



**Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XVII Curso de Especialização em Relações Internacionais**

**Zona Franca de Manaus:
Realidade e perspectivas diante das
transformações do mercado internacional**

ANA CLÁUDIA PEREIRA LEOCÁDIO

**Artigo apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de Especialista em
Relações Internacionais pelo Programa de
Pós-Graduação em Relação Internacionais da
Universidade de Brasília (*PPG-IREL*).
Orientador: Prof. Dr. Eiiti Sato**

**Brasília
Março/2016**

RESUMO

Com quase 50 anos de criação, a Zona Franca de Manaus (ZFM) nasceu da necessidade de ocupação de áreas estratégicas do Brasil na parte ocidental do território nacional e foi a estratégia do Estado Brasileiro para atrair o capital internacional para seu projeto de Industrialização por Substituição de Importações, na região Norte. Foi também uma resposta à região, até então alijada de todo e qualquer projeto de desenvolvimento regional. Baseado na indústria incentivada pelas isenções fiscais, o modelo de desenvolvimento, concentrado na capital do Amazonas, passa por um momento de projeção de cenários para sobreviver às mudanças no mercado internacional, valendo-se da excepcionalidade de isenções para também desenvolver produtos com matérias-primas da biodiversidade.

Palavras-chave: ZFM, zona franca, amazonia

ABSTRACT

In almost 50 years since it was created, the Manaus Free Trade Zone was conceived as a Brazilian governmental strategic tool for keeping occupied areas close to western borders of the country. It was proposed to attract foreign capital for its project known as Import Substitution Industrialization (ISI), being implemented in the North region. This project worked also as a state answer to the population of the Western Amazon, where economic background was problematic in that period, since there wasn't a regional developing program. The Manaus Free Trade Zone is based in tax exemptions and, after passing for many steps, the challenge now is explore new alternatives to face the international market changes, by providing a tax exemption model for developing products with regional raw material.

Key words: Free trade zones, Manaus, Amazon

Lista de Abreviaturas e Siglas

- ALC** – Área de Livre Comércio
- CBA** – Centro de Biotecnologia da Amazônia
- CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- C&T** – Ciência e Tecnologia
- Cofins** – Financiamento da Seguridade Social
- IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS** – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- II** – Imposto de Importação
- IPI** – Imposto sobre Produtos Industrializados
- ISI** – Industrialização por Substituição de Importações
- MCTI** – Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação
- MDIC** – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
- ONU** – Organizações das Nações Unidas
- OMC** – Organização Mundial do Comércio
- PIM** – Polo Industrial de Manaus
- PPB** – Projeto Produtivo Básico
- PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- P&D** – Pesquisa e Desenvolvimento
- PIS** – Programa de Integração Social
- SUDAM** – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
- SUFRAMA** – Superintendência da Zona Franca de Manaus
- SPVEA** - A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
- ZFM** – Zona Franca de Manaus
- ZFV** – Zona Franca Verde

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	5
2. O QUE É UMA ZONA FRANCA	7
3. ZONA FRANCA NA CHINA	9
4. ZFM: BREVE CONTEXTO HISTÓRICO.....	10
4.1. ZFM: Especificidades	15
5. RESULTADOS DA ZFM	17
5.1. Perspectivas.....	20
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24
ANEXO I.....	27

1. INTRODUÇÃO

A criação das Zonas Francas pelos Estados nacionais, cujo principal expoente do modelo são os Estados Unidos a partir dos anos 1930 (onde são conhecidas como *Foreign Trade Zones*), foi a alternativa encontrada para promover uma industrialização voltada à exportação, incentivada com isenções fiscais, na busca por novos mercados aos produtos acabados. Com a ampliação da influência das empresas multinacionais no sistema econômico internacional, as zonas francas tornaram-se opções viáveis de instalação de suas filiais em vários países, ao mesmo tempo em que inspiraram outros a adotarem o modelo com pequenas alterações.

O Brasil é considerado o primeiro país a criar um modelo de zona franca diferente daquele dos EUA e da China, porque ao criar a Zona Franca de Manaus (ZFM), no Estado do Amazonas, definiu que esta seria voltada a atender o mercado interno. Diferentemente do modelo norte-americano, a ZFM foi instalada na região amazônica, com seus sérios entraves logísticos e distante da costa marítima e do grande mercado consumidor interno.

Adotada como política pública da União para a Amazônia Ocidental, a ZFM foi criada no contexto da política da Industrialização de Substituição de Importações (ISI), adotada no País a partir da década de 1950 e, ainda, como diretriz da política externa que preconizava a defesa da Amazônia contra eventual intervenção internacional. O modelo logo transformou-se em estratégia de ocupação da região no âmbito da política estatal sob o mote de “integrar para não entregar”, da Operação Amazônia (J.SERÁFICO e M.SERÁFICO, 2005).

Na prática, o modelo acabou por constituir-se em uma opção tardia da ISI, pelo governo militar no final da década de 1960. Aprovada oficialmente pelo Decreto 288-28/02/1967, foi apontada pelo governo federal como alternativa de integração econômica regional, dada a desigualdade em nível de desenvolvimento entre as regiões Norte e Sudeste, por exemplo, principalmente após o declínio do comércio da borracha, entre meados do século XIX e início do século XX. A Constituição Federal de 1988 incluiu os incentivos fiscais nos artigos das Disposições Transitórias, condição que oferece segurança jurídica ao modelo e cujas prorrogações garantiram sobrevida até 2073.

Passados 49 anos desde a sua criação, a ZFM propiciou desenvolvimento econômico, principalmente para Manaus, que concentra cerca de 95% de toda a riqueza gerada no Amazonas e atualmente detém a sexta posição em renda per capita entre as capitais. Os recursos gerados pelo modelo também são investidos em projetos de desenvolvimento nos

estados do Acre, Rondônia, Roraima e Amapá, embora em menor proporção que os destinados ao Amazonas.

A concentração do Polo Industrial em Manaus (PIM) causou um *boom* urbano na cidade, que viu sua população saltar de 300 mil habitantes, na década de 1970, para mais de 2 milhões, em 2015, segundo estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹. Esse adensamento urbano, que resultou da migração de pessoas vindas dos estados vizinhos ao Amazonas e da região Nordeste, contribuiu para o estrangulamento no planejamento da capital, tendo crescido de forma desordenada, com ocupações irregulares demandantes de serviços públicos como saneamento básico, distribuição de água e de energia². De um simples ‘porto de lenha’, Manaus transformou-se na capital mais populosa da região Norte.

O contraste entre a riqueza gerada pelo modelo industrial de benefícios fiscais contrasta com os problemas sociais enfrentados no Amazonas, com uma capital populosa e inchada e um interior do Estado ainda carente de políticas públicas de desenvolvimento, capazes de suprir a necessidade econômica, quando os benefícios fiscais da ZFM perderem a validade constitucional.

Como modelo que concentra filiais de empresas transnacionais, a ZFM está suscetível a qualquer movimento do sistema internacional, e chegou a ser objeto de reclamação da União Europeia junto à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2013³. A medida não prosperou devido a gestões da diplomacia brasileira na defesa do modelo, baseada em argumentos a favor da integração econômica regional e como principal pilar de preservação ambiental na Amazônia. Com a crise econômica pela qual passa o Brasil desde 2014, o desafio dos dirigentes governamentais e industriais da ZFM é tirar do papel projetos que privilegiem a matéria-prima regional e deem prioridade aos investimentos em ciência e tecnologia (C&T) e pesquisa e desenvolvimento (P&D).

A escolha da ZFM como objeto do presente artigo surgiu por identificação pessoal, pois a autora nasceu na capital do Amazonas, mas cresceu no interior do Estado. Como profissional de Jornalismo, sempre questionou os benefícios do modelo econômico, dados os problemas sociais que o Estado apresenta, com uma economia concentrada na capital, enquanto o interior permanece na economia de subsistência sem gerar riqueza. O curso de

¹ Conferir Anexo I.

² Conferir Projeto Geo Cidades. <<http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2002GEOManaus.pdf>> Acesso em 09/12/2015

³ Conferir em <http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/uniao-europeia-deixa-zona-franca-fora-de-contestacao-ao-brasil-na-omc> Acesso em 25/06/2015

Especialização em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) proporcionou uma compreensão qualificada como esses modelos econômicos surgiram e se mantêm no sistema internacional. Passou-se a questionar o porquê de não se aproveitar esses benefícios fiscais e investir na biodiversidade e tecnologia, como estratégia de desenvolvimento para a região.

Tendo em vista essa interdependência do modelo incentivado com o sistema internacional, sobretudo por concentrar filiais de grandes multinacionais, o presente artigo visa mostrar como foi criada a Zona Franca de Manaus, cujas características conceituais diferem das demais implantadas em outros países, como Estados Unidos e China, além de identificar os tipos de transformações pelas quais passou esse modelo protegido desde a sua criação, em 1967. Visa também propor uma reflexão sobre os resultados gerados nesses 49 anos e as perspectivas de sobrevivência diante do cenário econômico internacional, vislumbrando uma saída para a Amazônia Ocidental, quando os incentivos fiscais expirarem em definitivo.

2. O QUE É UMA ZONA FRANCA

O Novíssimo Dicionário de Economia (1999) traz uma definição sucinta sobre zona franca, tratando-a como:

“Área delimitada no interior de um país e beneficiada com incentivos fiscais e tarifas alfandegárias reduzidas ou ausentes. Seu objetivo é estimular o comércio e, às vezes, acelerar o desenvolvimento industrial de uma região. Há zonas francas em Marselha (França), Hamburgo (Alemanha), Hong-Kong e Copenhague (Dinamarca). A Zona Franca de Manaus, criada em 1967 e fiscalizada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), atraiu para aquela área amazônica muitas indústrias, sobretudo do ramo eletrônico avançado, que se beneficiam das facilidades de importação de peças e componentes de aparelhos eletro-eletrônicos.” (SANDRONI, 1999:646)

Contextualmente, as zonas francas, tal como se conhece atualmente, foram implantadas pelos Estados Unidos, na década de 1930, após a crise de 1929, onde são chamadas de *“foreign trade zone”* (FTZ). Segundo Tiefenbrun (2015), as zonas francas remontariam ao tempo dos fenícios, quando se ofereceu um corredor de passagem seguro aos comerciantes em visita a Cártago e Tiro, sendo usadas como instrumento de agressiva política comercial. Foram também importantes por séculos no comércio internacional de Gibraltar,

Hamburgo e Cingapura. Sua relevância para o comércio internacional, no entanto, apenas viria ganhar corpo na década de 1960, conforme afirma Tiefenbrun:

“The developing countries neglected to focus on free trade zones until the late 1960s, after the United Nations’ Economic and Social Council adopted a resolution at the 1506th plenary meeting on August 4, 1967 suggesting that one of the fundamental means of export expansion was the improvement of ports, Customs, and trade zone facilities in developing countries.” (2015: 7)⁴

Nos Estados Unidos, o ‘criador’ da zona franca foi o congressista Emmanuel Celler, do Estado de Nova Iorque, no começo de 1934. Celler a definiu, inicialmente, como “*a neutral, stockaded area where a shipper can put down his load, catch his breath, and decide what to do next*” (IDEM). Foi uma reação ao aumento do protecionismo americano, após a crise de 1929, que elevou as tarifas dos produtos importados e almejava aumentar o comércio exterior do país. Em linhas gerais, o modelo de zona franca implantado pelos EUA ocorreu com a criação de áreas especiais, que previam legislação específica de incentivo e isenções fiscais, subordinadas às decisões de um conselho composto por três ministérios e próximas a portos e aeroportos, como pré-requisito para a criação dessas zonas voltadas à exportação.

Um modelo modernizado de zona franca foi implantado na Irlanda, em 1959, mas o crescimento do modelo aconteceu a partir da década de 1970⁵, transformando-se em um importante mecanismo dos países em desenvolvimento para atrair o Investimento Estrangeiro Direto (IED), criar empregos internamente, absorver e desenvolver tecnologias e aumentar as exportações. (TIEFENBRUN, 2015)

⁴ *Os países em desenvolvimento negligenciaram o foco nas zonas de livre comércio até o final dos anos 1960, depois de o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas adotarem resolução na reunião plenária 1506, em 04 de agosto de 1967, sugerindo que um dos meios fundamentais de expansão das exportações seria a melhoria dos portos, das alfândegas e as instalações da zona do comércio nos países em desenvolvimento. (tradução minha)*

⁵ *A definição de uma zona de livre comércio, bem como propostas de diretrizes e padrões para elas, está contida na Convenção de Quioto da Organização Mundial das Alfândegas (OMA). Zonas francas comerciais, (ZFCs), também conhecidas como zonas econômicas especiais (ZEEs), são áreas livres de impostos públicos ou privados, onde mercadorias podem ser armazenadas, processadas, vendidas, distribuídas, exibidas, embaladas, marcadas, classificadas, montadas e/ou fabricadas como produtos acabados antes da reexportá-los como produtos acabados livre de impostos. Existem zonas francas nos Estados Unidos, mas são referidas lá como “zonas de comércio exterior”, em vez de “zonas de livre comércio”. Alguns economistas se referem a zonas de comércio livre de impostos genericamente como “zonas econômicas especiais” (ZEE), a fim de “descrever a ampla gama de zonas econômicas modernas.” ZEEs são definidas como “áreas geograficamente delimitadas administradas por uma única instituição, oferecendo alguns incentivos (importação geralmente livre de impostos e procedimentos aduaneiros simplificados) para as empresas que estão fisicamente localizadas dentro da zona.” ZEEs oferecem diferentes e mais vantajosas regras de fazer negócios com relação a “condições de investimento, comércio internacional e aduana, tributação e ambiente regulatório.” Geralmente, uma zona de livre comércio proporciona um ambiente de negócios mais liberal. (tradução minha). Disponível em: <http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/3101/Free_zones:_Benefits_and_costs.html> Acesso em: 13/12/2015*

Ainda na perspectiva de Tienfenbrun (2015), as características acima foram as razões que levaram a China a criar sua primeira zona franca, em 1979, seguindo decisão do então líder Deng Xiaoping de abrir a economia chinesa e atrair investimentos estrangeiros. *“The domestic law of the country where the Foreign Trade Zone (FTZ) is located must be in accordance with international trade law rules. Therefore, the establishment of FTZs in China can help it develop its own domestic legal reforms”*⁶.

O modelo norte-americano passou por poucas modificações desde a década de 1930. Uma delas ocorreu em 1952, com a liberação para criar subzonas na região onde empresas estavam instaladas. Tienfenbrun (IDEM) considera que a mudança mais importante ocorreu em 2012, pois revisou as regulações para as subzonas e definiu um novo conceito para a produção que ocorre nas mesmas. As zonas francas e suas subzonas são importantes para os EUA, ao empregar cerca de 330 mil pessoas e exportar em torno de U\$ 30 bilhões em produtos. (2015:14)

3. ZONA FRANCA NA CHINA

Resultado da nova política de abertura implantada por Deng Xiaoping, o modelo de zona franca chinês foi o principal instrumento do país para atrair fluxos de capitais e de IEDs no final dos anos 1970, cujo exemplo promissor foi implantado na cidade de Shenzhen, ao norte de Hong Kong, além de Zhuhai, Shantou, e Xi’amen. Era a estratégia dos chineses para buscar o desenvolvimento científico tecnológico através das multinacionais, elevar as exportações e favorecer o crescimento econômico, seguindo uma política de forte influência estatal. Um novo modelo foi inaugurado em 2013, em Xangai, e ainda encontra-se em fase de implantação.

*“Favorable tax concessions, access to credit and raw materials, and other beneficial treatment was given to companies doing business within these four zones in order to attract foreign investment in export processing production. Chinese laws and regulations with respect to foreign investment were formulated specifically to attract and protect foreign investors assets, profits, rights, and other interests.”*⁷
(2015:5)

⁶ A legislação nacional do país onde a Zona de Comércio Exterior está localizada deve estar em conformidade com as regras internacionais de direito comercial. Portanto, o estabelecimento de zonas francas na China pôde ajudar a desenvolver suas próprias reformas legais domésticos (tradução minha)

⁷ Concessões fiscais favoráveis, acesso ao crédito e matérias-primas, e outros tratamentos benéficos foram dados a empresas fazendo negócios dentro destas quatro zonas, a fim de atrair IEDs na produção de processamento de exportação. As leis e regulamentos chineses relacionados ao investimento estrangeiro foram

Na forma, as zonas francas chinesas operam em bastante similaridade com o modelo americano, porém com uma diferença fundamental. Enquanto as “*Foreign Trade Zones*” americanas são reguladas por uma agência federal (a *Foreign Trade Zone Board*) e por apenas uma legislação específica aprovada em 1934 com poucas emendas (*Foreign Trade Zones Act*); na China, uma lista com 11 órgãos governamentais formam o arcabouço regulatório e disciplinador das zonas francas no país. (2015:41)

Com a criação do novo modelo adotado em Xangai, em 2013, foram introduzidas novas regras de funcionamento, que agora inclui uma ‘lista negativa’ com 18 setores proibidos de serem desenvolvidos naquela zona franca, como negócios em pornografia, exploração de metais nobres, plantação transgênica, entre outros.

“For example, foreign stakeholders may have no more than a 50 percent stake in an insurance company, and no more than 49 percent of a securities company. Foreign investment in land development may be done only through a joint venture. Investing in luxury hotels and office buildings is also limited”⁸ (2015:42)

A principal diferença entre as primeiras zonas francas criadas na China, e ainda em operação, com a de Xangai, na ótica de Tienfenbrun, é o tipo de atividade desenvolvida. Enquanto o foco em Shenzhen está na indústria de manufatura, em Xangai o foco está nos setores de serviços e liberalização, o que vai exigir mudanças profundas no sistema chinês como a internet. (2015:43)

Tanto na China como nos EUA, ainda que alvo de críticas, as zonas francas desempenharam e desempenham um papel crucial para o crescimento econômico de ambos os países, em uma política calcada na exportação dos produtos e serviços. Nos Estados Unidos, a expectativa é de crescer quatro vezes (IDEM) e focar mais na exportação. Na China, a aposta atual se concentra no modelo de Xangai, em razão das prioridades nas atividades de serviços e finanças, tendo em vista a mudança de foco do país de voltar-se para o mercado interno.

4. ZFM: BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

A criação da Zona Franca de Manaus é precedida de alguns fatos históricos, que remontam à geopolítica dos portugueses para a defesa do território lusitano na América, no

formulados especificamente para atrair e proteger os ativos estrangeiros de investidores, lucros, direitos e outros interesses. (tradução minha)

⁸ *Por exemplo, as partes interessadas estrangeiras podem ter mais de uma participação de 50 por cento em uma companhia de seguros, e não mais de 49 por cento de uma empresa de valores mobiliários. O investimento estrangeiro no desenvolvimento da terra pode ser feito apenas através de uma "joint venture". Investir em hotéis de luxo e edifícios de escritórios também é restrito. (tradução minha)*

século XVII, pois a região atualmente conhecida como Amazônia Ocidental estava excluída do Tratado de Tordesilhas. Também foi alvo da política de defesa e integração do Estado brasileiro, preconizada por Golbery do Couto e Silva (1981), que defendia a ocupação e o desenvolvimento econômico da região como estratégias de proteção do imenso território nacional e suas fronteiras. Para Couto e Silva, Manaus já se constituiria no centro de irradiação das políticas de desenvolvimento, apesar da representatividade de Belém, capital do Pará.

O nascimento do modelo de desenvolvimento regional, baseado na política de incentivos fiscais, ocorreu após o declínio da indústria da borracha, cujo auge ocorreu entre meados do século XIX e início do século XX, quando estava voltada para o mercado internacional em franca revolução industrial (MENDONÇA, 2013).

Para comprovar a importância deste produto no mercado internacional e na pauta de exportações, Araújo (1985: 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%”.

O chamado ‘período áureo da borracha’ dotou Manaus de infraestrutura moderna, grandes construções e uma elite baseada em costumes europeus, o que lhe rendeu ser chamada de “Paris dos Trópicos”, dado o requinte dado pelos barões da borracha à vida na cidade. A alta produção das plantações dos seringais asiáticos, principalmente na Malásia, e as oscilações dos preços no mercado internacional, no entanto, atingiram de morte o único modelo amazônico de produção. Esse modelo chegou ainda a ter sobrevida durante a II Guerra Mundial, devido à ocupação das cidades asiáticas, que elevou a demanda da indústria bélica pela matéria-prima gomífera para a produção das máquinas de guerra. (MENDONÇA, 2013)

Ao citar Araújo⁹, Mendonça destaca que a economia da Amazônia sempre esteve atrelada aos movimentos 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 apud MENDONÇA, 1985:115).

⁹ 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.

Após esse período de sobrevida, o mercado da borracha entrou novamente em declínio no Amazonas, levando políticos e empresários locais a cobrar do governo federal alternativas de desenvolvimento para a região, crescentemente alijada das políticas econômicas de incentivo, que estavam voltadas para as regiões mais desenvolvidas do Brasil, como Sul e Sudeste.

Ainda na década de 1950, foram estabelecidos mecanismos para realizar um levantamento das potencialidades da região com o objetivo de desenvolvê-la, como o plano de Valorização Econômica da Amazônia (instituído pela Lei 1.806 de 06/01/1953) e sua superintendência administradora, a SPVEA, precursora da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), no âmbito da “Operação Amazônia”. Sendo assim, esta se constituía, já no governo militar (1964), em nova política de desenvolvimento regional, embora voltada mais para a parte ocidental da região amazônica, beneficiando o Pará. (MENDONÇA, 2013: 39)

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 (Superintendência da Zona Franca de Manaus) 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. (2013: 40)

A ZFM foi criada pela Lei 3.173, de 6 de junho de 1957, para ser um entreposto de mercadorias estrangeiras para abastecimento dos países vizinhos, que fariam também através dela suas exportações (NASCIMENTO, 2004:9). O modelo foi reformulado pelo Decreto-Lei 288, de 28 de fevereiro de 1967, que vinculou sua criação como ferramenta de desenvolvimento regional da Amazônia Ocidental. Em agosto do mesmo ano, foi criada a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), responsável pela organização, administração e fiscalização do novo modelo e dos incentivos fiscais.

Era o contexto da Guerra Fria, no qual os Estados estavam divididos entre as duas zonas de influência, do capitalismo americano e do comunismo soviético. Vivia-se a fase de crescimento industrial, evolução de tecnologia, transportes, comunicações e expansão do capital global, além da nova organização do trabalho.

“Nacionalmente, a resolução das tensões relativas ao aprofundamento da democracia burguesa e, no limite, ao socialismo, deu-se nos termos do Golpe de Estado de 1964 e da implantação da ditadura militar, que conduziu a política

econômica nacional de modo a privilegiar o capital estrangeiro no processo de apropriação e uso das forças produtivas do país. Localmente, mantinha-se a estagnação econômica legada pelo fim do “ciclo da borracha” e apenas brevemente superada pelos Acordos de Washington, de 1942.” (J.SERÁFICO e M.SERÁFICO, 2005)

Segundo J.Seráfico e M.Seráfico (2005), foi nesse ambiente que a Operação Amazônia adquiriu sentido. É possível, assim, entender a Zona Franca de Manaus como um modelo pelo qual se promoveria o desenvolvimento regional capitalista, compatibilizando o “discurso nacionalista do militarismo com as reivindicações acerca do desenvolvimento regional da Amazônia e com o processo de transnacionalização do capital”.

Conforme Corrêa (2002), desde sua criação, a ZFM passou por três fases distintas. A primeira diretamente relacionada ao que prevê o decreto 288/67 que a criou, e compreende os anos de 1967 a 1975, . “[...] período em que a Zona Franca foi basicamente comercial”(IDEM:36). Foi a época em que produtos importados atraíam um grande fluxo de turistas-consumidores de outros estados.

A segunda fase compreende o período de 1975 a 1991, quando o então presidente Fernando Collor de Melo procedeu a abertura da economia às importações, o que causou sérios problemas ao modelo econômico do Amazonas e às empresas importadoras. No aspecto macro, o Brasil ainda refletia as consequências do choque do petróleo, de 1973, que culminou na crise cambial e levou o governo a valorizar a política de Industrialização por Substituição de Importações, uma política iniciada desde a década de 1930, na gestão de Getúlio Vargas. (IDEM)

Em relação à ZFM, dois decretos¹⁰ implicaram em mudanças expressivas, como o estabelecimento de quotas de importação para o comércio e indústria, a obrigação de índices mínimos de nacionalização dos produtos industrializados e a redução do Imposto de Importação na razão direta do índice de nacionalização. Também dividiram o modelo em três: Zona Franca Comercial de Manaus (nos moldes iniciais de importação); Zona de Processamento Industrial e Substituição de Importações de Manaus (o distrito industrial); e ‘Zona Franca de São Paulo’ (onde eram produzidos os componentes com incentivos fiscais também).

“Em 1990, com a abertura comercial, o Brasil virou uma grande zona franca e os reflexos logo se fizeram sentir. A Zona Franca Comercial de Manaus deixou de atrair os turistas de compras, pois os importados que antes eram exclusividade de Manaus ficaram disponíveis nas lojas e até nos camelôs do Brasil inteiro. A Zona Franca de Processamento Industrial de Substituição de Importações não tinha

¹⁰ Decreto N. 1.435/75: conferir em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1435.htm> e Decreto N. 1.455/76: conferir em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1455.htm>

competitividade, principalmente porque os componentes nacionais fabricados pela Zona Franca de São Paulo eram de péssima qualidade e alto preço em decorrência da própria reserva de mercado”. (2002: 92)

Com as transformações advindas da abertura comercial do Brasil, a ZFM precisou também se adequar, sob pena de fechar, o que ocorreu com a Lei 8.387/91. Esta lei acabou com as quotas de importação e índice mínimo de nacionalização e, para evitar a prática de maquiagem, obrigou que cada produto tivesse um Processo Produtivo Básico (PPB), aprovado por três ministérios em Brasília, para que as empresas pudessem ter direito aos incentivos fiscais.¹¹

Almeida (2011) acrescenta, ainda, o estágio atual pelo qual passa a ZFM, que consiste no “*esforço de exportação de parte de sua produção, já contando com um produto capaz de competir com o chamado ‘produto mundial’.*” Essa divisão do modelo por fases não é consenso, pois depende da interpretação de cada autor. Mendonça (2013), porém, indica um organograma adaptado que sintetiza as fases da Zona Franca de Manaus, até os dias atuais¹²:

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

Fonte: Adaptado por Mendonça (2013) de Bispo, 2009

Cabe salientar, ainda, a excepcionalidade da localização da ZFM, em área continental sem ligação por estradas, cujas linhas de transportes ocorrem pelas vias aérea e fluvial, o que eleva, além dos custos, o nível das críticas sobre a capacidade do modelo de tornar-se um polo

¹¹ O decreto definiu que a Zona Franca Comercial de Manaus ficava livre das quotas de importação, teve a quota de saída de bagagem acompanhada aumentada para U\$ 2.000 e autorizada a vender para o restante do país pagando os impostos; a Zona de Processamento Industrial e Substituição de Importações não teve mais quotas de importação e índice mínimo de nacionalização e teria que pagar o imposto de importação sobre os insumos importados quando da venda para o restante do Brasil com a redução de 88%, além de obrigada a cumprir o PPB; e, por fim, a Zona Franca de São Paulo teve mantidos os incentivos, o que foi inócuo, porque diante da competitividade dos produtos internacionais, não havia mercado para os componentes nacionais. (2002)

¹² Mendonça defende esse modelo de fases por acreditar que os conceitos que moldaram a Zona Franca de Manaus foram estabelecidos de forma organizada bem antes da aprovação da lei que criou o porto franco na capital do Amazonas, em 1957. (2013: 43)

realmente exportador. Dados dos indicadores da Suframa mostram que, de 1988 a 2010, as exportações para o exterior (e não para o mercado interno) cresceram de U\$ 59,6 milhões, em 1988, para U\$ 1 bilhão, em 2010. Ocorre que, na balança comercial, o déficit também aumentou no período, atingindo U\$ 9,1 bilhões, em 2010, ante os U\$ 400 milhões negativos de 1988.

Outra característica de proteção ao modelo amazônico encontra-se no plano político. Como política pública implantada pela União na Amazônia Ocidental, além dos benefícios fiscais previstos no Decreto-Lei 288/67 e demais leis posteriores, a ZFM foi inserida nos artigos das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, que a validou por 25 anos, prazo que tem sido prorrogado constantemente e cuja mais recente prorrogação, ocorrida em 2014¹³, deu sobrevida ao modelo até 2073¹⁴. Essa proteção constitucional é alvo de críticas de outros setores industriais sediados fora da Amazônia e motivo de disputa e barganha política a cada período quando se aproxima o prazo de expiração do modelo.

4.1. ZFM: Especificidades

Instalada às margens do Rio Negro, tributário que forma o Rio Amazonas, a Zona Franca de Manaus concede incentivos fiscais regidos por leis federais e do Estado do Amazonas. O Polo Industrial de Manaus (PIM) foi instalado numa área dotada de infraestrutura, na capital, onde atualmente estão em operação cerca de 600 empresas, com destaque para os polos eletroeletrônico, duas rodas, farmacêutico, termoplástico e químico.

A principal exigência do governo federal às empresas é a apresentação do Processo Produtivo Básico (PPB) para cada produto, que consiste em um “conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto”. Cabe aos ministérios de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), em conjunto com a Suframa, publicarem as portarias interministeriais com as regras para os PPBs, suas análises e aprovação ou indeferimento.

¹³ Emenda Constitucional 83, promulgada pelo Congresso Nacional em 05/08/2014. Conferir em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/472403-CONGRESSO-PROMULGA-PRORROGACAO-DA-ZONA-FRANCA-DE-MANAUS-ATE-2073.html>> Acesso em: 01/01/2016.

¹⁴ A prorrogação da Zona Franca de Manaus por mais 50 anos, visto que já estava prorrogada até 2023, foi resultado de pressão política dos aliados da presidente Dilma Rousseff, em franca campanha à reeleição, que conseguiu que a base de apoio no Congresso Nacional aprovasse a Emenda Constitucional que prorrogou os incentivos fiscais.

Os seguintes incentivos fiscais são concedidos na Zona Franca de Manaus¹⁵:

1) Pela Suframa:

a) Imposto de Importação (II): Redução de 88% sobre os insumos destinados à industrialização ou proporcional ao valor agregado nacional quando se tratar de bens de informática;

b) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI): isento

c) Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS): alíquota zero nas entradas e nas vendas internas inter-indústrias e de 3,65% nas vendas de produtos acabados para o resto do país.

2) Pela Sudam:

a) Imposto sobre a Renda (IR): Redução de 75% do Imposto sobre a Renda e adicionais não restituíveis, exclusivamente para reinvestimentos. Comum para toda a Amazônia.

3) Pelo Governo do Estado do Amazonas:

a) Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS): crédito estímulo entre 55% a 100%. Em todos os casos as empresas são obrigadas a contribuir para fundos de financiamento ao ensino superior, turismo, P&D e às pequenas e microempresas.

A diferença primordial entre a ZFM e as zonas francas dos EUA e da China encontra-se no fato de que o modelo brasileiro voltou-se para abastecimento do mercado interno, replicando modelos tecnológicos criados externamente, enquanto as demais foram criadas para alavancar as exportações e desenvolver tecnologia. No Brasil, a zona franca na Amazônia fez parte da estratégia governamental de Industrialização por Substituição de Importações, cujo principal atrativo às empresas transnacionais eram os incentivos fiscais e o grande mercado consumidor brasileiro. A pequena semelhança com o modelo chinês ocorre apenas na questão da intervenção estatal nos modelos, altamente regulados pelo governo central.

¹⁵ Fonte: Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Mdic). Disponível em < <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272655180.pdf>> Acesso em 02/02/2016

Aproximando-se de meio século de implantação, a Zona Franca de Manaus busca se repositonar no mercado nacional e internacional, pois, superadas as fases de substituição de importações visando ao mercado interno e, ainda, ao papel de mecanismo de preservação ambiental no coração da Amazônia, os bruscos movimentos no mercado internacional impelem os dirigentes a repensar o papel do modelo para sobreviver nos próximos anos.

5. RESULTADOS DA ZFM

Como política implantada pelo governo federal e alvo de críticas sobre a sua efetividade diante do volume de renúncia fiscal do governo brasileiro, é consenso que a Zona Franca de Manaus nesses quase 50 anos de vigência tornou-se a única alternativa econômica da Amazônia Ocidental, cuja economia é concentrada na capital do Amazonas, com pequena abrangência nos estados do Acre, Rondônia, Roraima e Amapá, estados que ao longo dos anos receberam investimentos oriundos das verbas administradas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Na trajetória do modelo, marcada pelas transformações do mercado internacional nas décadas de 1970 (crise do petróleo) e 1990 (crise da dívida), a ZFM transformou a realidade social e econômica do Estado do Amazonas. Dados do Censo do IBGE indicam que, até a década de 1970, a população do Amazonas era de 955,2 mil pessoas, com 57,4% vivendo na zona rural. Uma década depois, a população do Estado passou a mais de 1,7 milhão de habitantes, dos quais 67,2% viviam nas zonas urbanas, sendo que 54% destes, concentravam-se na capital¹⁶. Até a década de 1970, poucos anos depois da criação e implantação da ZFM, Manaus tinha uma população em torno de 300 mil pessoas, contingente que em 2015 superou 2 milhões de habitantes, o que representa mais da metade da população do Estado do Amazonas concentrada na capital.

A implantação do Distrito Industrial em Manaus atraiu milhares de pessoas, não apenas do Amazonas, mas de outros Estados em busca de oportunidades de trabalho. (NASCIMENTO, 2004). Ao longo dos anos, esse adensamento urbano promoveu uma pressão demográfica em Manaus, acarretando problemas de ordem social, como falta de moradias, de saneamento básico, favelização, precariedade na oferta de serviços de saúde e

¹⁶ Fonte: Dados do IBGE, Censos 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010 <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00>> Acesso em 09/12/2015

educação, além do crescimento de indicadores de violência. Nascimento destaca que, já na década de 1980, diversos trabalhos acadêmicos ressaltavam o impacto da implantação da ZFM na sociedade regional e sua conseqüente degradação.

[...] a ZFM não aparece como um projeto, mas como realidade que concorreu para o agravamento de diversos problemas sociais, tais como: moradia, saneamento, serviços de saúde, transporte. Assim, a migração, favelização, expropriação e a formação de proletários são analisadas como a outra face da instalação do pólo eletroeletrônico em Manaus. Se a oferta de empregos e o aumento da arrecadação foram conseqüências positivas para a região, por outro lado, quanto à condição social, houve um certo tipo de degradação, pois a massa urbana aí constituída torna-se objeto das medidas do capital e do Estado. (2004:169)

Em relação aos municípios do interior do Estado, Correa (2002) credita, em parte, o baixo desenvolvimento econômico dos municípios do Interior do Amazonas à revogação de uma lei estadual, que obrigava as empresas instaladas em Manaus a investirem no interior do Estado parte dos recursos do ICMS restituído como incentivo fiscal. A Lei 1.370, aprovada em 1979, foi revogada em 1983, após as primeiras eleições para o governo do Estado, depois da Lei da Anistia. Sem uma lei obrigando índices mínimos de investimento na área rural do Estado, o interior seguiu recebendo apenas as transferências constitucionais obrigatórias de recursos financeiros sem gerar riquezas além da subsistência (IDEM).

Se de um lado os elevados indicadores econômicos ressaltam a pujança do modelo para o Amazonas¹⁷, de outro, baixos indicadores sociais das últimas décadas revelam a sua contradição. Em 1991, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que reúne indicadores de saúde, educação e renda, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)¹⁸, coloca o Estado na 15ª posição entre os 26 Estados e o Distrito Federal, com 0,430. Em 2000, cai para a 22ª posição, com 0,515, recuperando algumas posições em 2010 e situando-se entre os 18, com 0,674, classificado como IDH médio pelo Pnud. A escala do índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, mais elevado é o IDH. A média brasileira é de 0,744.

No que concerne à geração de riquezas, em 2013 o IBGE apontou Manaus entre as seis capitais que concentram 25% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, com R\$ 48,5 bilhões, atrás de Belo Horizonte, Curitiba, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. Em relação ao IDH, a capital do Amazonas apresentou melhorias contínuas nos indicadores desde 2000, saindo da 1.545ª posição, com IDH médio de 0,601), para o 850º lugar no ranking, em 2010,

¹⁷ Segundo o IBGE, em 2013, o Produto Interno Bruto do Amazonas (PIB) foi de R\$ 83,293 bilhões, o 15º da federação, enquanto os demais Estados da Amazônia Ocidental Acre, Roraima Rondônia e Amapá totalizaram R\$ 64,321 bilhões.

¹⁸ Fonte: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx> Acesso em 01/03/2016

com índice de 0,737, considerado pelo Pnud como alto IDH. No levantamento de 1991, Manaus aparecia com IDH de 0,430, na 496ª posição¹⁹.

Um dos principais projetos apoiados integralmente com recursos arrecadados na Zona Franca de Manaus é a Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Fundada em 2001 pelo governo estadual, a instituição remodelou todo o arcabouço jurídico para realocar os recursos do Polo Industrial para manter em funcionamento a universidade, que atualmente reúne mais de 20 mil estudantes e está presente nos 61 municípios do interior, além da sede em Manaus. Em 2015, o orçamento da UEA foi de cerca de R\$ 400 milhões²⁰.

Com um parque industrial de aproximadamente 600 empresas, o Polo Industrial de Manaus mantinha 92.862 empregos diretos, em 2010, que saltaram para 110.608, em 2011, chegando a atingir a média de 113 mil postos de trabalho nos anos de 2013 e 2014. No ano passado, esse contingente de mão-de-obra caiu para 98 mil, segundo dados parciais da Suframa²¹. No intervalo de cinco anos, a média salarial dos operários da indústria não chegou a R\$ 2 mil. O faturamento do PIM também apresentou crescimento a partir de 2010, com R\$ 61,6 bilhões, chegando aos R\$ 87,3 bilhões, em 2014, enquanto o levantamento parcial de 2015 aponta para um fechamento em torno de R\$ 80 bilhões.

Uma das críticas ao modelo é a de que ali não existem indústrias e sim montadoras, que beneficiariam apenas um seleto grupo de empresas, uma vez que além dos baixos salários pagos aos operários, não há a almejada inovação nem o compartilhamento de informações, visto que as matrizes apenas reproduzem os produtos criados nos centros desenvolvidos. É uma acusação refutada de pronto pelos dirigentes locais. Em artigo publicado pelo presidente do Centro das Indústrias do Estado do Amazonas (Cieam), Wilson Périco, afirma:

“[...] Apesar disso, e a despeito de falácias perversas de que as empresas vivem num paraíso fiscal, dados da Receita apontam que, dos 26 Estados mais o Distrito Federal somente 8 devolvem para a União, em arrecadação de tributos federais, valores acima do repasse compulsório que recebem. O Amazonas devolve 2,5 vezes esse valor. O modelo ZFM não é parte do problema e sim uma das saídas possíveis para o Brasil. Fica o convite para que os críticos deste modelo venham conhecer nossa realidade e debater conosco os avanços que se impõem²².”

Um dos aspectos que levaram à degradação da imagem da ZFM foi sua utilização como moeda de troca pelos políticos locais, conforme descreve Corrêa (2002). Indicar e

¹⁹ Disponível em < <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>> Acesso em 28/02/2016

²⁰ Fonte: Universidade do Estado do Amazonas (UEA) <www.uea.edu.br>

²¹ Dados coletados dos indicadores da Suframa. <http://www.suframa.gov.br/downloads/download/indicadores/RelIndDes_12_2015_dezembro%20_02_2016.pdf> Acesso em 29/02/2016

²² Fonte: Centro das Indústrias do Estado do Amazonas (Cieam). Disponível em <www.cieam.com.br>

conseguir aprovar o superintendente da Suframa junto ao governo federal era demonstração de poder e prestígio, principalmente porque a autarquia chegou a ter o terceiro orçamento do Estado para administrar, atrás apenas do governo e da prefeitura de Manaus. Os escândalos envolvendo má aplicação dos benefícios fiscais e das cotas de importação (IDEM), além dos problemas com a Justiça, também contribuíram para a construção de um arcabouço jurídico mais rígido e, conseqüentemente, para a elevação da credibilidade do modelo.

5.1. Perspectivas

A cada crise econômica nota-se entre os dirigentes locais uma preocupação com o futuro do modelo. Nesses 49 anos de vigência da ZFM, o governo do Estado do Amazonas lançou dois programas como alternativas de desenvolvimento econômico para os 62 municípios, quando expirasse a validade dos incentivos fiscais: o 3º Ciclo, na década de 1990, e a Zona Franca Verde (ZFV), a partir de 2003. Ambos os programas visavam desenvolver as potencialidades agrícolas e projetos de sustentabilidade ambiental na região. As iniciativas, no entanto, não apresentaram resultados concretos e o Estado segue dependente inteiramente do modelo industrial urbano.

Uma terceira tentativa é o lançamento da nova Matriz Econômica Ambiental do Amazonas, novamente pelo governo do Estado, que definirá setores a receberem investimentos de P&D e C&T como estratégia para enfrentar os novos desafios da mudança de cenário econômico internacional²³ e sair da dependência do modelo incentivado.

Uma das estratégias para desenvolver uma economia alternativa ao modelo industrial de Manaus está no investimento em ciência e tecnologia (C&T), mas as dificuldades vão desde a correta aplicação dos recursos de P&D pelas instituições acadêmicas à implantação do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), que há 13 anos aguarda uma definição do governo federal sobre como será seu funcionamento. O prédio, construído no Polo Industrial de Manaus, foi projetado para receber pesquisadores de diversas instituições do país e do exterior, mas ainda não teve seu funcionamento autorizado, apesar das reivindicações da comunidade científica e dirigentes locais.

²³ As propostas foram apresentadas nos dias 1 e 2 de março de 2016, no município de Rio Preto da Eva, a 80 quilômetros de Manaus. Conferir em < <http://portalamazonia.com/noticias-detalle/economia/triplice-proposta-molda-nova-matriz-economica-e-ambiental-do-amazonas/?cHash=7a71342247b2e3100f491597e3eaa9a3>> Acesso em 01/03/2016

A assinatura do Decreto 5.897 pela presidente da República, Dilma Roussef, no dia 18 de dezembro de 2015²⁴, traz uma nova perspectiva de desenvolvimento de novos produtos tendo como base a matéria-prima da biodiversidade amazônica. O decreto regulamenta a Lei 11.898/2011 e isenta de IPI as Áreas de Livre Comércio (ALC) dos municípios de Tabatinga, no Estado do Amazonas, Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia, Macapá e Santana, no Estado do Amapá, e Brasília e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre. A nova legislação foi considerada pela Suframa como a institucionalização da Zona Franca Verde (ZFV)²⁵. De acordo com a autarquia, na forma atual da ALC os incentivos fiscais estão limitados à compra e venda de produtos para circulação local, mas com o novo decreto serão concedidos benefícios para indústrias de transformação, que poderão ter seus produtos exportados ou comercializados em todo território nacional, desde que seja majoritariamente composto por matérias-primas regionais.

A questão logística também constitui-se em outro entrave no escoamento da produção e consequente barateamento das operações das indústrias. Com acesso pelas vias aérea e fluvial, a falta de balizamento das hidrovias é uma reivindicação antiga dos dirigentes, mas que ainda não teve resposta satisfatória. O asfaltamento da BR-319, que liga Manaus a Porto Velho, tornou-se a principal bandeira de industriais e políticos do Amazonas e Rondônia, como meio de ligar a Amazônia Ocidental ao restante do Brasil por via terrestre. Pavimentada na década de 1970 pelo governo militar, tem 800 quilômetros de extensão. O trecho do meio da rodovia (entre os km 250 e 650) aguarda o licenciamento ambiental para seguir as obras de recuperação. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) só libera o licenciamento quando as condicionantes ambientais forem cumpridas.

Esses são apenas alguns dos elementos a serem sublinhados sobre o panorama desse modelo econômico, principalmente no Amazonas, uma vez que os investimentos nos demais estados da Amazônia Ocidental ainda são de pouca relevância. No ano de 2015, a principal fonte de recursos arrecados pela Suframa, provenientes da Taxa de Administração de Serviços (TSA) foi suspensa pela Justiça Federal. Até o ano de 2000, era a principal fonte de recursos para investir nos municípios do Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima e Macapá e Santana, no Amapá²⁶.

²⁴ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8597.htm> Acesso em 02/03/2016

²⁵ Disponível em <http://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=18638> Acesso em 02/03/2016

²⁶ A discussão sobre a suspensão da taxa foi considerada inócua, pois desde 2001, todo o recurso é direcionado para o Tesouro Nacional e creditado para superávit primário. Conferir em

No entanto, as mudanças no cenário internacional, a crise econômica pela qual o Brasil passa, com a retração da indústria, além da preocupação com o crescimento dos investimentos da China nos países vizinhos ao Brasil, tem estimulado a classe empresarial a repensar a posição da Zona Franca de Manaus na atual conjuntura. Isso ficou claro nas comemorações de 49 anos de criação, na última semana de fevereiro de 2016, quando a Suframa promoveu um painel para debater a “Zona Franca de Manaus: 2016-2036 – das perspectivas à concretude de ações”.²⁷

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Criada como vetor estratégico de desenvolvimento regional na Amazônia Ocidental, a Zona Franca de Manaus (ZFM) passou por mudanças substanciais na execução desse projeto desenhado e implantado pelo governo federal desde meados da década de 1950. Ao cumprir o papel da política de substituição de importações, no contexto das ideias difundidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), das Organizações Nações Unidas (ONU), o modelo sempre contou com o forte apoio governamental para manter as vantagens fiscais como principal atrativo às empresas transnacionais que se instalaram na Amazônia.

Superadas as fases de consolidação da indústria eletroeletrônica incentivada, voltada para o mercado interno em concorrência com os produtos fabricados na Ásia, além do apoio governamental à prorrogação dos incentivos fiscais, a manutenção da ZFM passou a ser defendida como único meio de manter a floresta protegida na região que concentra a camada florestal mais densa da Amazônia. Esse foi o principal argumento do governo brasileiro para convencer a União Europeia a retirar a ZFM da reclamação junto à Organização Mundial do Comércio, em dezembro de 2013, no embate dos europeus contra as subvenções concedidas à indústria automobilística pelo Brasil.

Formado em sua quase totalidade por filiais de empresas transnacionais o modelo da ZFM está, portanto, dependente das oscilações do mercado internacional, principalmente o asiático, de onde advém a maior parte dos insumos para os produtos fabricados no polo industrial, em Manaus. Criada para também abranger um Distrito Agropecuário e Comercial,

http://acritica.uol.com.br/noticias/Taxa-Servicos-Administrativos-Suframa-Rebecca_0_1471652828.html Acesso em 29/02/2016

²⁷ Conferir em < http://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=18839 > Acesso em 28/02/2016

o modelo atualmente busca se sobressair no quadro atual de crise econômica brasileira e tenta projetar cenários que estimulem o crescimento do polo, principalmente em relação ao estímulo às exportações.

Dentre os principais gargalos estaria a falta de definição pelo governo brasileiro sobre qual o papel da ZFM a partir das mudanças no cenário internacional como, por exemplo, a entrada em vigor do Tratado Transpacífico (TPP), que reúne Estados Unidos, Japão e mais dez países. Com o Brasil fora do acordo e os países vizinhos buscando adesão, as ameaças ao modelo ainda estão em análise pelo setor no Estado. A retração da economia chinesa e, ao mesmo tempo, a ampliação dos investimentos da China em países vizinhos do Brasil, também são pontos que chamam a atenção dos dirigentes industriais do polo de Manaus, por causa dos impactos no mercado regional, com redução das vendas e, ainda, a possível migração das plantas industriais para locais com melhores vantagens comparativas.

O atual cenário de recessão da economia revela uma movimentação dos dirigentes políticos e empresários locais para tentar desenvolver novas alternativas à Zona Franca de Manaus, mas ainda se valendo do modelo de incentivos fiscais que foi prorrogado até 2073. Entretanto, um dos principais desafios é o investimento em capital humano, ou seja, aproveitar as riquezas geradas em quase 50 anos de modelo incentivado para melhorar os indicadores sociais, como educação e saúde no Estado, de modo a contribuir para a geração de saberes que, sistematizados, poderiam ajudar na identificação e execução de novas estratégias de desenvolvimento econômico para a região.

Ao concentrar os esforços no estímulo à ciência e tecnologia e aproveitamento das potencialidades regionais para o desenvolvimento de uma indústria baseada na sustentabilidade, a comunidade da Amazônia Ocidental tenta dar uma nova direção para o modelo de Zona Franca do Brasil. Ressalte-se que essa estratégia sempre fez parte do discurso de defesa da única opção econômica da região, ao defenderem que a manutenção dos incentivos fiscais em uma zona com sérios entraves logísticos seria o preço a se pagar pela manutenção da biodiversidade. O grande desafio será provar para a comunidade internacional que é possível desenvolver um modelo industrial explorando essa biodiversidade sem degradá-la.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Raimundo Nonato Pinheiro de. **A Zona Franca de Manaus no contexto da política industrial brasileira.** XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro. 2011.

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

BARBOSA, Evandro Brandão. **Distrito Agropecuário da Suframa: a implantação no contexto socioeconômico da Zona Franca de Manaus.** Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 205, 2014. Texto completo em <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/14/suframa.html>

BECKER, Bertha K. **Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?** *Modelos e cenários para a Amazônia: o papel da ciência.* Parcerias Estratégicas. Numero 12. 2001.

CORRÊA. Serafim. **Zona Franca de Manaus: histórias, mitos e realidade.** Edição Independente. Manaus-AM. 2002.

FRIEDEN, Jeffrey, M. Pastor Jr. & M. Tomz (eds.). **Modern Political Economy and Latin America – theory and policy.** Boulder, CO, Westview Press. 2000.

GIL, Gustavo Luz & SILVA, Solange Teles da. **Política de saneamento básico no Município de Manaus: Desafios e perspectivas.** Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI. São Paulo. 2009.

HELD, David & MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização.** Jorge Sahar Editor. Rio de Janeiro. 2001.

LIMA, Jacob Carlos e VALLE, Maria Izabel de Medeiros. **Espaços da globalização: Manaus e as fábricas na Amazônia.** Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 3, n. 1, jan-jun 2013, pp. 73-88.

MADANI, Dorsati. **A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones.** The World Bank. 1999.

MENDONÇA, Maurício Brilhante de. **O processo de decisão política e a Zona Franca de Manaus.** Tese. Fundação Getúlio Vargaas. São Paulo. 2013

MIRANDA, Ricardo Nunes de. **Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades.** Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado. Brasília. Abril/2013.

NASCIMENTO, Izaura Rodrigues. Suframa: agência dos agentes. Revista dos Estudos Amazônicos. **Revista do Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas**. Somanlu, ano 4, n. 1, jan./jun. 2004 159.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novíssimo Dicionário de Economia**. Círculo do Livro. Editora Best Seller. São Paulo. 1999.

SERÁFICO, José & SERÁFICO, Marcelo. **A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil**. Dossiê Amazônia Brasileira II. Estudos Avançados. São Paulo. 2005.

SCHERER. Elenise. **Baixa nas carteiras: desemprego e Trabalho Precário na Zona Franca de Manaus**. EDUA. Manaus. 2005.

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura Política Nacional: O poder Executivo & Geopolítica do Brasil**. Editora Universidade de Brasília-Livraria José Olympio Editora. Coleção Temas Brasileiros. Volume 7. Brasília. 1981.

TIEFENBRUN, Susan. **U.S. Foreign Trade Zones and Chinese Free Trade Zones: A Comparative Analysis**. Thomas Jefferson School of Law. 14 Hofstra Journal of International Business and Law. San Diego. EUA. 2015. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2617592>

VALLE. Izabel. **Globalização e Reestruturação Produtiva: um estudo sobre a produção offshore em Manaus**. Editora da Universidade Federal do Amazonas. Manaus-AM. 2007.

Projeto Geo Cidades: relatório ambiental urbano integrado: informe GEO: Manaus/Supervisão: Ana Lúcia Nadalutti La Rovere, Samyra Crespo; Coordenação: Rui Velloso. Rio de Janeiro: Consórcio Parceria 21, 2002. 188 p.

Sites consultados:

<www.contemporanea.ufscar.br/contemporanea/index.php/contemporanea/article/view/119> Acesso em 02/07/2015

<www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200006> Acesso em 25/07/2015

<<http://periodicos.ufam.edu.br/index.php/somanlu/article/view/215>> Acesso em 03/08/2015

<<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/MadaniEPZ.pdf>> Acesso em 11/12/2-15

<www.integrationpoint.com/documents/KPMG_FTZ_ComparativeReview_FactSheet.pdf> Acesso em 11/12/2015

<www.usp.ac.fj/index.php?id=13090> Acesso em 05/12/2015

<<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1057/noticias/cem-anos-de-protecao>> Acesso 15/09/2015

<<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ue-acusa-o-brasil-por-incentivos-fiscais-e-zonas-francas,177625e>> Acesso em 10/10/2015

<<http://portalamazonia.com/noticias-detalle/economia/decisao-europeia-fortalece-zona-franca-de-manaus/?cHash=78729d606fa4888bda5f358bbe8314e5>> Acesso em 10/10/2015

<www.conjur.com.br/2014-mar-12/consultor-tributario-zona-franca-manauas-garantias-respeitadas> Acesso em 10/10/2015

<<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/Desenvolvimentismo>> Acesso em 28/11/2015

<<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>> Acesso 01/03/2016

<http://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=18860> Acesso em 27/02/2016

<http://www.suframa.gov.br/downloads/download/indicadores/RelIndDes_12_2015_dezembro%20_02_2016.pdf> Acesso em 01/03/2016

<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=130120&idtema=152&search=aazonas|coari|produto-interno-bruto-dos-municipios-2013>> Acesso em 29/02/2016

<<http://cieam.com.br/?n=3948>> Acesso em 01/03/2016

<<http://www.dunivero.com.br/ranking-das-100-cidades-mais-ricas-do-brasil/>> Acesso em 20/01/2016

<g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/idh-do-brasil-e-inferior-media-da-america-latina-em-educacao.html> Acesso em 01/12/2015

<<http://www.deepask.com.br/goes?page=Veja-ranking-dos-municipios-do-Brasil-pela-receita-tributaria>> Acesso em 10/02/2016

<http://wwwds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/07/14/00020439_20140714120722/Rendered/PDF/894500WP0P14830nk02014000Portuguese.pdf
http://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=18638> Acesso em 01/03/2016

ANEXO I

População da cidade de Manaus

1900	50.300
1920	75.704
1940	106.399
1950	139.620
1960	175.343
1970	314.197
1980	642.492
1991	1.010.544
2000	1.403.796
2010	1.802.014
2015*	2.057.711

*Estimativa IBGE

Disponível em <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00>> Acesso em 09/12/2015

População do Estado do Amazonas

ANO	RURAL	URBANA	TOTAL
1970	549.151	406.052	955.203
1980	573.812	1.178.160	1.751.972
1990	600.489	1.502.754	2.103.243
2000	705.335	2.107.222	2.812.557
2010	3.483.985	2.755.490	728.495

Fonte: Dados do IBGE, Censos 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010

Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8> Acesso em 09/12/2016