ter um pré e pós-venda razoável. Isso significa você tentar conciliar interesses antagônicos. Então, parte da análise técnica do PPB é conciliar comprador e fornecedor; é você conciliar interesses de importadores e fabricantes nacionais; e conciliar interesses de quem tem toda uma cadeia de suprimentos no exterior, a qual ele gostaria de se valer, e um interesse brasileiro de desenvolver cadeias de fornecedores dentro do Brasil. Há uma série de etapas não técnicas que precisam ser pilotadas, equacionadas e harmonizadas dentro da análise do PPB e isso não vamos acabar nunca, isso sempre vai existir<sup>97</sup> (ENTREVISTADO 02).

A demora é problemática, pois pode atrasar novos modelos de produtos chegarem e novas empresas se instalarem. Situação que é especialmente grave no setor de eletroeletrônicos e de tecnologia da informação e comunicação, na qual aparelhos e modelos novos surgem e tornam-se obsoletos em espaços muito curtos de tempo.

Existem queixas e reclamações. Eu te diria que muitas delas foram decorrentes dessas questões mesmo de equipe. Intencionalmente, quando queremos atrasar o PPB, chegamos e falamos que o PPB não está maduro para ser aprovado, vamos discutir melhor. Então as coisas são feitas com a maior clareza (ENTREVISTADO 03).

Isso pode acontecer mesmo, mas o PPB, no exemplo do processo de medicamentos, tem fabricantes no Brasil inteiro e o governo não pode chegar e baixar um PPB para que essas fábricas venham pra Manaus, sem consultar os fabricantes. O governo tem responsabilidades com as coisas. [Por exemplo,] O PPB de tomadas [elétricas] tem 78 fábricas no Brasil. Então, o governo não vai fixar um PPB e dizer que tem que ir todos para Manaus. Tem que haver uma consulta pública. Tiveram 102 manifestações, o processo deu dois volumes só de manifestações. Eu sempre prezo pelo investimento em Manaus, mas não podemos ser infantil de achar que quem tá do outro lado e tem empresa fora está fazendo de má-fé, ou por que é maldoso ou odeia a Zona Franca de Manaus, quem fala isso eu acho de uma infantilidade enorme (ENTREVISTADO 01).

Muitas vezes, a publicação de um PPB demora, porque o grupo está em busca de uma solução equilibrada para a situação, como relata ainda o Entrevistado 01:

Vamos dar um incentivo em Manaus, mas colocaremos obrigatoriamente, exportação, P&D, de forma que se instale em Manaus e não prejudique o resto do país. Já tivemos vários casos desses, só que atualmente o governo está mais reticente

---

<sup>97</sup> Em virtude da complexidade de algumas situações, é possível notar por este extrato da entrevista a importância dos mecanismos de transparência e de consulta pública para a elaboração dos regulamentos (PPBs) e, por conseguinte, como o ajuste mútuo é uma técnica importante na construção das decisões desta política pública.

com este tipo de processo. Às vezes, vamos até a exaustão, até o PPB sair. Mesmo que demore uns dois anos<sup>98</sup>.

No entanto, medidas estão sendo tomadas para que os prazos estabelecidos sejam cumpridos dentro de uma razoabilidade para quem aguarda uma definição. Neste sentido identificaram-se dois caminhos pelos quais se procura aperfeiçoar os processos de decisão:

- a) Primeiramente, a elaboração de PPBs que possibilitem ao produtor não um processo único, pré-estabelecido, permitindo pequenas exceções quantitativas relacionadas à exportação ou a modelos diferenciados, mas que ofereçam ao industrial um benefício progressivo a partir de diversas opções de etapas produtivas que podem ser realizadas no PIM<sup>99</sup>. Essas etapas seriam definidas com base no modelo mental apresentado no item 4.3.2<sup>100</sup>; e
- b) Procurando instruir melhor os empresários interessados, a partir de conversas e reuniões prévias nas instituições responsáveis pela política, antes que estes formalizem uma solicitação de um novo PPB. O objetivo desta ação é oferecer ao empreendedor dados e informações relevantes, que esclareçam antecipadamente a complexidade da situação que envolve o processo de decisão na definição de um novo PPB e apresente ao empreendedor mais dados sobre a conjuntura daquele setor econômico e o auxilie em decidir sobre produzir, ou não, determinado bem na ZFM.

Estas medidas estão baseadas mais num modelo mental de uma estratégia de trabalho do que em regulamentos e encontra sua relevância na assimetria de informações entre os formuladores da política e os empresários que podem ter muitas informações locais e regionais, mas não conhecer aspectos específicos do cenário nacional e global a fundo, e vice-versa.

Segue extrato da entrevista com o Entrevistado 02 sobre o assunto:

---

<sup>98</sup> Um episódio como este, em que uma demanda leva dois anos para ser respondida representa a existência daquilo que Lindblom (1979) define como poder de veto difuso por todo o sistema político das democracias. Não se trata de poderes de veto constitucionais, mas de força política ou econômica capaz de vetar momentaneamente uma decisão.

<sup>99</sup> São exemplos de PPBs já publicados que refletem essas mudanças conceituais aqueles definidos na Portaria Interministerial n° 195, de 22 de julho de 2011, para ciclomotores, motonetas, motocicletas, triciclos e quadriciclos e na Portaria Interministerial n° 241, de 07 de novembro de 2012, para medicamentos.

<sup>100</sup> A oferta de “benefícios progressivos” mostra uma opção por uma ação incrementalista, no sentido de incentivar pequenas e constantes mudanças na atuação dos agentes privados em uma direção proposta pelo poder público.

Qual a nossa saída para atingir os cento e vinte dias, [...] primeiro, tornar o PPB mais genérico criando diferentes maneiras da empresa cumprir o PPB [...]. Isso vai diminuir a quantidade de pleitos de ajuste de PPB [...] e diminuindo esse volume, eu consigo com a mesma equipe produzir mais e, portanto, em menos tempo, trabalhando em duas frentes: primeiro, nessa de ter menos demanda, segundo, das demandas entrarem no GT mais qualificadas [...]. Ao levar a SUFRAMA e o MCT para uma visão sintonizada de política industrial e ao permitir que MDIC e Suframa tenham uma visão mais afinada com a estratégia de ciência e tecnologia e ao permitir que MDIC e MCT tenham uma visão mais afinada do planejamento estratégico da Suframa. Assim, as coisas que entrem no GT para a análise de decisão e homologação serão coisas muito mais sintonizadas com o que esses três entes de governança acreditam. [...] Se nós aparamos antes de começar a contar o tempo, antes do pedido de PPB entrar, se tem-se uma etapa de costura, se em vez da empresa simplesmente abrir um formulário, qualquer empresa tem o direito de fazer isso, mas se a grande maioria das empresas do PIM sentar para discutir o PPB antes de preencher o formulário [...] nós conseguimos cumprir, em 60 dias, a decisão. Porque estando a Suframa sintonizada com os outros agentes, só vai deixar entrar no GT, propostas que estão sintonizadas com os macro-objetivos<sup>101</sup>.

Nota-se a importância de um entendimento comum entre as instituições responsáveis pela política. Isso é especialmente difícil, em virtude, de alguns interesses distintos já mencionados e da natureza e objetivos de cada uma delas. Embora, ao entender as prioridades e demandas uns dos outros, o que se nota é que o grupo procura esclarecer à sociedade, principalmente, aos empresários, que seus pleitos serão analisados a partir de pontos de vista diversos e que é prudente que suas solicitações não afrontem o que está estabelecido na Portaria Interministerial nº 170/2010, que levem em consideração as diretrizes da política industrial em vigor e os objetivos estratégicos gerais das instituições envolvidas.

#### **4.3.5 Indeferimentos e retiradas**

A pesquisa procurou investigar também duas situações: por que e como se indeferem as solicitações; e se é possível que o GT-PPB defina e publique um PPB que seja inviável de

---

<sup>101</sup> Quando o Entrevistado 02 fala em “tornar o PPB mais genérico”, criando diferentes maneiras da empresa cumpri-lo, nota-se claramente a opção por uma “solução satisfatória”, isto é, uma “solução boa” para o Estado e para o agente privado, afastando-se, portanto, da solução ótima, maximizadora, ou seja, do comportamento racional. Quando o Entrevistado remete à necessidade de que cada uma das instituições entenda a visão, os interesses, objetivos e estratégias das outras, ele está identificando as “agências fazedoras” das rotinas da política de incentivos fiscais da ZFM e da necessidade destas praticarem os preceitos do Modelo do Comportamento Organizacional de Allison e Zellikow (1999) para quem cada instituição tem suas tarefas críticas e capacidades especiais e é com estas características que colaborarão na definição das decisões políticas que estejam envolvidas.

cumprir, no sentido de estabelecer uma norma que na verdade impede a ação privada. Sobre essa última situação, o Entrevistado 01 afirma que:

Já foi utilizado. Mas se você não quer que seja produzido, negue o PPB. Não fique como o PPB de ventilador que não teve a produção fiscalizada e o famoso PPB de bicicleta abaixo de cinco marchas que era sem regulamentação [...]. Hoje em dia [...] se saiu o PPB é para ser produzido. Se não quer que seja produzido, não fixe o PPB.

Apesar de explicitação de dois casos concretos do passado, a afirmação geral é que essa situação não ocorre mais e que se busca uma relação mais transparente com os produtores e com a sociedade.

A partir das falas dos membros do GT-PPB, procurou-se entender como ocorrem os indeferimentos. Para isso, primeiramente, é preciso entender que as decisões deste Grupo de Trabalho são tomadas por consenso e que:

Existe uma proibição legal e existem aqueles critérios previstos na Portaria nº 170/2010. Existem algumas coerções negativas à produção no polo. Produções que poderiam provocar desequilíbrio regional ou movimento industrial são discutidas com viés de indeferimento no GT. Então, existe uma coerção, mas uma coerção baseada na legalidade (ENTREVISTADO 02).

Porém, o Entrevistado 01 relata que:

Muitas vezes não se tem consenso. Temos discussões que ficam meio insanas e aí, geralmente, o que tentamos fazer é colocar para instâncias superiores. O superintendente fala com o secretário da SDP e com o secretário do MCTI e, geralmente, se resolve dentro do MDIC. Porém, 90% dos PPBs saem tecnicamente, tranquilamente, mas tem uma parcela pequena que chega um momento que os governos dos estados envolvidos entram. Tem uma hora que o governador do Estado do Amazonas vai chegar no MDIC e vai falar que quer [determinado produto fabricado no PIM] e questiona: por que eu não posso participar disso? Aí o pessoal de São Paulo vai dizer que não. [...] Se tecnicamente se consegue convencer não precisa outro ponto, mas se chegar num certo nível em que um tem razão e outros têm também, alguém tem que tomar decisão [...] e é nessa hora que entra a parte política.

Assim, caso se conclua que não há interesse do Estado brasileiro que determinado bem seja produzido na ZFM, o GT-PPB executa um processo de convencimento para que o solicitante (a empresa) desista do pleito e retire a solicitação de PPB ou revisão, para evitar que haja a negação explícita de uma solicitação.

“Geralmente há um contato antes para que as empresas retirem a solicitação. A pessoa pode retirar o pedido de PPB ou o GT pode tomar a decisão de indeferir” (ENTREVISTADO 02).

Portanto, a decisão pelo indeferimento de uma solicitação de alteração, ou a negação de um PPB, é tomada após uma análise técnica. Todavia, em situações cuja conjuntura não está claramente a favor do PIM ou não se está seguro de que não haverá prejuízo a outras unidades da federação, cidades ou microrregiões, pode haver conflitos de caráter técnico e político, alçando a decisão para níveis de negociação e de poder de decisão acima do GT-PPB, cujos critérios de decisão serão políticos, no sentido de que pode se fazer um acordo, uma barganha, uma concessão ou simplesmente um ato de força de quem tem maior poder decisório, que pelos relatos da entrevista, é de quem ocupa o cargo de Ministro da Indústria, Desenvolvimento e Comércio.

Na análise das motivações que levam ao indeferimento ou à demora na definição de PPBs, foi possível identificar outros interesses. Por exemplo, apesar da intenção de que haja uma empatia dos membros do GT-PPB e seus assessores técnicos, no sentido de atuar de forma flexível aos interesses dos demais membros e equipes das demais entidades envolvidas no processo decisório, é perceptível em todos eles a defesa de interesses setoriais específicos de cada instituição.

Notou-se também a preocupação com algo que é reconhecidamente um problema das políticas de incentivos fiscais. O fato de que uma vez concedidos os incentivos fiscais, se não houver uma governança atenta e uma diretriz clara de política industrial, ao longo do tempo, as empresas atuarão no sentido de sempre exigir mais benefícios do governo. Assim, estabeleceu-se no processo decisório um dilema acerca do nível e da quantidade de contrapartidas exigidas no início das operações de um setor produtivo. Pois, se exigir muito, as empresas podem perder o interesse e não instalarem-se ou investirem conforme o projeto. Contudo, quando se exige pouco, o Estado perde a oportunidade de direcionar de forma mais contundente a atuação das empresas ou setor, podendo causar, no futuro, uma maior dificuldade de impor regras e direcionamento nas atividades produtivas incentivadas. Além do risco de chamar a atenção de produtores, de outros setores, que enfrentem proporcionalmente graus de exigências maiores.

Este fato é especialmente relevante para a ZFM. Uma política de incentivos fiscais, com prazo para a sua extinção.

Na política da ZFM, por exemplo, poderiam ter sido assumidos compromissos de ambas as partes (empresas e Estado) com investimentos progressivos, que proporcionassem ganhos paulatinos de competitividade às empresas do PIM ao longo do tempo. De forma que, ao se aproximar o fim ou a época de decidir sobre a prorrogação dos incentivos fiscais, as atividades produtivas tivessem melhores condições de pleitear investimentos e políticas mais consistentes e, por outro lado, o governo pudesse dispensar o recebimento de recursos públicos sem maiores dúvidas sobre a eficácia, destino e uso dos mesmos. Em um cenário ideal, estes investimentos poderiam ser destinados a empresas de capital nacional, como parte de uma estratégia de política de competitividade da indústria nacional.

Contudo, o que se vê é justamente o contrário, como demonstra o trecho da fala do Entrevistado 03:

Identificávamos claramente, pela experiência [...] que aqueles procedimentos e caminhos se liberados demais depois não se consegue que a empresa mude o seu processo. O problema maior era a diferença de entendimento, [entre as instituições] [...] mas apenas gostaríamos que no momento da implantação, que é quando o projeto está em elaboração e o setor produtivo depende mais do governo. Então, se nessa hora o governo mostrar fraqueza, depois não se consegue reverter aquela situação e o governo passa a ser refém daquele projeto.

Há também interesses pontuais, em virtude de mudanças abruptas no cenário, e outros mais específicos, por exemplo, situações que importam ao Ministério das Relações Exteriores, em virtude de regras, que estariam em desacordo com o Mercosul, com compromissos de exportação e acordos comerciais internacionais. São comuns também manifestações de outros Estados, especialmente São Paulo e Paraná, quando se abre possibilidades para polos que não estão consolidados em Manaus e que pode mexer com alguns já consolidados nestas unidades da federação.

O Entrevistado 03 narra alguns episódios:

Tem casos que podemos fazer uma alteração em virtude de um problema que houve: um terremoto lá no Japão atrapalhou o fornecedor, nesses casos tem-se que mudar o PPB. Vai demorar 120 dias? Não. Isso afeta o seguimento, tem que mudar mesmo,

tem que ser feito rápido. Agora quando você tem uma importação, um negócio novo, que afeta, que tem impacto realmente, isso é mais discutido. Isso é discutido realmente com o secretário, com o setor produtivo, com outros órgãos, outros ministérios, nós chamamos e envolvemos, Nós chamamos muito em reuniões. O próprio Itamarati estava questionando muito que estávamos desonerando muito o compromisso de exportação, então o Itamarati conversou conosco (ENTREVISTADO 03).

Uma situação mais tênue, mas que pode influenciar o comportamento dos componentes do GT-PPB e, portanto, as decisões tomadas pelo grupo, está ligada à natureza da relação de trabalho dos membros do GT-PPB com o Estado, Ministérios ou com a Autarquia. Um dos entrevistados proferiu a seguinte reflexão:

[...] nunca conseguimos só no PPB deixar isso claro para o pessoal da Suframa, que também passou os mesmos problemas que a gente (*sic*), equipe reduzida que às vezes não era da Suframa e sim da Fucapi, então tinha toda uma instabilidade de pessoal e até isso interfere, porque depende do posicionamento que o técnico traz. E quando chegava no grupo decisório começava a remoer todos os problemas e ficava uma decisão de concordância [...] (ENTREVISTADO 03).

A situação narrada acima não foi mais detalhada, mas traz problemas conhecidos relacionados à natureza de alguns cargos e funções na administração pública brasileira, em que os profissionais podem ser técnicos de reconhecida experiência, burocratas de carreira, dirigentes públicos ou agentes políticos. Isso pode influenciar, positiva ou negativamente, dependendo da postura, experiência e interesses pessoais do profissional, as discussões da equipe. Essa é uma questão ampla e com muitos vieses, que surgiu em mais de uma das entrevistas, o que mostra que tem alguma relevância na forma de atuação dos membros do GT-PPB.

#### **4.3.6 Disputas e interesses**

Um dos grandes desafios desse processo decisório é proteger o Estado de interesses privados específicos, ou seja, particulares. Assim, os membros do GT-PPB devem em suas atuações interpretar se uma solicitação é interesse do PIM, ou de um dos seus subsectores produtivos, ou ainda, se é interesse de uma empresa específica do PIM. Neste sentido o Entrevistado 01 relata que:

A SUFRAMA sempre vê o interesse do PIM. Há alguns setores que têm uma empresa só sediada e outros setores com três, quatro. Quando fixamos o PPB, não fixamos para a empresa, mas sim para aquele produto. Pode ser de interesse, naquele momento, para determinada empresa, mas outras empresas podem vir e aprovar [projeto para produzir] aquele produto. Um exemplo básico, [...] quando eu defendo o PPB de turbinas hidráulicas e geradores para hidrelétricas eu não acho que estamos fazendo somente um benefício para a Voith e sim um benefício para o PIM. A Alston e qualquer outra empresa que fabrique esse tipo de produto pode fazê-lo na mesma zona onde está a Voith, porque o PPB é por produto e não por empresa. Ainda que, às vezes só tenha uma empresa produzindo.

#### Entrevistado 04:

Nós que somos funcionários públicos, temos por dever de ofício receber todos que vêm aqui. Toda empresa que quiser vir aqui para conversar, estamos abertos. Praticamente todo segmento tem uma associação de classe [...]. Nós chamamos a associação e falamos que os associados estão vindo com certo pleito. Eles reúnem e veem a posição da associação. É a maneira mais fácil que temos hoje de aliviar essa pressão. Esse assédio é normal e não tem problema nenhum. Nós recebemos a todos, sendo claro que não fazemos nada para empresas, nós fazemos para determinada situação que aquela empresa pode entrar [...]. O fato de vir aqui no [governo federal] não quer dizer nada. Isso é um processo democrático. [Se o pleito estiver] Dentro do nosso alinhamento, tem todo o nosso apoio. Se não tiver dentro, não fazemos força para enquadrar.

#### Entrevistado 03:

Isso realmente existe, [...] falamos abertamente. A empresa traz isso, mas os outros fabricantes não concordam, isso aconteceu muito. A discussão de CD [*Compact Disc*], acabou que no início fizemos PPB para embalagem de CD e não para o CD. Porque a briga ficava assim, tinha empresa que injetava e tinha empresa que injetava CD mesmo, e tinha empresa que não tinha [injeção plástica] e ia precisar de um tempo e queria prorrogar o negócio. Então qual foi a alternativa conjunta, não estou falando que foi o GT, não estou falando que foi a SUFRAMA. Nós [o Estado] fizemos no final um PPB de caixinha de CD, porque não tinha jeito, tinha que dar um tempo de todo mundo entrar realmente e fazer. Nós queríamos também que outros entrassem e investissem. Pra você vê como é difícil. Mas fica claro que se você fosse levar em conta a posição isolada da empresa, fica claro que ela não queria que outros tivessem projetos aprovados, queria que só ela tivesse.

Foi possível notar claramente um respeito mútuo entre os membros e equipes e também um entendimento claro da missão institucional de cada um, pois todos atuam e reconhecem os outros como funcionários do Estado brasileiro, prezando pelos interesses da União. Nesse ponto, destaca-se que o entendimento dos membros do GT-PPB é que a política de incentivos fiscais da ZFM é reconhecida como uma política pública da União para a Região Amazônica.

Como se estivessem baseados em Allison e Zelikow (1999), cada um dos membros do GT e sua equipe sabem exatamente onde os outros estão “sentados” e sabem que o defendido por cada um, depende fundamentalmente dessa cadeira.

Outro fator dentro desse mesmo espectro de análise está no reconhecimento das preferências pessoais, tanto tecnicamente falando, pois nas equipes há diversos técnicos “setorialistas” aos quais se delegam as análises mais específicas de cada subsetor, quanto pela convivência duradoura dentro do GT e das atividades ligadas ao PPB. Está claro que cada membro e equipe conhecem claramente as preferências particulares e as posições individuais de cada um dos jogadores e como estas influenciam os resultados finais de cada decisão, porque estas vêm se repetindo ao longo dos anos.

Sobre a confiança mútua, identificada nas entrevistas, considera-se representativa a declaração do Entrevistado 01:

Se não achasse que tratasse com gente séria eu nem participava das reuniões de grupo [...]. Agora, é óbvio que como eu recebo as empresas que ficam pressionando para a publicação dos PPBs, eles recebem pressão também. Dupla pressão, de quem quer o PPB e de quem não quer. Então, cabe ao grupo tomar decisões que achamos mais interessantes. E não há votação. É decidido por consenso. Tem que ter um consenso.

Esta visão que cada um tem acerca do caráter e da atuação dos colegas ganha relevância com o fato de que os membros do GT-PPB reconhecem nas suas funções e nas suas competências legais e regulamentares um poder burocrático de relativo alcance.

Eu não gosto da palavra burocrata porque eu estou no grupo [...] Eu acho que tem um poder grande mesmo, mas eu acho que os trabalhos são feitos sempre com muita responsabilidade. [...] Não se pode esquecer que nós estamos falando de renúncia fiscal e de incentivo fiscal e que a empresa que quer um incentivo fiscal tem que se sujeitar a uma contrapartida que o governo vai decidir. [Mas] Tem fábrica que ou se instala em Manaus ou não vai pra lugar nenhum, [...] mas se foi pra Manaus [...] foi pra usufruir dos incentivos e tem que dá a contrapartida, seja em mão-de-obra, seja em outras coisas (ENTREVISTADO 01)<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Conforme Nota de Rodapé 41, Rouban (2010) vê um *continuum* de níveis de atuação dos burocratas que vai da tecnocracia à interpretação das regras com senso de oportunidade. No entanto, o autor alerta também que os servidores públicos com maior responsabilidade técnica, grandes espaços para uso da discricionariedade e com uma interação mais frequente e próxima da sociedade civil tendem a ser meios mais fáceis pelas quais as demandas de determinados grupos de interesse se apresentam à Administração Pública, por exemplo, pela prática da atuação de *lobistas*, com acesso direto a servidores públicos.

Você está dando incentivo, e não se tem direito adquirido, você dá e corta a hora que achar conveniente [...]. A função do nosso grupo é justamente fazer uma peneira nisso. Não é só a empresa pedir e dizer que é inovador que nós somos obrigados a conceder, tem regras, por isso que têm dois ministérios, um que cuida da política industrial e outro que cuida da política tecnológica (ENTREVISTADO 04).

A equipe é responsável, mesmo não estando nomeados, mas tudo isso funciona, funcionou e continua funcionando. Eu diria que a análise e a avaliação não são assim tão irresponsáveis. Buscamos desenvolver uma análise, uma avaliação, critérios. Claro que teve PPB que estabelecemos, que eu mesmo tive que assumir compromisso com as empresas de quando tivesse um problema nós mudarmos, e isso aí tem uma interação até saudável com o setor produtivo e com o setor industrial como um todo. Temos conflitos, mas temos operações saudáveis. Nós temos muitos resultados positivos de adensamento da cadeia em Manaus e fora também [...] (ENTREVISTADO 03).

Chega uma hora que o governo tem que governar, chega uma hora que o governo tem que fazer suas políticas públicas, e chega uma hora em que o governo precisa diluir conflitos associados a essas políticas públicas. [...] Eu leio e o grupo compartilha disso, que os PPBs chegaram ao nível de detalhamento técnico que os engessou, tanto que atualmente  $\frac{3}{4}$  do nosso tempo de atividade é para alterar regras dentro de PPBs existentes para acomodar desabastecimento, para acomodar comportamento de preço irregular de um fornecedor. [...] Ao obrigar que um determinado software seja embarcado na grande maioria das TVs interativas fabricadas no Brasil, o governo está governando. O governo está conectando sua política de inovação com sua política de produção, dizendo que não interessa qual é o seu modelo de negócio, interessa que você pode vender espaço na tela inicial da sua TV, mas você precisa, por trás, botar um software de conectividade que me permite fazer política pública de inclusão digital através da TV Digital. Então, sim, o burocrata tem um papel, o burocrata exerce esse papel, com um grau de inteligência que é considerado razoável nesse momento, se por exemplo, quisermos tornar o PPB um pouco mais genérico dando ao empresário a opção de que forma ela vai fazer pontos, mas dizendo a ele, olha eu preferia que você fizesse pontos através desse item aqui (ENTREVISTADO 02)<sup>103</sup>.

A seleção de frases acima demonstra que os membros do GT-PPB reconhecem o poder que, em conjunto, têm suas funções, e que entendem também, cada um com sua especialidade e suas limitações e interpretações, as necessidades do Estado Brasileiro no que tange à política industrial, de ciência e tecnologia e de desenvolvimento regional para a Amazônia Ocidental.

No âmbito desta última, os membros do GT-PPB reconhecem que os resultados da política estão praticamente circunscritos à Manaus e que isso seria uma falha da política. Contudo, dentre as atribuições, possibilidades e formas de atuação da Suframa, as tarefas do GT-PPB estão diretamente relacionadas ao PIM. Neste sentido, a pesquisa passou a investigar a capacidade da ferramenta de direcionar a atuação das empresas do PIM no sentido de promover um avanço da pesquisa e desenvolvimento na ZFM. Abaixo algumas respostas:

<sup>103</sup> A implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital é um exemplo de política pública que dialoga com a política de incentivos fiscais da SUFRAMA, pois a execução desta exige um diálogo constante entre diversas instituições do Estado brasileiro com a indústria de eletroeletrônicos ali instalada. Além de mostrar claramente como no caso desta política parte é realizada pelo Estado e parte pelo mercado, isto é, pelas empresas.

Você pode exigir isso no PPB. Eu acho que a dificuldade que tem nisso é que as grandes empresas que alavancam o crescimento do PIM, a maioria delas são multinacionais que concentram essa parte de pesquisa e desenvolvimento muito fortemente nas suas matrizes, [...] eles já têm isso feito lá. É meio ilógico, no sistema que temos hoje, a empresa trazer isso pra cá, muito embora o ideal fosse isso.

Eu acho que seria o certo, tentar fomentar empresas de capital nacional para começar a fazer o desenvolvimento desses produtos no Brasil e concorrer com essas empresas que estão aqui incentivadas, [...] porque dificilmente, eu posso tá errado, vamos conseguir que eles façam essa parte de inteligência sair da matriz para vir para cá, para um país emergente do outro lado do mundo. [...]

Tinha que induzir dentro da etapa do processo produtivo básico, ter desenvolvimento do produto no país em troca de um benefício. Eu acho que qualquer coisa vale a pena. Você ter um desenvolvimento de designer. [...] Não precisa desenvolver o aparelho inteiro, você pode desenvolver um software desses, entendeu? [...] é a agregação de valor, não precisa começar de cem por cento [...] (ENTREVISTADO 01).

### O PPB poderia influenciar dessa forma?

Pode e deve, porque muitas vezes nós estamos dando uma situação de possibilidade de importação de algum insumo, não vou citar empresas, mas tem situações que deixamos importar uma certa quantidade de um lote, porque acha que não tem escala para ele produzir no Brasil. Eu acho meio complicado escala e comércio. O PPB não foi feito para incentivar escala e comércio de ninguém, a Suframa foi criada e a região incentivada para criar na região empregos, empresas e gerar tecnologia. Hoje, nós não geramos nada de tecnologia, não tem nada de tecnologia. Mas pode, tanto é que nós estamos caminhando devagarzinho para isso. Essas empresas que têm uma certa renúncia fiscal deveriam estar empregando parte dessa renúncia em pesquisas na região. Agora, não é ela pegando esses recursos e ela aplicando na formação do pessoal dela. É pegar dinheiro e colocar no INPA, na Universidade Federal, nos institutos de pesquisa para fazer coisas para ela mesma. [...] O PPB pode induzir a isso. Tanto é que tem alguns procedimentos que nós impusemos essa obrigação (ENTREVISTADO 04).

O Entrevistado 04 aponta para um fato que traz dilemas muito grandes para o GT-PPB. O *trade off* enfrentado pelo grupo consiste em autorizar ou não a produção na ZFM em pequenas quantidades de modelos (geralmente de motos ou equipamentos eletroeletrônicos) mais sofisticados e mais caros. A autorização da produção consiste também na de importação de muitas partes e peças com alto valor agregado. Isso impacta na balança comercial e na arrecadação. Como se trata de modelos caros, é provável que o público-alvo destes produtos, pode adquiri-los diretamente de importadores ou de vendedores internacionais e arcar com toda a carga tributária na entrada do produto no país. Por outro lado, ao permitir que a indústria produza em pequenas quantidades na ZFM, o GT-PPB almeja que a empresa esteja introduzindo nos processos produtivos, etapas de considerável valor agregado, cuja capacidade de produção em larga escala ainda não estão bem desenvolvidas na indústria

instalada no país. Assim, a fabricação local desses modelos pode incentivar a qualificação das unidades produtivas nacionais.

O problema é que as portarias não são publicadas para uma empresa específica, mas regulam de maneira homogênea todos os produtores. Assim, publicada a portaria regulando os processos de produção, qualquer das empresas instaladas no PIM pode fazê-lo, e isso tem efeitos totais imprevisíveis. A saída encontrada para isso foi permitir que, se não for possível fazer a totalidade das peças no Brasil na quantidade desejada, que se escolha algumas partes e peças com valor agregado o mais alto o possível, para que sejam feitas pelo menos parcialmente ou em quantidades pequenas no país, com intuito de desenvolver a capacidade produtiva instalada no PIM ou em outros parques produtivos do país para serem vendidos com incentivos para a ZFM.

Abaixo, segue trecho de fala do Entrevistado 02 sobre este problema com a explanação de soluções que estão sendo implementadas na tentativa de amenizar as dificuldades descritas de P&D no PIM.

[...] O PPB de moto e o de fármacos, que é mais claro nessa linha, geraram uma lista, uma série de obrigações, que corresponde a determinados pontos. Assim, obrigamos a empresa, dentre aquelas opções, atingir um número x de pontos e ela escolhe quais [...]. Assim, você direciona a pontuação de cada etapa para políticas públicas que te interessam.

Então, na política pública brasileira de fármacos, o foco é você ter princípio ativo desenvolvido no Brasil. Estamos falando de medicamento genérico. [...] aquilo está mais do que testado, mas o valor agregado está em ter um desenvolvimento industrial de princípios ativos no Brasil e hoje o PPB de fármaco aponta que se usar princípio ativo feito no Brasil em um determinado percentual, você praticamente junta todos os pontos que precisa para cumprir as etapas opcionais do PPB. Isso é um direcionamento. Se você precisa juntar 30 pontos e fazer embalagens na ZFM vale 5 pontos, usar princípio ativo feito no Brasil numa escala superior a 70% da tua produção te dá 25 pontos. Você começa a induzir o ator industrial a escolher etapas complementares que te interessam do ponto de vista do conhecimento.

Sendo mais direto na sua pergunta de geração do conhecimento, há um processo de PPB, que está muito em construção, que você pode importar, mas se o chip do seu equipamento for fabricado no Brasil isso te dá praticamente 80% dos pontos que você precisa juntar. No PPB de fármacos você junta uma quantidade considerável de pontos se investir em P&D além do obrigatório, sendo que investimento em P&D na Amazônia rendem três vezes mais pontos do que investir fora dela. Então, se pra pontuar tem que investir cinco por cento do seu faturamento em P&D, se investir 1,7% na Amazônia já paga os cinco. Essa é a lógica das etapas opcionais associadas à pontuação, essa é a principal saída que vamos usar pra induzir as etapas que atuam em geração de conhecimento local.

Percebe-se o esforço dos participantes para, com as regras atuais, jogarem no sentido de promover etapas de Pesquisa e Desenvolvimento através do PPB. Neste sentido, algumas falas desses atores sugerem pontos que poderiam, segundo eles próprios, aperfeiçoar o uso do PPB na governança da Zona Franca de Manaus.

Funcionaria melhor se tivesse mais equipe, mais estrutura, mais planejamento, mais diretrizes, porque também não têm diretrizes. Não tem diretrizes da Suframa, do superintendente que diga que se tem que focar em determinados segmentos [...]. Tem umas coisas que fazemos de momento. [...] O governo está muito despreparado para o cenário atual (ENTREVISTADO 03).

O relato acima menciona algo preponderante à política da ZFM: a falta de diretrizes claras, vindas da Suframa ou do MDIC, órgão responsável pela política industrial do país. Esse fato está de acordo com o pensamento de Pagnussat (2007) apresentado na introdução que trata da falta de uma grande estratégia nacional, isto é, de um efetivo projeto de desenvolvimento produtivo nacional<sup>104</sup>.

Nos dispositivos legais que regulam os incentivos fiscais, sejam da ZFM, ou da lei de informática, é possível encontrar alguns objetivos pontuais e, subjetivamente, interpretar algumas intenções destas políticas, contudo, estes objetivos são específicos, como o do decreto nº 288/1967, de “criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário”, que fora parcialmente alcançado, e das leis de informática que, segundo o Entrevistado 03, “não é só atrair o investimento produtivo e conceder o incentivo, é também ter desenvolvimento de recursos humanos, desenvolvimento da área de Pesquisa e Desenvolvimento”.

As políticas produtivas, que de certa forma compuseram os últimos planos plurianuais da União, também trazem objetivos pontuais, como observa o Entrevistado 02 ao dizer que

Quando se fala em proposta de valor, fala-se em um conceito muito mais amplo e a ideia era trazer esse discurso da inovação para a gestão da produção industrial, pra condução de uma política industrial. Se você pega a política industrial brasileira, hoje, [...] o mote é inovar para competir, competir para crescer. Já se sabia que era preciso embeber as ideias da gestão da produção industrial através do Processo Produtivo Básico do conceito de inovação.

<sup>104</sup> Cabe informar que a SUFRAMA possui um departamento diretamente ligado ao gabinete do Superintendente denominada Coordenação Geral de Estudos Econômicos e Empresariais (COGEC), que tem como uma de suas atividades propor estratégias para alinhar a atuação do polo à política industrial nacional.

Apesar de ser possível decifrar alguns pontos da política industrial nacional e reconhecer ações que estejam executando certas diretrizes da política industrial do momento, como as preocupações com as atividades de inovação, segue a falta de uma estratégia nacional de médio e longo prazo, que direcione hoje o uso dos recursos públicos para a construção de um cenário futuro para a indústria nacional como um todo, ou mesmo, setorialmente, ou ainda, regional e localmente, integrando os diversos polos e subpolos produtivos espalhados pelo território nacional.

Essa falta de diretriz nacional gera contradições conhecidas:

O Brasil, de certa forma, acha que Manaus tem benefício demais e que são um bando de montadores, maquiadores de produtos, e Manaus [...] acha que não, que existe um preconceito com o Amazonas [...]. E isso coloca certa tensão no desenho da Zona franca. [...]

Existe uma tensão no ar, [entre] Zona Franca e Brasil, que ela é falsa, do ponto de vista da política pública, mas que ela foi alimentada durante algum tempo [...]. Temos tentado trazer isso para o campo da cooperação. Temos construído uma relação de confiança e de compartilhamento de informações [...]. Esse tipo de comprometimento devolve aos interlocutores da Suframa uma noção de comprometimento e de agente de política pública nacional que minimiza essa visão. [...] Hoje, já começamos a colher fruto. Uma relação de confiança ela é sempre muito tênue, é normal. É do ser humano confiar limitadamente [...]. A relação que temos aqui, agentes industriais e agentes de política pública, é uma relação muito condicional, onde sempre a confiança é muito frágil, mas a gente vem trabalhando (*sic*) essa relação com pessoas, diretamente, de maneira que esses agentes parem de se proteger um do outro e comecem a olhar seus objetivos específicos à luz de uma política comum (ENTREVISTADO 02).

Se houvesse diretrizes estratégicas claras e amplas, essas relações de confiança poderiam ser institucionalizadas em regras, diretrizes, investimentos, etc. Neste sentido, o incrementalismo é um caminho promissor, pois os pequenos passos podem ser dados na direção da política definida em nível nacional, considerando as especificidades e necessidades regionais. Com diretrizes claras a estratégia de “avançar confusamente”, como fora traduzido, por Heidemann (2010), o termo *Muddling Through*, pode juntamente com a ferramenta do PPB dar direção certa aos incentivos fiscais enquanto recursos públicos investidos (na forma de gastos tributários) na principal vertente da política de desenvolvimento para a Região da Amazônia Ocidental, o Polo Industrial de Manaus. Por outro lado, sem diretrizes claras, a estratégia e a ferramenta juntas continuarão num avanço confuso em que se encontram na qual os resultados

econômicos são claros, mas os avanços em termos de progresso e desenvolvimento são discutíveis.

A necessidade de uma estratégia nacional comum é mais clara quando se admite a necessidade de que a competitividade da produção e das indústrias nacionais enfrentam adversidades que se localizam além das fronteiras da nação. Dificuldades essas que são reconhecidas e que devem ser enfrentadas com eficácia e transparência no curto, médio e longo prazo.

É claro que no cenário que existe um ator econômico que joga um outro jogo, que é basicamente a produção de *commodities* na China, aquilo é outro jogo, é outra estrutura de produção, é outra estrutura de custos. É óbvio que há interesse do montador de produtos, do fabricante, importar o máximo possível de tudo aquilo que tem o custo mais baixo, e é óbvio que o governo [brasileiro] trabalha com outro interesse, contraditório. Essa arte dos possíveis precisa ser jogada com todos esses atores [governo, empresas e forças políticas] à luz de uma regra transparente, de uma base jurídica que dá respeito aos direitos, até conectando isso com o tema das complexidades de comércio internacional (ENTREVISTADO 02).

E, quando se trata de competição internacional, a história fornece uma coleção de eventos exemplares para os técnicos do GT-PPB:

São questões extremamente complexas, que resumindo, o governo brasileiro não estava preparado para resolver. Por quê? Porque passou muito tempo sem exercitar, sem ter equipe que cuidava disso aí, [...] nós passamos sobrevivendo, com perda de equipes e despreparados para o cenário novo do século seguinte e quando entrou o ano 2000, simbólico, nós vimos uma mudança radical. Apenas acompanhávamos, assistíamos passivos as tecnologias chegando e avançando. [...] A partir de 2002, começamos a fazer missão no exterior e visitar centros tecnológicos, indústrias [...]. Eu fui num centro de P&D na Coreia que estava nos anos 1990 no mesmo *start* do CPQD<sup>105</sup> aqui no Brasil, atrás até. Quando voltamos lá em 2005, eles já tinham a tecnologia de comunicação sem fio e o CPQD insistia aqui em trópico<sup>106</sup>. [...] Os coreanos fizeram toda tecnologia de pacotes e nós ficamos parados e isso aconteceu de forma ampla. O exemplo mais recente são as lâmpadas, as fábricas de lâmpadas acabaram e nós ficamos assistindo (ENTREVISTADO 03).

Esta preocupação estratégica com a atividade produtiva nacional também atinge de forma específica as atividades do PIM, como demonstra o Entrevistado 02:

<sup>105</sup> CPqD é o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás.

<sup>106</sup> O termo “trópico”, segundo o Entrevistado, “refere-se à Central de Comutação Digital, para telefonia pública, Desenvolvida pelo CPqD nos anos 70/80 e cuja tecnologia foi licenciada para diversas empresas fabricantes de centrais telefônicas públicas”.

Houve uma decisão política que a ZFM existe e que vai continuar existindo por mais 50 anos e é hora de construir uma agenda positiva para o que vai ser a ZFM. [...] Está na hora de reservarmos um tempo fora de agendas corriqueiras para discutir o que vai ser a zona franca de 2020, porque o que for acontecer em 2020 precisa começar a ser planejado em 2012, para ser costurado politicamente em 2013, 2014. E não estamos falando de crescer 600, 900 empresas, não é isso. Isso é planejamento de curto prazo<sup>107</sup>.

O mesmo entrevistado traz à luz preocupações que são recorrentes entre aqueles que observam as atividades da ZFM:

E se os incentivos acabassem hoje? [...] Se você acabar hoje com os incentivos, essas empresas desceriam para São Paulo? Para o Sul e Sudeste? Temos uma leitura muito provisória, preliminar, que não está baseada em nenhum estudo, de que na verdade essas plantas sairiam do Brasil. O Brasil se torna interessante para alguns *players* mundiais exatamente por conta do pacote de incentivos da ZFM. Não é que a região norte fica mais vantajosa que a região sudeste ou sul, não! É o pacote de incentivos [da SUFRAMA] que torna o Brasil interessante para algumas fabricações produzidas em escala, inclusive com um considerável custo logístico da região [...] (ENTREVISTADO 02).

O extrato acima da entrevista mostra que gestores de ponta do modelo têm as mesmas dúvidas que estudiosos, imprensa, empresários e população geral acerca do futuro do Modelo ZFM. O Entrevistado 03 tem razão ao afirmar que é preciso que haja melhor estrutura, especialmente de pessoal e de recursos para fazer a “agenda positiva para o que vai ser a ZFM”, proposta pelo Entrevistado 02. Ambos estão falando da capacidade do Estado brasileiro em traçar cenários futuros para a política da ZFM e traçar estratégias de posicionamento para o PIM. Nesse ponto, é preciso deixar claro que apesar dos discursos políticos afirmarem a intenção de prorrogar por mais 50 anos o modelo, esta decisão política, cabe ao congresso nacional e ainda não foi tomada.

O Entrevistado 02 lançou uma série de perguntas importantes sobre o Modelo ZFM cuja reflexão em busca de respostas consiste num exercício necessário. Uma delas é “a ZFM existe por causa dos incentivos ou os incentivos existem por causa da Zona Franca de Manaus? Como se resolve essa equação?”

---

<sup>107</sup> O autor compartilha deste entendimento do entrevistado. Sugere-se, principalmente à SUFRAMA, a elaboração de estudos de prospecção de cenários futuros, já utilizadas em outras experiências na administração pública e governo no Brasil, conforme mostra Mendonça (2010).

O questionamento é válido, pois é preciso refletir se são as empresas refém dos incentivos, ou se o Estado é refém das empresas. A pergunta seria mais interessante se desmembrando Estado em (União e Amazonas). É claro que pode haver uma relação ganha-ganha em que ambos se beneficiam de algo e ambos perdem alguma coisa em menor proporção. Contudo, em determinados setores, é difícil enxergar onde as empresas estão perdendo, pois se há perdas, estas são ligadas mais a questões conjunturais e setoriais do que ao funcionamento do modelo. Sabe-se que existem questões de logística e infraestrutura inadequadas que necessitam ser encaradas, mas outro caminho é como dividir a conta do enfrentamento destes problemas?

Depois de 45 anos se consolida uma produção industrial, mas quando essa produção industrial se consolida o paradigma de competitividade que é qualidade, produtividade e redução de custos, que está muito sólido no modelo, com processos industriais muito maduros, esse paradigma rui e entra no ar o tripé inovação, qualidade e sustentabilidade. Estaria o polo preparado para essa inversão de valores? Ou teria o polo se tornado a grande planta fabril do Brasil? Seria, hoje, a ZFM a nossa China? Essas duas perguntas me levam a relativizar a afirmação anterior de que os números são consistentes. O polo cumpriu sua função? Por essa leitura sim, [...] mas por outro lado eu relativizo essa resposta com essas duas perguntas. Estaria o polo preparado para viver com menos ou sem incentivos? Estaria o polo, preparado para uma migração de valor para o intangível da camada de conhecimento? (ENTREVISTADO 02)

A questão aqui é a importação do conhecimento, seja na tecnologia de produção, de produtos, ou na capacitação para a gestão das atividades produtivas. Da mesma forma, é visível que algumas atividades de maior valor agregado, especialmente ligadas ao setor de serviços dos bens produzidos na ZFM estão alijadas da ZFM. As operações de venda e comercialização de produtos não são realizadas em Manaus; as manutenções técnicas, garantias e instalações de produtos tampouco; os serviços de marketing e de relação com o consumidor também não, da mesma forma a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos. Essas questões são primordiais para que se reflita sobre a qualidade da competitividade do PIM.

Por outro lado,

Manaus não pode ser condenada pelo fato de estar do lado de uma floresta tão grande a restringir-se a ter simplesmente uma produção de biocoisas, porque a biodiversidade está ali do lado. Está mais do que claro que algumas indústrias são pseudo-bio, pois não colhem todas as castanhas que precisam para fazer sabonete de castanha, uma vez sintetizada a molécula da castanha [...] Essa limitação para algumas atividades das peculiaridades de Zona Franca não podem ser ignoradas quando você faz uma política industrial (ENTREVISTADO 02).

Os desafios da governança do Modelo ZFM não estão apenas na gestão do dia-a-dia dos processos industriais executados pelas firmas ali instaladas, mas na construção de um futuro para a política ou de outras possibilidades, isto é, de políticas alternativas, ou mesmo complementares para a promoção do desenvolvimento não só da capital do Amazonas, mas da sub-região da Amazônia Ocidental.

Por meio de uma governança tripartite entre MDIC, MCTI e SUFRAMA, o PPB é uma ferramenta capaz de influenciar de forma incremental e paulatina nas estruturas, estratégia e ações dos projetos industriais da ZFM, em um constante jogo de força com a sociedade civil, particularmente, produtores e fornecedores instalados ou não na ZFM.

Esta governança, contudo, precisa de diretrizes claras para que se entenda a necessidade do rumo e da velocidade a ser imprimida às mudanças e para que não haja disfunção no uso dos recursos através de uma estratégia difusa, ao invés de uma mais focada nos objetivos da nação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Zona Franca de Manaus é a política de desenvolvimento regional da União para a Amazônia Ocidental baseada na concessão de incentivos fiscais ao capital produtivo, a qual tem no Polo Industrial de Manaus a sua principal vertente de atuação e o seu principal resultado, se comparados ao comércio e à atividade agropecuária. Esta política, iniciada ainda nos anos 50, institucionalizou-se em 1967 e rompeu uma trajetória de decadência econômica, iniciada em 1912, com a crise da economia da borracha.

O Modelo ZFM consiste num complexo sistema de incentivos fiscais que envolve Instituições Federais, Estaduais e Municipais capazes de proporcionar às empresas ali instaladas operações com vantagens competitivas no mercado nacional, apesar da distância do PIM em relação aos principais centros consumidores de seus produtos.

Ao longo de cinco décadas de funcionamento, os resultados desta política de desenvolvimento regional se concentraram na cidade de Manaus, cuja dinamicidade econômica contrasta com a realidade de um amplo território ao seu redor, de tal forma que, em 2008, Belém, a outra grande cidade da região, respondeu por 9,90% do PIB da Região Norte e Manaus por 24,64% do mesmo (IBGE).

Com efeito, uma só cidade ser responsável por praticamente um quarto de tudo que se produz num território de mais de 3.800.000 Km<sup>2</sup> é o resultado mais explícito da forma como o Estado brasileiro vem gerenciando a política de incentivos fiscais da ZFM por mais de cinco décadas.

Essa tese de doutorado possui três objetivos específicos, o primeiro deles é caracterizar a política de incentivos fiscais como uma política pública. Dentre outros conceitos, ficou claro que se uma política pública pode ser considerada “um fluxo de decisões públicas”, o qual pode manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios capazes de mudar uma realidade (SARAVIA, 2006), o Modelo ZFM é exemplo desta definição, pois foi capaz de trazer novo ciclo de dinamismo à economia local, amenizando situações graves, mas também causando diversos desequilíbrios econômicos, sociais e políticos.

Outros objetivos são: identificar as decisões relevantes para a ZFM e as agências públicas onde essas são tomadas, caracterizando os grupos de interesse (atores) que participam dos processos de decisão política acerca da ZFM; e compreender a forma processual das decisões mais relevantes ao Modelo ZFM e como se estruturam as relações entre as agências e os atores.

Para caracterizar os grupos de interesse relacionados com a política da ZFM, tomou-se como ponto de partida a análise de Tupiassú (1979), que identificou cinco grupos que atuaram na implantação do Modelo ZFM: os grupos industriais multinacionais; a burguesia nacional ligada ao capital estrangeiro; os grupos industriais nacionais; os grupos comerciais estrangeiros; e os grupos empresariais ligados ao turismo interno.

Esses eram “segmentos de burguesia que, de alguma forma, dependiam fundamentalmente de transações com bens estrangeiros importados”, e que “encontraram na ZFM um grande mecanismo/abertura capaz de lhes beneficiar decisivamente” (TUPIASSU, 1979, p. 201). Portanto, eram, desde o início, dedicados às articulações políticas em torno da criação e do funcionamento do enclave.

Carvalho (2009) identificou novos grupos sociais com interesses diretos na política de incentivos fiscais, quais sejam, a burocracia estatal, particularmente os funcionários da SUFRAMA; os executivos das grandes corporações transnacionais e de empresas nacionais, com fábricas instaladas no PIM; os profissionais diretamente envolvidos nos processos vinculados à concessão e funcionamento da política de incentivos – consultores empresariais, despachantes aduaneiros, consultores jurídicos e contábeis, dentre outros; os políticos locais, particularmente deputados federais e senadores, representantes do Estado do Amazonas no Congresso Nacional; os trabalhadores ocupados nas empresas do PIM; e os empresários locais diretamente favorecidos pela dinâmica da economia local.

Sobre o grupo ligado à burocracia estatal, Carvalho (2009) concentrou-se principalmente no corpo burocrático da Suframa. Contudo, para essa tese era insuficiente, tendo em vista que a pesquisa identificou dois outros órgãos que possuem interesses, voz, voto e poder burocrático sobre vários aspectos do funcionamento do Modelo ZFM, sendo eles: o MDIC e o MCTI, que participam diretamente do estabelecimento das regras de funcionamento do PIM, e por isso foram incluídos na análise.

A pesquisa reconheceu dois grupos de interesse não alcançados por Tupiassú (1979) e Carvalho (2009) e cuja atuação é de difícil percepção. Um deles é a indústria nacional não instalada no PIM, a qual pode ser dividida em dois subgrupos, a saber: firmas que decidiram não utilizar os incentivos fiscais, ou seja, optaram por não pleitear benefícios e transferir suas linhas de produção para Manaus; e as indústrias fornecedoras de partes, peças e componentes estabelecidas em diversas regiões do Brasil cujos principais clientes são as empresas do PIM e também se beneficiam dos incentivos da ZFM. O segundo grupo de interesse identificado é composto pela população e os representantes políticos da Amazônia Ocidental, exceto Manaus. Esse grupo embora relativamente organizado e com participação em nichos de poder dentro do Estado enfrenta dificuldades de apresentar, defender seus interesses e de vê-los atendidos.

Identificados os atores, a tese de doutorado passou a investigar alguns dos “fluxos de decisões públicas” em torno da política de incentivos fiscais da ZFM. Embora se tenha identificado seis decisões políticas relevantes para o Modelo ZFM, apenas três mostraram-se viáveis para análise: os dois momentos em que a decisão de prorrogar a vigência do Modelo ZFM fora tomada no Congresso Nacional; a avaliação dos pleitos de implantação, atualização, diversificação ou ampliação de projetos industriais na ZFM; e o estabelecimento dos Processos Produtivos Básicos (PPBs).

Realizada em 1987, 20 anos após o início efetivo das operações industriais da ZFM, a Assembleia Nacional Constituinte foi vista pelos parlamentares do Amazonas como uma oportunidade para garantir certa estabilidade ao Modelo ZFM, cuja trajetória já tinha sedimentado resultados sociais e econômicos e uma diversidade de interesses políticos e econômicos no Estado, na região da Amazônia Ocidental, fora dela e até do Estado brasileiro.

As discussões em torno do Modelo ZFM vão muito além da política industrial, econômica ou de desenvolvimento regional e atingem fundamentalmente interesses políticos, eleitorais e econômicos locais e internacionais. Foi justamente esse conjunto de interesses que saiu vitorioso do embate aberto em torno do Modelo na ANC, que contou com situações conjunturais, dentre elas, destacando-se a que o relator do texto constitucional era um deputado do Amazonas com fortes ligações com a elite econômica regional e com perfil

ideológico alinhado à forma de funcionamento da ZFM. Como resultado, o Modelo ZFM foi alçado ao *status* de matéria constitucional.

Dezesseis anos após a constituinte e dez anos antes do prazo de extinção do Modelo ZFM, a tentativa de reforma tributária do Governo Lula, em 2003, cujo resultado foi a Emenda Constitucional n° 42/2003, abriu nova oportunidade aos líderes políticos regionais para articularem em favor da ZFM, esticando seu prazo até 2023. A análise documental e a pesquisa como um todo permitiram concluir que foram pequenas as articulações contrárias ao Modelo, uma vez que a prorrogação do mesmo era de interesse do Governo e de setores expressivos da oposição. No entanto, os conflitos federativos relacionados a incentivos estaduais do ICMS e federais da lei de informática, bem como a criação de Zonas de Processamento de Exportação em outros Estados são temas recorrentes quando a ZFM está em debate.

Prevista para ser extinta em 1997, no ano de 1988, a política fora prorrogada até 2013. Em 2003, foi estendida até 2023. Nesse momento existem articulações para levá-la até 2073. Diante desta aceitação em torno da política, pode-se concluir que: (1) as prorrogações foram feitas no bojo de legislações muito amplas que tratavam de mudanças de grande porte, dentre as quais o Modelo ZFM era uma pequena parte do escopo dessas legislações; (2) a rede de interesses consolidados daqueles atores identificados nessa tese, e outros que possam existir, foi capaz de agregar força política suficiente e promover nos líderes políticos do país, isto é, nos parlamentares, o empenho em garantir e prorrogar por duas vezes o *status* constitucional do Modelo ZFM; e (3) as justificativas para isso foram principalmente os resultados econômicos atingidos pelo PIM, que são compatíveis com os desejos de “progresso” dos grupos de interesse e dos líderes políticos da nação e o entendimento claro de que a Amazônia Ocidental é uma região de interesse nacional que precisa de políticas públicas específicas para o seu “desenvolvimento”. Não havendo políticas alternativas disponíveis para serem implementadas de imediato e que sejam capazes de gerar resultados no curto prazo, é difícil promover grandes alterações na única política de desenvolvimento para aquela sub-região, ainda que os resultados desta tenham problemas sérios como a concentração espacial em Manaus e a transferência de recursos financeiros nacionais para o capital produtivo e financeiro internacional, mas que poderiam beneficiar direta e imediatamente os fundos de participação dos municípios e dos estados, ou ainda, outras políticas de interesse do Estado.

Portanto, uma vez que mudanças drásticas se mostraram de difícil implantação, procurou-se conhecer os fluxos de decisões públicas no interior da política para verificar se esses seriam capazes de direcioná-la, através de decisões menores e cotidianas, para objetivos melhor definidos.

A primeira das decisões internas ao modelo investigada foram os procedimentos para aprovação por parte do Estado brasileiro da implantação, atualização, diversificação e ampliação de projetos industriais na ZFM. Este processo é considerado uma decisão política, porque a deliberação ocorre no Conselho de Administração da SUFRAMA (CAS), um órgão que é eminentemente político, em virtude de sua composição e de sua competência e que é *locus* do debate, disputa e manifestação de poder burocrático de diferentes instituições, além disso, porque esta decisão é, na verdade, a autorização que o Estado brasileiro concede a organizações empresariais para que estas usufruam de uma situação fiscal excepcional, significando também a autorização para um “gasto tributário” no âmbito do orçamento da União, ou seja, a destinação de recursos públicos que poderiam ser utilizados em outras atividades.

A investigação deste processo procurou entender duas situações em especial: os procedimentos para aprovação de projetos industriais na ZFM e os valores envolvidos na análise desses pleitos. Este segundo ponto refere-se à hipótese levantada por Lyra (1995) de que há por parte da SUFRAMA um critério não explícito de que deve ser aprovado o maior número possível de projetos industriais para usufruírem de incentivos fiscais. Neste sentido, a diversidade de subsetores do PIM e a grande variedade de produtos nele produzidos tornam complexa a governança das regras e a gestão da competitividade do conjunto, isto é, do PIM como um todo, ainda que não haja um consenso, entre gestores e analistas, sobre se o melhor para o PIM é a especialização em um ou dois dos atuais subpolos ou se a diversificação é um caminho mais seguro.

A pesquisa proporcionou o entendimento de que não há um consenso entre os gestores sobre se o PIM deve atuar de forma especializada ou focada; o PIM opera hoje numa clara estratégia de diversificação; esse ponto dificulta, isto é, traz complexidade à gestão e ao planejamento das atividades do polo; e a estratégia de competição internacional não parece ser um valor efetivamente relevante, ao passo que a manutenção das operações já instaladas, sim.

Outras conclusões sobre este processo decisório foram que, uma vez apresentado o projeto técnico-econômico de forma coerente, isto é, de acordo com o PPB estabelecido, com a legislação vigente e acompanhado da documentação necessária, este terá o parecer da CGPRI (divisão departamental responsável pela análise dos projetos dentro da SUFRAMA); aprovados na CGPRI, os projetos de qualquer que seja o setor não enfrentam dificuldades de aprovação no CAS; contudo, a existência prévia de um PPB estabelecido para o bem que se deseja produzir é condição indispensável.

Portanto, um projeto industrial particular é aprovado no âmbito da CGPRI e referendado pelo CAS. Desta feita, foi possível concluir que a verdadeira decisão sobre o que será produzido ou não na ZFM é do GT-PPB (Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos) e dos Ministros da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Diante das conclusões acima, ficou patente a necessidade de se aprofundar no estudo do processo de decisão que culmina nas Portarias Interministeriais que definem os PPBs, pois fica claro que é através desse processo que se decide realmente que tipos de produtos receberão incentivos fiscais para serem produzidos na ZFM.

Buscou-se entender se os responsáveis pela elaboração desses regulamentos, que definem as rotinas diárias da política da ZFM, inclusive a forma de atuar das indústrias ali instaladas, consideram as diversas possibilidades estratégicas como: que empresas receberão estes incentivos? Esses setores são prioritários para o Brasil? Os principais fornecedores no mercado brasileiros são produtores nacionais ou internacionais? Isso importa? As empresas brasileiras deste mercado são competitivas em âmbito internacional e nacional? Quem são os principais *players* deste mercado no mundo? É estrategicamente mais interessante fomentar as empresas nacionais ou atrair as multinacionais?

O PPB é uma ferramenta que tem permitido a governança da política de incentivos fiscais da ZFM e da Lei de Informática, por meio da regulação de processos e procedimentos que devem ser cumpridos pelas empresas que usufruem dos benefícios destas duas políticas. Formalmente, o PPB foi definido pela Lei nº 8.387/1991 (Lei de Informática para a ZFM) como “o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto”.

Os PPBs são estabelecidos através de processos de negociação entre produtores, fornecedores e o Estado brasileiro, sendo este último representado pelo MDIC, MCTI e SUFRAMA, sob a gestão do GT-PPB cujo funcionamento é regulamentado pela Portaria Interministerial (PI) MDIC/MCT n°170 de 04/04/2010.

A análise para a formulação ou alteração de um PPB tem início com a solicitação de qualquer empresa interessada e o pleito é analisado pelo GT-PPB, que avalia as propostas segundo os critérios definidos na PI n°170/2010, quais sejam: busca do equilíbrio inter-regional, evitando o deslocamento de indústrias de regiões tradicionais produtoras do bem em análise; agregação de valor nacional à produção; contribuição para as metas contidas na política industrial em vigor; e incremento de oferta de emprego na região envolvida.

As primeiras conclusões sobre os PPBs são que, embora a PI n°170/2010 não fale desta propriedade, esta ferramenta vem sendo utilizada pelo Estado para estabelecer contrapartidas que devem ser cumpridas pelas empresas beneficiárias dos incentivos fiscais da ZFM e da Lei de Informática; e isto ocorre em virtude da falta de outros instrumentos capazes de direcionar estas políticas.

A elaboração dos PPBs está passando por uma transição conceitual, operada momentaneamente por uma espécie de “modelo mental”, que fora criado a partir das regras de funcionamento definidas pela PI n°170/2010, e está sendo imputado de forma consensual pelos membros do GT-PPB. Este modelo mental adicionou valores àqueles definidos pela referida portaria, abrangendo e contrapondo variáveis como “valor agregado do que se produz” e “dificuldade de se fazer ou produzir isto no Brasil”; vale ressaltar que, também, leva em consideração a possibilidade de mesclar valores consolidados de uma economia baseada nos processos produtivos fordistas e mecanicistas com os processos econômicos “modernos” que possibilitam a agregação de valor em chips, *softwares* e outros ativos intangíveis que vão da digitalização, nanotecnologia às preocupações ambientais.

Estes valores são compartilhados pela equipe que elabora os PPBs, formada por cerca de quinze pessoas, a maioria delas do corpo burocrático efetivo do Estado brasileiro, nos três órgãos (SUFRAMA, MDIC e MCTI), trabalhando de forma não exclusiva, pois todos

acumulam outras tarefas profissionais, dentro de cada órgão, com as discussões e elaborações dos Processos Produtivos Básicos.

Procedimentalmente, a decisão é tomada por consenso entre os quatro membros do Grupo de Trabalho, após análises e discussões com suas equipes técnicas perante as quais assumem posição de liderança. No entanto, a decisão final será sempre dos ministros, que assinam a portaria. Dessa forma, se não são as competências atribuídas ao CAS que podem dá a direção às atividades de produção desenvolvidas no âmbito do PIM, limitando este a funcionar apenas como instância para emissão de licenças de operação e produção, é esta governança tripartite do GT-PPB que pode exercer o planejamento e o estabelecimento de diretrizes à política de incentivos fiscais do Polo Industrial de Manaus.

Na formatação da decisão, há um diálogo permanente entre as instituições envolvidas na elaboração de PPBs e empresas produtoras. Esses diálogos acontecem diariamente através de audiências individuais, bem como por meio de reuniões e audiências públicas convocadas pelo Diário Oficial da União e através de lista de endereços de e-mails para as entidades de classe de subsetores produtivos, que podem ocorrer em Brasília ou em Manaus. São grandes reuniões abertas, que contam com atores portadores de interesses distintos, dentre os quais estão: representantes de empresas concorrentes entre si, instaladas na ZFM ou em outros estados; fornecedores destes; e representantes de outras instituições e entes públicos. Assim, permite-se que os participantes apresentem suas demandas, expectativas e pontos de vista sobre os processos atuais e/ou sobre as decisões em elaboração, podendo exercer influência nestas últimas, fornecendo opiniões alternativas e adicionando informações aos burocratas que definirão o formato final delas.

É possível perceber um comportamento incrementalista na análise dos pleitos de novos PPBs, ou de alteração dos PPBs existentes, no sentido de que, uma vez atendidos os demais critérios, o que é objetivamente valorado e analisado é o risco de que a Portaria Interministerial a ser publicada motive o deslocamento de plantas produtivas já instaladas em outras regiões do Brasil para a ZFM. Porém, situações momentâneas, ou seja, conjunturas específicas que estejam afligindo determinado setor produtivo podem ser consideradas na análise. Portanto, apesar das regras e critérios claramente estabelecidos para a tomada de decisão, por servidores públicos experientes, é possível que grupos de interesse articulados consigam que determinados propósitos específicos e repentinos sejam contemplados. Todavia, os

procedimentos de transparência e os mecanismos de participação, proporcionados pela exigência das consultas públicas, conforme a PI nº 170/2010, e pelo know-how desenvolvido pelo GT-PPB na realização destas, proporcionam ao processo decisório uma qualidade que é percebida pelos membros do grupo de trabalho.

Por vezes, a publicação das portarias interministeriais definindo PPBs supera o prazo de 120 dias definido pela PI nº 170/2010. Foi possível perceber três motivos principais para que isso ocorra: um contingente insuficiente de profissionais na equipe técnica; procedimentos burocráticos pelos quais a redação e publicação de uma portaria interministerial deve necessariamente passar; e, uma situação variável, que é a complexidade envolvida em cada pleito, pois em setores produtivos específicos, pode ser difícil o acesso a informações sobre o setor, produto ou tecnologia, o que exige mais tempo para coletar dados e informações para análise.

Foram identificadas duas formas pelas quais a governança tripartite do GT-PPB tem procurado aperfeiçoar e acelerar os processos de decisão. Primeiramente, elaborando PPBs que possibilitem ao produtor não um processo único, pré-estabelecido, mas que ofereçam ao industrial um benefício progressivo a partir de diversas opções de etapas produtivas; e procurando instruir melhor os empresários interessados, a partir de conversas e reuniões prévias nas instituições responsáveis pela política, antes que estes formalizem uma solicitação de um novo PPB, buscando esclarecer antecipadamente a complexidade da situação que envolve o processo de decisão na definição de um novo PPB, apresentando ao empreendedor dados sobre a conjuntura daquele setor econômico, auxiliando-o na decisão sobre pleitear ou não os incentivos fiscais na ZFM.

As demandas que recaem em indeferimento são tomadas após uma análise técnica. Contudo, ficou claro que, em situações cuja conjuntura não está claramente a favor do PIM ou não se está seguro de que não haverá prejuízo a outras unidades da federação, cidades ou microrregiões, pode haver conflitos de caráter político, alçando a decisão para níveis de negociação e de poder de decisão acima do GT-PPB, cujos critérios de decisão serão políticos, no sentido de que pode se fazer um acordo, uma barganha, uma concessão ou simplesmente um ato de força de quem tem maior poder decisório, que pelos relatos da entrevista, é de quem ocupa o cargo de Ministro da Indústria, Desenvolvimento e Comércio.

Notou-se também a preocupação com algo que é reconhecidamente um problema das políticas de incentivos fiscais. O fato de que uma vez concedidos, se não houver uma governança atenta e uma diretriz clara de política industrial, ao longo do tempo, as empresas atuarão no sentido de sempre exigir mais benefícios do governo.

Um dos grandes desafios desse processo decisório está em proteger o Estado de interesses privados específicos, ou seja, particulares. Neste ponto, é preciso dizer que se notou claramente um respeito mútuo entre os membros do GT-PPB e suas equipes e também um entendimento perceptível da missão institucional de cada um, pois eles atuam e reconhecem-se uns aos outros como funcionários do Estado brasileiro, prezando pelos interesses da União.

Destaca-se também o entendimento dos membros do GT-PPB de que a política de incentivos fiscais da ZFM é uma política pública da União para a região amazônica e de reconhecerem o poder que, em conjunto, têm suas funções, nas quais, cada um com sua especialidade, limitações e interpretações, podem influenciar por dentro do Estado na elaboração e implementação da política industrial, de ciência e tecnologia e de desenvolvimento regional. Neste sentido, foi possível atestar o esforço dos participantes para, com as regras atuais, jogarem no sentido de promover melhorias nessas políticas.

A pesquisa também revelou como se reflete nas equipes que compõem a burocracia estatal, especificamente na SUFRAMA, MDIC e MCTI, no que tange à ZFM, a situação descrita por Pagnussat (2007), na introdução desta tese, que trata da falta de uma grande estratégia nacional, isto é, de um efetivo projeto de desenvolvimento produtivo nacional. No caso aqui estudado, ficou retratada a falta de diretrizes claras para os gestores entrevistados.

A pesquisa também percebeu a permanência de algumas questões críticas no funcionamento da ZFM como a importação do conhecimento, no que se refere às tecnologias de produção, aos produtos, à capacitação para a gestão das atividades produtivas, bem como, à ausência de serviços de maior valor agregado, como às operações de venda, comercialização e distribuição de produtos, manutenções técnicas, marketing, sem falar à pesquisa e desenvolvimento de novos produtos.

Por meio de uma governança tripartite entre MDIC, MCTI e SUFRAMA, o PPB é uma ferramenta capaz de influenciar de forma incremental e paulatina nas estruturas, estratégia e

ações dos projetos industriais da ZFM, em um constante jogo de força com a sociedade civil, particularmente, produtores e fornecedores instalados na ZFM e fora dela.

Esta governança, contudo, precisa de diretrizes claras para que se entenda a necessidade do rumo e da velocidade a ser imprimida às mudanças e para que não haja disfunção no uso dos recursos através de uma estratégia difusa, sem foco nos objetivos do país.

Dado o exposto, os desafios da governança do Modelo ZFM não estão apenas na gestão do dia-a-dia dos processos industriais executados pelas firmas ali instaladas, mas na construção de um futuro para a política ou de outras possibilidades, isto é, de políticas alternativas, ou mesmo, complementares para a promoção do desenvolvimento não só da capital do Amazonas, mas da sub-região da Amazônia Ocidental.

O referencial teórico utilizado na pesquisa desvenda situações que apenas a análise empírica não permitiu. Isso foi possível porque a trajetória histórica do Modelo ZFM foi interpretada com ajuda das teorias institucionais, especialmente o Institucionalismo Histórico, ao passo que, buscou-se entender a ZFM a partir da literatura de políticas públicas, a qual expande a análise para além dos conceitos de políticas fiscais ou de desenvolvimento regional, interpretando-a como fruto de processos decisórios, com características próprias, por se tratar de decisões políticas, em que o poder é um fator relevante.

Por exemplo, os pressupostos do Institucionalismo Histórico possibilitaram entender como determinadas forças políticas vêm sendo construídas desde os anos 50, isto é, do germinar da política de incentivos fiscais para a Amazônia Ocidental, com as primeiras expectativas e resultados do Modelo ZFM, que proporcionaram ganhos políticos e financeiros a diferentes setores da sociedade civil e do Estado, criando ao longo do tempo relações de dependência e motivando disputas por poder. Desta forma, em momentos posteriores, quando a política precisa ser avaliada, no sentido de se verificar a necessidade de reformulações ou a oportunidade de extinção, ou ainda, de complementação ou substituição por propostas alternativas, as forças políticas mais favorecidas pela estabilidade das relações fomentadas pela política em vigor, como os políticos e empresários locais e as multinacionais estrangeiras lá instaladas, tendem a se mobilizar por meio de atores-chave ou grupos de interesse para articular a manutenção do *status quo*. Esse quadro de resistência às mudanças ocorre no seio do próprio Estado, no caso aqui analisado, especialmente, na SUFRAMA, que funcionando

como um órgão emissor de autorizações para funcionamento, produção e importação de matérias-primas e insumos, têm dificuldade em perder esse e outros nacos de poder burocrático. Da mesma forma, o Estado do Amazonas e sua Secretaria de Fazenda na gestão dos incentivos fiscais do ICMS, são extremamente resistentes à alterações na política. Portanto, ao se propor mudanças, sejam de grande porte ou incrementais, para que estas sejam bem sucedidas, é necessário levar em conta “interesses estabelecidos” dentro e fora da Administração Pública.

Uma vez que os mais beneficiados pela política em vigor, provavelmente, terão “sentinelas” aptos a agir em defesa de seus interesses, seria importante que os reformadores se esforçassem para perceber quem são e quais as demandas dos menos favorecidos e, principalmente, dos excluídos do atual processo, na tentativa de reverter e minimizar esta relação, bem como de estabelecer canais de participação e uma mediação disposta a dirimir as diferenças de forças políticas. Contudo, quando a manutenção do cenário atual é de interesse dos próprios reformadores, vislumbra-se que a sociedade civil atue para equilibrar as forças. Neste sentido, podem contribuir para esses processos de reforma, avaliações amplas do Modelo ZFM, numa abordagem não somente dos resultados econômicos, sendo relevante, ainda que sejam construídas e difundidas com a participação de uma parcela maior de membros da sociedade civil. Pois, como destaca Cruz Júnior (2010, p. 331), “aquilo que é politicamente viável em um dado contexto político, na prática, depende do conhecimento que a opinião pública tenha” e que “alienando-se a opinião pública, não se conseguirá definir, e muito menos ampliar, as fronteiras do possível”. É preciso, portanto sustentar a política de desenvolvimento para a Amazônia Ocidental de questões sociais, ambientais, relações internacionais, saúde (especialmente a ocupacional), tecnológicas, educacionais, entre outras.

Ao analisar as características de transparência e participação encontradas no processo de elaboração dos PPBs, a tese se remeteu aos conceitos de “ajustamento mútuo” encontradas em Lindblom (1959; 1979), numa perspectiva de que, ao permitir que diferentes atores confrontem suas ideias e posições, a decisão tende a atingir uma qualidade superior àquela que seria alcançada apenas por equipes de burocratas. Assim, esta forma de participação na construção das decisões pode ser aperfeiçoada e ampliada, bem como implementada em outras esferas decisórias dentro da própria política da ZFM, especialmente, no Conselho de Administração da SUFRAMA, que conta hoje com apenas dois membros da Sociedade Civil (com mandatos curtíssimos) no seu corpo de conselheiros, ou seja, com muito espaço ainda

para incluir diversos setores interessados nas atividades do CAS e que hoje não têm voz, nem voto, ou os têm de forma muito limitada. Ao ampliar esta participação, as decisões ganharão nova dinâmica e o processo decisório passará a ser encarado, como sugere Harwick (2010), não como “um momento analítico”, mas como um “processo de ação” em que diferentes atores esforçam-se conjuntamente para encontrar a “lei da situação”, adaptada à conjuntura do momento.

As análises ao longo desta tese estiveram permeadas pelo conceito do incrementalismo de Lindblom (1959), pois não sendo possível “entornar o caldeirão” para remodelar políticas capazes de gerar verdadeiro desenvolvimento para a Amazônia Ocidental, a estratégia de mudanças incrementais constitui-se numa oportunidade prática a ser considerada. Todavia, aparentemente, esta só alcançará resultados expressivos, ou seja, só levará a um cenário de desenvolvimento amplo que vá além do crescimento econômico espacialmente concentrado, se for praticada sob forte e clara diretriz estratégica.

A política de desenvolvimento regional baseada na oferta de incentivos fiscais para os setores agropecuários, industrial, comércio e serviços da ZFM, com 55 anos de existência, tem resultados positivos incontestáveis, se comparados ao momento imediatamente anterior à política, na geração de emprego, renda, riqueza e no desenvolvimento de atividades produtivas, cujos efeitos transbordam para além dos aspectos econômicos e influenciam decisões em políticas de setores como relações internacionais, segurança nacional, ciência e tecnologia, infraestrutura, fazenda, educação, meio-ambiente, entre outros, onde são possíveis encontrar com certa facilidade externalidades positivas. Da mesma forma, externalidades negativas dessa política são visíveis em campos como saúde ocupacional, migrações de grandes contingentes populacionais em busca de trabalho, crescimento urbano desordenado e acelerado, exclusão social, inclusive pelo subemprego e pelo trabalho informal, questões sanitárias etc. Estes resultados e efeitos modificaram fundamentalmente a trajetória do desenvolvimento da Amazônia Ocidental e, principalmente, do Estado do Amazonas e de sua capital, sedimentando interesses de quem tem se beneficiado e motivando disputas a partir de quem deseja inserir-se ou beneficiar-se desse processo, bem como de quem vislumbra alternativas de modelos de desenvolvimento para sub-região.

Apesar dos problemas inegavelmente existentes, o principal resultado do Modelo ZFM, o Polo Industrial de Manaus, é hoje um enclave econômico de relativo sucesso no setor

produtivo brasileiro e cujo potencial econômico é na realidade uma oportunidade para que novos e mais ousados passos sejam dados, principalmente, em termos de política industrial, de desenvolvimento produtivo e de desenvolvimento regional, pois embora os resultados econômicos sejam visíveis, também são claros seus efeitos concentradores e, no limite, de fomento às operações do capital produtivo estrangeiro. Demonstrou-se que esta política custa caro ao Brasil, a estimativa da Receita Federal do Brasil para os gastos tributários federais com a ZFM, em 2012, são da casa dos R\$ 21 bilhões (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2011), em detrimento não só do FPE, FPM, mas da possibilidade de se investir em alternativas produtivas também capazes de promover desconcentração de renda e riqueza e com capacidade de abrangência para além da cidade de Manaus. Isso, contudo, é apenas uma possibilidade, pois o próprio modelo já se mostrou capaz, por exemplo, através dos convênios firmados com recursos da Taxa de Serviços da Suframa, de promover iniciativas desse tipo.

Não se trata, portanto, de uma posição contrária ao modelo, mas de explorar as possibilidades deste ou da construção de alternativas para o mesmo, a partir dele próprio. Por esse motivo, procurou-se aqui explorar a forma como decisões importantes da política de incentivos fiscais são tomadas, não se prendendo apenas aos momentos decisórios, mas explorando o processo de formulação das decisões, identificando quem tem interesse, quem participa e como se dá essa participação na construção das decisões de prorrogar o modelo, aprovar os projetos industriais e definir os processos produtivos básicos.

Cada uma dessas decisões, como demonstrado no decorrer da tese, tem seu próprio ambiente decisório e permite graus variados de participação dos atores identificados e conta com certo grau de transparência nos seus procedimentos. Por isso precisaram ser estudadas a partir de pressupostos teóricos distintos.

O Institucionalismo Histórico permitiu o entendimento do processo de formação dos grupos de interesse, que, por exemplo, tiveram suas demandas expostas nos debates que construíram as soluções legislativas que alçaram o Modelo ZFM ao nível de matéria constitucional, legitimando, de forma incontestável, suas prorrogações, ainda que a análise documental revele conflitos em virtude das especificidades garantidas ao Amazonas também por normas infraconstitucionais federais que regem a gestão dos incentivos estaduais do ICMS. Da mesma forma, os Modelos do Comportamento Organizacional e o da Política Governamental de Allison e Zellikow (1999) clarificam o entendimento do Estado como um organismo

heterogêneo e permite enxergar o Conselho de Administração da Suframa como reflexo dessa característica, sendo que suas decisões, embora burocráticas e repletas de simbolismos, refletem essa diversidade oriunda de um Estado que não é um monólito.

A análise da elaboração dos PPBs permitiu que a tese se aprofundasse na análise de um processo decisório que proporcionou enxergar o poder burocrático de um grupo de servidores públicos, cerca de 15 pessoas, espalhadas por três instituições políticas do Estado brasileiro, que é capaz de direcionar, com todas as limitações e desafios do serviço público, a forma de como uma política que movimenta vultosos valores financeiros é implementada. Os conceitos de ajustamento mútuo e de incrementalismo de Lindblom foram essenciais para a compreensão desse processo decisório e das suas possibilidades, uma vez que a decisão é tomada com a participação de diversos atores.

O Modelo ZFM está em pleno funcionamento e discussões em torno de sua prorrogação por mais 50 anos estão nas pautas de discussão do Poder Executivo e do Congresso Nacional. De forma que analisar o modelo como uma opção de política pública de desenvolvimento regional e aprofundar-se no estudo dos processos decisórios em torno da governança desta política é um fator relevante para que se possa entender e direcionar melhor os seus resultados. Não os passados, mas os que hão de vir.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. Disponível em: <<http://www.ada.gov.br/>>. Acesso em: 21 out. 2009.

AGUILAR VILLANUEVA, Luiz F. *Estudio Introductorio*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, p. 43-65, 2006.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2 ed. 1999.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Amazônia: a dimensão política dos “conhecimentos tradicionais” como fator essencial de transição econômica – pontos resumidos para discussão. **Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos**, Manaus, ano 4, n. 1, p. 9-28, Jan/Jun. 2004.

ALMEIDA, Eduardo Simões de. Mudança institucional e estrutural na economia brasileira do início dos anos noventa. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 17, n. 31.. p. 157-189, Mar. 1999.

ALMEIDA, Leandro Morais de. **Inovações tecnológicas e interações industriais: um estudo do desenvolvimento local a partir da cadeia intermediária da Nokia no PIM**. Dissertação (Mestrado em Economia). PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA. 2008.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento governamental: coletânea**, Brasília: ENAP, p. 193-228, 2006.

ANCIÃES, Adolpho Wanderley da Fonseca (coord.) et al. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Avaliação da Zona Franca de Manaus – Subsídios para a Formulação de uma Política Tecnológica**. Brasília: CnPq, 1979. 226 p.

ANDRADE, Aldair Oliveira de. **O perfil do trabalhador da indústria de eletroeletrônicos da zona franca de Manaus: características e transformações**. 2007. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Sociedade e Cultura) - Programa de Pós-graduação em Sociedade e Cultura da Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2007.

ANDRADE, Aldair Oliveira; SIQUEIRA, Antônio Marcos de Oliveira. O perfil do analista da indústria eletroeletrônica da Zona Franca de Manaus: características e transformações. **Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos**, Manaus, ano 7, n. 2, p. 113-130, Jul./Dez. 2007.

ANTERO, Samuel A. Articulação de políticas públicas a partir dos fóruns de competitividade setoriais: a experiência recente da cadeia produtiva têxtil e de confecções. **Revista de Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, Fev. 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000100004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000100004&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 06 nov. 2010. doi: 10.1590/S0034-76122006000100004.

ANTONACCIO, Gaitano. **Zona Franca de Manaus: um romance polêmico entre Amazonas e São Paulo**. Manaus: Imprensa Oficial do Amazonas, Manaus, 1995. 297 p.

ARAÚJO, Nice Ypiranga Benevides de. **O Milagre dos manauaras: zona franca de Manaus (uma análise do processo de industrialização implantado em Manaus e da universidade como formadora da mão-de-obra especializada)**. 1985, 377 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1985.

ARIFFIM, Nortela; FIGUEIREDO, Paulo N. **Internacionalização de competências tecnológicas. Implicações para estratégias governamentais e empresariais de inovação e competitividade da indústria eletrônica no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 172 p.

AZOLCA. *Estudio Comparativo de las Zonas Francas de Latinoamérica y el Caribe*. Associação dos Exportadores da Zona Franca de Manaus. [S. I: s.n], 1990. 130 p.

BANDEIRA, José Milton. **A Tecnologia da Zona Franca de Manaus**. Manaus: Fucapi, 1988. 26 p.

BARBOSA, Ana Carolina. CAS aprova projetos com investimentos superiores a US\$ 266,4 Milhões. **Acrítica.com**. Disponível em: <[http://acritica.uol.com.br/manaus/CAS-projetos-investimentos-superiores-US-Amazonia-Amazonas-Manaus\\_0\\_794320633.html](http://acritica.uol.com.br/manaus/CAS-projetos-investimentos-superiores-US-Amazonia-Amazonas-Manaus_0_794320633.html)>, acesso em: 18 out 2012.

BARBOSA, Ierecê. **Chão de Fábrica – ser mulher operária no Pólo Industrial de Manaus**. Manaus: Valer, 2007. 150 p.

BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais**. v.2, São Paulo: Atlas, p.131-179, 2004.

BASA. **FINAM**. Disponível em: <<http://www.basa.com.br/bancoamazonia2/finam.asp>>. Acesso em: 15 jun 2011.

BASA. **FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte**. Disponível em: <<http://www.basa.com.br/bancoamazonia2/fno.asp>>. Acesso em: 07 jun 2011.

BATISTA, Djalma. **O complexo da Amazônia – Análise do processo de desenvolvimento**. 2 ed. Manaus: Valer; Manaus: INPA, 2007. 408 p.

BECKER, Bertha, K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**. [S.I], 2005, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BENCHIMOL, Jaime. **The free trade zone of Manaus: an assessment of its economic effects**. 1980. 97 p. Dissertação (Master of Business Administration) - *Graduate School of Business Administration, University of California, Berkeley*, 1980.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: Formação Social e Cultural**. Manaus: Valer; Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 1999. 480 p.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: Um Pouco-Antes e Além-Depois**. Manaus: Umberto Calderaro. 1977.

BENCHIMOL, Samuel. **Zênite ecológico e Nadir econômico-social – Análise e propostas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. Manaus: Valer, 2001. 224 p.

BIGNETTI, Luiz Paulo. A Essência do processo decisório: comentário sobre a obra de Graham Allison. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, Rio Grande do Sul, v. 6, n.1, p. 71-74, jan/abr. 2009.

BISPO, Jorge de Souza. **Criação e Distribuição de Riqueza pela Zona Franca de Manaus**. 2009. 234 f. Tese. (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BONFIM, Ronaldo; BOTELHO, Lissandro. **Zona Franca de Manaus. Condicionantes do futuro**. Manaus: Valer, 2009. 71p.

BORBA, Cláudio. **Direito Tributário**. 22 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BOTELHO, Antônio José. **Redesenhando o projeto Zona Franca de Manaus**. Manaus: Valer, 2006. 313 p.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, “Altera as disposições da Lei Nº 3.173 de 05/06/1957 e regula a ZFM”.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. Brasília: MMA, 2008.

BRUNING, Felipe Vanini. Chinesa investirá US\$ 50 mi em fábrica da Philips em Manaus. **Folha.com**. 31/10/2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/999478-chinesa-investira-us-50-mi-em-fabrica-da-philips-em-manaus.shtml>>, acesso em 19/05/2012.

CARDOSO, Fernando Henrique; MÜLLER, Geraldo. **Amazônia: expansão do capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978. 205 p.

CARVALHO, David Ferreira; OLIVEIRA, Cléo C. Resque; CARVALHO, André Cutrim. Desigualdades econômicas inter-regionais, capacidade tributária e esforço fiscal dos estados da Amazônia (1970-2000): uma abordagem econométrica de fronteira estocástica. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 10, p. 5-48, dez 2007.

CARVALHO, Fernanda Ferrário. **A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de Desigualdade Regional no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas - SP, 2006.

CARVALHO, Marcelo Bastos Seráfico de Assis. **O Empresário local e a Zona Franca de Manaus: Reprodução Social e Globalização Econômica**, 2009. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CARVALHO, Maryan Jansen Cutrim. **Os padrões da ação planejadora do Estado na Amazônia: 1975-1985**, 1987. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, Universidade Federal do Pará, Belém, 1987.

CASTELLO BRANCO, Roderick Cabral. **Pólo Industrial Ecológico de Manaus: uma proposta para o alcance da sustentabilidade**. 2009. 216 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

CCE. **O impacto sócio-econômico das atividades das empresas CCE no Polo Industrial de Manaus**. Manaus, Sem data.

CEDI/CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Histórico do art. 40 ADCT CF/88**. Resultado de Pesquisa – Usuário Externo. 2011.

CODATO, Adriano Nervo. **Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do estado novo**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.

CORRÊA, Roberto. R. Basa: seis décadas de mudança institucional. In: MENDES, Armando Dias (Org.). **Amazônia Terra & Civilização: uma trajetória de 60 anos**. 2 ed. Belém: Banco da Amazônia, v. 2, p. 553-613, 2004.

CORRÊA, Serafim. **Zona Franca de Manaus – História, mitos e realidade**. Manaus: Gráfica Vitória-Régia, 2002. 312 p.

CORTEZ et al. Sony tem projeto de US\$ 50 milhões para produzir videogames. **Valor.com**. 18/10/2012. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/empresas/2871552/sony-tem-projeto-de-us-50-milhoes-para-produzir-videogames-em-manau>>, acesso em: 18 out 2012.

COSTA, Cláudia do Valle; LA ROVERE, Emílio Lèbre; MAROUN, Maria Regina. Instrumentos econômicos e mudanças climáticas: oportunidades para a Amazônia. In: RIVAS, Alexandre; FREITAS, Carlos E.; MOURÃO, Renata (orgs.). **Valorização e Instrumentos Econômicos Aplicadas ao Meio Ambiente: Alternativas para proteger a Amazônia**. Manaus: I-Piatam, p. 129-144, 2008.

CRUBELLATE, J. M. Três contribuições conceituais neofuncionalistas à Teoria Institucional em organizações. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29, 2005, Brasília. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2005.

CRUZ JÚNIOR, João Benjamin da. Avaliação política das políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB. p. 328-333. 2010.

CRUZ, Getúlio Alberto de Souza. **O Polo Industrial de Manaus e o desequilíbrio intra-regional na Amazônia ocidental: o caso de Roraima**. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CRUZ, Monique. O Tratamento do PIS e da COFINS na Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coords.). **Tributação na Zona Franca de Manaus (Comeroração aos 40 anos da ZFM)**. São Paulo: APET/ MP Editora, 2008. 557 p.

DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. **Nem Político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público.** In: PACHECO, Regina Silvia, ABRUCIO, Fernando Luiz, LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2010.

DENNIS, Charles M. Além da “raiz” e da “ramescência”: por uma nova ciência para a formulação de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora UnB. p. 203-218. 2010.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter. Jaula de ferro: revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, Miguel P.; BERTERO, Carlos Osmar. (Coords.). **Teoria das Organizações. Série RAE – Clássicos.** São Paulo: Atlas, p. 117-142, 2007.

FERREIRA, Sylvio Mário. **A dinâmica da Economia Amazonense no período de 1950-1990.** 1994. 154 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Programa de pós-graduação em economia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

FIESP/DECOMTEC – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Departamento de Competitividade e Tecnologia. **A carga tributária no Brasil: Repercussões na indústria de transformação. Caderno I - Panorama da Carga Tributária.** São Paulo, 2010. Disponível em:

<<http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/a%20carga%20tribut%C3%A1ria%20no%20brasil%20e%20na%20ind%C3%BAstria%20de%20transforma%C3%A7%C3%A3o%20-%20mod.pdf>> Acesso em: 12 jul. 2011.

FILGUEIRAS, Gustavo Adolfo Igrejas. **Publicação eletrônica** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <mauricio\_bm@hotmail.com> em 19 de maio 2011.

FRIEDMAN, John. Dois séculos de Teoria do Planejamento: uma visão geral. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento governamental: coletânea.** Brasília: ENAP, p. 69-111, 2006.

GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento: Zona Franca de Manaus: História, conquistas e desafios.** 2 ed. Manaus: Norma, 2007. 222 p.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. In: KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Perspectiva, p. 41-102, 1999.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova** [online]. 2003, n.58, pp. 193-223.

HARWICK, Burton Terrence. Em busca de uma “terceira” forma de fortalecer o processo de políticas públicas: apreciação crítica da “sondagem mista” e das principais teorias sobre formulação de políticas. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora UnB. p. 259-282. 2010.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de Desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e**

**Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora UnB. p. 23-39. 2010

HILL, Manuela Magalhães; HILL, Andrew. **Investigação por questionário.** 2 Ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2008. p.1-40

IBGE. **Cadastro Central de Empresas.** Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=994&z=t&o=12&i=P>>. Acesso em: 12 out 2010.

IBGE. **1º banco de dados digital sobre relevo da Amazônia Legal.** Comunicação Social. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impresao.php?id\\_noticia=1409](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=1409)>. Acesso em: 08 jun 2011.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. 1998. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org). **Políticas públicas: Coletânea. Vol 1.** Brasília: ENAP, 2006. P. 155-193.

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 12 set 2011.

LEITE, Valéria Serpa Vieira. **Zona Franca de Manaus “aqui” e “lá”. Um mesmo projeto sob as visões dos jornais A Crítica e O Estado de São Paulo.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Jornalismo Econômico). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005

LIMA, J. Policarpo R. A abertura comercial, rebatimentos regionais e o planejamento: o nordeste em realce. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 16, n. 29, p. 47-66, mar, 1998.

LIMA, Vívian Silva. **Produzidas Polo Industrial de Manaus – Experiências de Mulheres Trabalhadoras.** 2009. Dissertação (Mestrado em Psicologia, Clínica e Cultura) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

LINDBLOM, Charles E. *Muddling through 1: a ciência da decisão incremental.* 1959. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora UnB. p. 154-160. 2010

LINDBLOM, Charles E. *Muddling through 2: A ubiquidade da decisão incremental.* 1979. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora UnB. p. 154-160. 2010

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 123 p.

LINS, Ruy Alberto Costa. Amazônia Ocidental: a presença do Banco da Amazônia no projeto brasileiro Zona Franca de Manaus. In: Armando Dias Mendes. (Org.). **Amazônia Terra & Civilização: uma trajetória de 60 anos.** 2 ed. Belém: Banco da Amazônia, v. 2, p. 525-550, 2004.

LIRA, Roberto Bacury de; SILVA, Márcio Monteiro da; PINTO, Rosenira Siqueira. Desigualdade e heterogeneidade no desenvolvimento da Amazônia no Século XXI. **Revista Nova Economia Belo Horizonte**, Belo Horizonte - MG, v. 19, n.1, p. 153-184, Jan/Abr. 2009.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de Lira. **Morte e ressurreição da Sudam - Uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia**. 2005. 253 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Amazônia no Século XXI – novas formas de desenvolvimento**. São Paulo: Empório do Livro, 2009.

LOURENÇÃO, Humberto J. O Sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM): velhas controvérsias, novos desafios. In: CASTRO, Celso (org). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 119-174, 2006.

LYRA, Flávio Tavares. **Os Incentivos Fiscais à Indústria da Zona Franca de Manaus: uma Avaliação (Relatório Final)**. Brasília: IPEA. 1995. (Texto para Discussão n° 371.)

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, Agência e Interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 1, 1ª Edição Especial, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GONÇASVES, Sandro A. Nota técnica: A Teoria Institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais**. Vol.1. São Paulo: Atlas, p.194-217, 2004.

MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento econômico da Amazonia: uma análise das políticas governamentais**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978. 259 p.

MALVEIRA, Willian. **Economia & Horizontes da Amazônia**. Manaus: Valer, 2009. 114 p.

MARQUES, Adriana A. Presença militar na Amazônia: a visão do Poder Legislativo. In: CASTRO, Celso (org). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, p. 69-96, 2006.

MARUOKA, Juliana Holannda Cavalcante. **A capacitação de pessoas como uma variável estratégica nas indústrias do pólo industrial de manaus – um estudo de caso do SENAI/AM**. 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal Amazonas, Manaus, 2007.

MEDINA, Emerson. Conselho aprovou US\$ 3 bilhões em investimentos. **Suframa Hoje**, Manaus, v. 56, p. 4, dez. 2011.

MEDINA, Emerson. Investimentos vão gerar 1,3 mil novos empregos. **Suframa Hoje**, Manaus, v. 59, p. 3, jul. 2012.

MEDINA, Emerson. PIM acumula US\$ 2.54 bi em projetos aprovados. **Suframa Hoje**, Manaus, v. 60, p. 4-5, ago. 2012.

MEDINA, Emerson. Projetos reforçam cadeia produtiva do PIM. **Suframa Hoje**, Manaus, v. 57, p. 5, mar. 2012.

MELHORES E MAIORES: As 1.000 Maiores empresas do Brasil. **Revista Exame**. São Paulo, 2011.

MELLO, Noval Benaion. **Desenvolvimento Industrial e Desenvolvimento Regional: O caso da Zona Franca de Manaus**. 1983. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) - Programa de pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1983.

MENDONÇA, MAURICIO B. Técnicas de Prospecção e Análise de Cenários Futuros nos Governos e Administração Pública do Brasil: Revisão da Produção Científica Brasileira de 2001 a 2010. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 5. 2011, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: ANPAD, 2011.

MENDONÇA, Mauricio Brilhante. **Atividade comercial e desenvolvimento regional: o comércio varejista como vetor de desenvolvimento na cidade de Manaus**. 2005. 202 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2005.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. 319 p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. Outubro. 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE**. Outubro. 2011.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O lado escuro da escolha pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, Jun. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000300009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000300009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 06 nov. 2010. doi: 10.1590/S0034-76122007000300009.

MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. As crises econômicas mundiais. **Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados 2000.

MOTTA, Roberto M. C. “La Zone Franche de Manaus et le mode parias de la production”. *Cahiers du Brésil Contemporain*. Paris (França), v. 11, p. 27-48, 1990.

MOTTA, Roberto. As migrações para Manaus: o empresário na Zona Franca. **Revista Fórum Educacional**, FGV, São Paulo, v. 13, n. 1 / 2, p. 110-141, fev/maio, 1989.

MOURÃO, Arminda Raquel Botelho. **A fábrica como espaço educativo**. São Paulo: Scortecchi, 2006.

MUGGIATI, André. AM recebe US\$ 260 mi em investimentos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 mar 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/3/17/dinheiro/25.html>>. Acesso em: 08 ago. 2012.

MUNIZ, Joelma. Dilma garante prorrogação da ZFM. **Jornal do Comércio**, Manaus, 23 mar. 2011. Primeiro Caderno. Versão eletrônica.

NASCIMENTO, Durbens Martins. Projeto Calha Norte: a Amazônia segundo a política de defesa nacional. In: CASTRO, Celso (org). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, p. 97-118, 2006.

NASCIMENTO, Izauro Rodrigues. SUFRAMA: agência dos agentes. **Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos**, Manaus, ano 4, n. 1, p. 159-186, Jan./Jun. 2004.

NICÁCIO, Ricardo Manoel. **O impacto da Zona Franca sobre a qualidade de vida em Manaus**. 1982. 162 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Escola Superior de Administração Fazendária, Brasília, 1982.

NÚCLEO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cadernos NAE – nº 6 – Cenários Prospectivos**. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2006.

NUNES, Brasilmar F. “La Zone Franche de Manaus: l’*échec* regional d’une industrialization réussie. **Cahiers du Brésil Contemporain**, v. 11, 1990, pp. 49-64.

NUNES, EDSON (2003). **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília DF: ENAP, 2003.

OLIVEIRA, Adélia Engrácia de. **Amazônia: Modificações Sociais e Culturais**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1998. (Série Antropológica, 4).

OLIVEIRA, Selma Suely Baçal de. **Reestruturação produtiva e qualificação profissional na Zona Franca de Manaus**. Manaus: Editora da UFAM, 2000. 132 p.

PAGNUSSAT, José Luíz. Introdução. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luíz (orgs). **Planejamento e orçamento Governamental- coletânea- v. 1**. Brasília: ENAP, p. 9-79, 2006.

PANDOLFO, C. **Amazônia brasileira: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras**. Belém: Cejup, 1994. 228 p. (Coleção Amazônia).

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luíz (orgs). **Planejamento e orçamento Governamental- coletânea- v. 1**. Brasília: ENAP, p. 229-271, 2006.

PEREIRA, Deusamir. **Amazônia insustentável. Zona Franca de Manaus: estudo e análise**. Manaus: Valer, 2005. 162 p.

PEREIRA, Edgard Antônio; ROMANO, Ricardo. **O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais**. Brasília: IPEA. 1992. (Texto para Discussão nº 283).

PINHEIRO, Armando Castelar; ALMEIDA, Guilherme Bacha de. O que mudou na proteção à indústria brasileira nos últimos 45 anos? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 25, n.1, p. 199-222, abr. 1995.

PINHEIRO, Armando Castelar; ALMEIDA, Guilherme Bacha de. **Padrões Setoriais de Proteção na Economia Brasileira**. Brasília: IPEA. 1994. (Texto para Discussão, nº 355).

PINTO, Ernesto Renan Freitas. Como se Produzem as Zonas Francas. In: LIMA, Carlos Alberto Ferreira; PINTO, Ernesto Renan Freitas. **Trabalho e Produção Capitalista. Série Seminários e Debates n. 13**. Belém: Universidade Federal do Pará, p. 19-38, 1987.

PINTO, Ernesto Renan Freitas. Zona Franca de Manaus e o Desenvolvimento Regional. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 6, n. (1-2), p. 127-133, Jan./Jun. 1992.

PRATES, A. A. P. Organização e instituição no velho e novo institucionalismo. In: RODRIGUES, S. B.; CUNHA, M. P. **Estudos organizacionais: novas perspectivas para a administração de empresas - uma coletânea luso-brasileira**. São Paulo: Iglu, p. 90-106, 2000.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. 1970 In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB. p. 41-78. 2010.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária 2012 (Gastos tributários)**. Disponível em:<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2012/DGT2012.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária 2011 (Gastos tributários)**. Disponível em:<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2011/DGT2011.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária 2010 (Gastos tributários)**. Disponível em:<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2010/DGT%202010.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária 2009 (Gastos tributários)**. Disponível em:<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2009/DGT2009.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária 2008 (Gastos tributários)**. Disponível em:<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributario/BensTributarios/2008/DGTAC2008.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária 2007 (Gastos tributários)**. Disponível em:<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2007/DGG2007.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

REIS, Douglas Sathler dos. **As redes para além dos rios: urbanização e desequilíbrios na Amazônia Brasileira**. 2009. Tese (Doutorado em demografia) – CEDEPLAR, 2009.

**REVISTA EXAME.** Maiores e Melhores 2011. Editora Abril.

RIVAS, A. Mourão, R; Furtado, B. O efeito do Polo Industrial de Manaus para evitar o desmatamento no Estado do Amazonas. In: RIVAS, Alexandre; FREITAS, Carlos E.; MOURÃO, Renata (orgs.). **Valorização e Instrumentos Econômicos Aplicadas ao Meio Ambiente: Alternativas para proteger a Amazônia.** Manaus: I-Piatam, p. 95- 98. 2008.

RIVAS, Alexandre; FREITAS, Carlos E.; MOURÃO, Renata. Alternativas econômicas para a proteção da Amazônia. In: RIVAS, Alexandre; FREITAS, Carlos E.; MOURÃO, Renata (orgs.). **Valorização e Instrumentos Econômicos Aplicadas ao Meio Ambiente: Alternativas para proteger a Amazônia.** Manaus: I-Piatam, p. 173-175, 2008.

RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa. (cords). **Instrumentos econômicos para a proteção da Amazônia: a experiência do Pólo Industrial de Manaus.** Curitiba: CRV; Manaus: I–Piatam, 207 p. 2009.

RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa. (cords). **Resumo Executivo: Impacto virtuoso do Pólo Industrial de Manaus sobre a proteção da floresta amazônica: Discurso ou fato?** Manaus: I-PIATAM, 2008.

RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa. (cords). **Instrumentos econômicos para a proteção da Amazônia: a experiência do Pólo Industrial de Manaus.** Curitiba: CRV; Manaus: I – Piatam, p. 207, 2009.

RODRIGUES, Fernando. **Políticos do Brasil.** Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil/2010/2-suplente-senador/18121953-lirio-parisotto.jhtm#>>. Acesso em: 09 maio 2012.

ROUBAN, Luc. Capítulo 15 - Politização da administração Pública. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (orgs). **Administração Pública: Coletânea.** São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP. 2010.

SÁ, Mauro Thury de Vieira. **A indústria de bens eletrônicos de consumo frente a uma nova rodada de abertura. 2004.** Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

SAE. **Ciclo de Estudos sobre a Amazônia.** Brasília: Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

SAE/CGEE. **Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições.** Brasília-DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2009.

SALAZAR, João Pinheiro. **O novo proletariado Industrial de Manaus e as Transformações Sociais Possíveis (Estudo de um Grupo de Operários).** 1992. 435 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade São Paulo, São Paulo, 1992.

SANTANA, Edvaldo Alves de. Modelo racionalista de decisão: na busca de operacionalização. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora UnB. p. 154-160. 2010

SANTOS, Francisco dos. **Além da conquista: Guerras e Rebeliões indígenas na Amazônia Pombalina**. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 1999.

SANTOS, Reginaldo Souza et al . Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, out. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000500002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000500002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 06 nov. 2010. doi: 10.1590/S0034-76122007000500002.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. Poder municipal: participação, descentralização e políticas públicas inovadoras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 703-729, Mai/Jun. 2006.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, p. 21-42, 2006.

SCHERER, Elenise Faria. Desemprego, trabalho precário e des-cidadização na Zona Franca de Manaus. **Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos**, Manaus, ano 4, n. 1, p. 125-146, Jan/Jun. 2004.

SCHNEIDER, Anne Larason. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. 1986. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB. p. 311-327. 2010.

SEMPTOSHIBA. **Linha do Tempo**. Disponível em: <<http://www.semptoshiba.com.br/institucional/historico-da-empresa/linha-do-tempo>>. Acesso em: 01 jul 2011.

SENRA, Kelson Vieira. **Políticas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise comparada dos períodos pós-guerra (1945-1964), pós- golpe militar (1964-1988) e pós- constituição federal de 1988 (1988-2009)**. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SEPLAN. **Síntese Econômica do Estado do Amazonas**. Manaus: SEPLAN. 2010.

SERAFICO, José; SERAFICO, Marcelo. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**. [online], v. 19, n.54, pp. 99-113. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000200006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 04 fev 2011. ISSN 0103-4014. doi: 10.1590/S0103-40142005000200006

SHOWA. **Showa Corporation**. Disponível em: <<http://www.showa1.com/en/index.html>>. Acesso em 01 jul 2011.

SIDRA. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 set 2011.

SILVA, Márcia Perales Mendes. Impactos da reestruturação produtiva nas expressões de consciência de classe dos operadores de produção da Zona Franca de Manaus. **Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos**, Manaus, ano 4, n. 1, p. 99-124, Jan/Jun. 2004.

SILVA, Márcia Peráles Mendes. **Expressões do mundo do trabalho contemporâneo: um estudo sobre os trabalhadores do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus**. 2000. 451 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

SILVA, Marilene Correa da. Globalização e Amazônia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo - SP, v. 11, n.2, p. 128-136, 1997.

SILVA, Marilene Corrêa da. **Metamorfoses da Amazônia**. 1997. 309 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - IFCH/UNICAMP, Campinas, 1997.

SILVA, Valéria Epifânio et al. A Influência da Legitimidade do Estado para o Fenômeno do Isomorfismo no Subpolo de Duas Rodas do Polo Industrial de Manaus. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, V, 2012, Salvador. Anais...Salvador: ENAPG, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, Jul/dez. 2006.

SOUZA, Márcio. **A expressão Amazonense – do Colonialismo ao neocolonialismo**. 3 ed. Manaus: Valer. 2010. 263 p.

STEIN, Ernesto. Et al. *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina – Informe 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University. 2006.

STELLA, Thomas Henrique de Toledo. **Integração Econômica da Amazônia**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade de Campinas, Campinas, 2009. (A)

SUFRAMA. **Cartilha de Incentivos Fiscais – um guia para quem deseja investir na Amazônia Ocidental**. Manaus: SUFRAMA. 2010. 39 p.

SUFRAMA. **Descentralizadas**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/suframa\\_descentralizadas\\_alcs.cfm](http://www.suframa.gov.br/suframa_descentralizadas_alcs.cfm)>. Acesso em: 12 jan 2012.

SUFRAMA. **Indicadores de desempenho do pólo industrial de Manaus 1988-2008**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_indicadores\\_do\\_pim.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_indicadores_do_pim.cfm)>. Acesso em: 14 jul. 2011.

SUFRAMA. **Indicadores de desempenho do pólo industrial de Manaus 2006-2011**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_indicadores\\_do\\_pim.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_indicadores_do_pim.cfm)>. Acesso em: 10 dez. 2012.

SUFRAMA. **Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio**. Manaus: SUFRAMA. 2010. 186 p

SUFRAMA. **Modelo Zona Franca – Desenvolvimento Regional Sustentável**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_desenvolvimento\\_regional.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_desenvolvimento_regional.cfm)>. Acesso em: 12 jan 2012.

SUFRAMA. **Modelo Zona Franca – História.** Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_historia.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm)>. Acesso em: 12 jan 2012.

SUFRAMA. **Polo Industrial de Manaus.** SUFRAMAINVEST. Disponível em: <<http://www.suframa.gov.br/investimentos/pim.cfm>>. Acesso em: 12 jan 2012.

SUFRAMA. **Resumo dos Projetos Industriais Aprovados pela Suframa.** Disponível em: [http://www.suframa.gov.br/zfm\\_ind\\_perfil.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_ind_perfil.cfm) . Acesso em: 16 mar. 2011

THERET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova** [online]. 2003, n.58, pp. 225-254.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais.** Vol.1. São Paulo: Atlas, 2004. p.194-217.

TORRES, Iraíldes Caldas. **Arquitetura do poder – memória de Gilberto Mestrinho.** Manaus: UFAM, 2009. 346 P.

TORRES, Iraíldes Caldas. Impactos da reestruturação produtiva no Amazonas – níveis de emprego e desemprego na Zona Franca e demais setores. **Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos.** Manaus, ano 4, n. 1, p. 147-158, Jan/Jun.2004.

TUPIASSU, Amílcar Alves. Estruturas e Processos Políticos relacionados com a ZFM. In: ANCIÃES, Adolpho Wanderley da Fonseca. (coord.). Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Avaliação da Zona Franca de Manaus- Subsídios para a Formulação de uma Política Tecnológica.** Brasília: CnPq. 1979. 162-211.

VALLE, Maria Isabel. **Globalização e reestruturação produtiva. Um estudo sobre a produção offshore em Manaus.** Manaus: Editora da UFAM, p, 254, 2007.

VALLE, Maria Izabel de Medeiros. Inovações tecnológicas e qualificação profissional. **Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos,** Manaus, ano 4, n. 1, p. 81-98, Jan/jun. 2004.

VERGOLINO, José Raimundo; GOMES, Gustavo Maia. Metamorfoses da Economia Amazônica. In: Armando Dias Mendes. (Org.). **Amazônia Terra & Civilização: uma trajetória de 60 anos.** 2 ed. Belém: Banco da Amazônia, 2004, v. 2, p. 447-480.

VIA6. **CCE-INFO DIGIBRÁS.** Disponível em: <<http://www.via6.com/empresa/93740/cce-info-digibras>>. Acesso em 01 jul 2011

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, Mar./Abr. 1996.

VIRGÍLIO NETO, Arthur. Governança e instrumentos econômicos na Amazônia. In: RIVAS, Alexandre; FREITAS, Carlos E.; MOURÃO, Renata (orgs.). **Valorização e Instrumentos Econômicos Aplicadas ao Meio Ambiente: Alternativas para proteger a Amazônia.** Manaus: I-Piatam, p. 147-152, 2008.

ZONA Franca demais. **Folha de São Paulo,** São Paulo. 05 jul. 1997. Opinião. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz050702.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2011.

## Apêndice

## APÊNDICE A

**Quadro Resumo das Características Gerais dos Entrevistados com Quantidade de Entrevistas Realizadas e Tentativas Frustradas.**

<b>Característica geral principal do entrevistado</b>	<b>Quantidade de pessoas entrevistadas</b>	<b>Quantidade de pessoas cuja tentativa de entrevista foi frustrada</b>
Constituinte	2	–
Parlamentares federais	1	2
Membros ou ex-membros do Conselho de Administração da SUFRAMA	2	1
Pesquisadores	2	–
Dirigentes da SUFRAMA	3	–
Técnicos da SUFRAMA	3	–
Dirigentes do MDIC	1	–
Dirigentes do MCTI	2	–
Dirigentes de entidades representativas de classes produtoras	2	–
Consultores Legislativos	2	1
Dirigentes de Indústrias do PIM	3	–
Total	23	4

Nota: as tentativas de entrevistas frustradas tiveram motivações múltiplas, como afastamento profissional por doença e falta de espaço na agenda no período da pesquisa de campo.