

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EM GESTÃO E TECNOLOGIA
GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Juliana Maria Calegare

**ZONA FRANCA DE MANAUS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE SEUS
DECRETOS E OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS (1957 A 2019)**

Sorocaba

2021

Juliana Maria Calegare

**ZONA FRANCA DE MANAUS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE SEUS
DECRETOS E OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS (1957 A 2019)**

Monografia apresentada ao Programa de
Graduação em Ciências Econômicas para
obtenção do título de Economista.

Orientação: Prof. Dr. Gustavo Pereira da Silva

Sorocaba

2021

FOLHA DE APROVAÇÃO
JULIANA MARIA CALEGARE

**ZONA FRANCA DE MANAUS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE SEUS
DECRETOS E OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS (1957 A 2019)**

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Ciências Econômicas para obtenção do título de Economista. Sorocaba, 16 de junho de 2021.

Orientador(a)

Prof. Dr. Gustavo Pereira da Silva

Universidade Federal de São Carlos – Campus Sorocaba

Examinador(a)

Prof. Dr. José Eduardo de Salles Roselino Júnior

Universidade Federal de São Carlos – Campus Sorocaba

Examinador(a)

Prof. Dr. Rodrigo Vilela Rodrigues

Universidade Federal de São Carlos – Campus Sorocaba

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, como uma singela homenagem à cada esforço que já realizaram por mim.

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente aos meus pais, por sempre confiarem em mim e me proporcionarem o melhor. À base de muito sacrifício bancaram a melhor educação que eu poderia ter, agradeço ao meu pai por cada hora extra, cada solda e cada carpida que deu para me educar, e agradeço à minha querida mãe, por sempre buscar as melhores escolas, estudar comigo e me esperar horas e horas em outra cidade enquanto eu estudava. Meu estudo só foi possível pois meus pais abriram mão de muita coisa, sou eternamente grata e espero retribuir da melhor maneira possível. Agradeço também aos grandes mestres que tive em minha vida, desde os que me ensinaram a ler e a matemática básica, aos que me inspiraram a ser economista pela paixão em história e por igualdade, bem como os grandes professores que tive ao longo da graduação. Sou muito grata por todas as instituições que passei ao longo curso, foi através da Enactus e Otimiza que conquistei meu emprego e habilidades que só estas poderiam me ensinar. Agradeço especialmente à oportunidade de me tornar uma pessoa mais humana e grata com as experiências que a Enactus me proporcionou. Agradeço a todos os amigos que fiz ao longo destes anos, que sempre me apoiaram e tornaram a universidade um ambiente muito melhor, vocês são incríveis e acreditem, a vitória de um amigo é também a nossa vitória! Agradeço ao meu companheiro de vida que sempre confiou em mim e me ajudou em tudo, sem você nada disso seria possível! E principalmente, agradeço à Deus por ter colocado todas essas pessoas em meu caminho, e que Ele me permita utilizar a economia como instrumento de melhoria de vida à quem mais precisa.

EPÍGRAFE

“Todos os seres são iguais, pela sua origem, seus direitos naturais e divinos e seu objetivo final”

(São Francisco de Assis)

RESUMO

CALEGARE, Juliana Maria. Zona Franca de Manaus: Uma análise comparativa entre seus decretos e os impactos socioeconômicos (1957 a 2019). 2021. Monografia para conclusão de curso – Universidade Federal de São Carlos, *campus* Sorocaba, Sorocaba, 2021.

O presente trabalho visa compreender o funcionamento e objetivos de uma zona franca, bem como entender se a Zona Franca de Manaus, criada em 1957, cumpre com os propósitos principais estipulados em lei. A ideia central é desenvolver uma análise que avalie se os objetivos com a implantação da ZFM foram atendidos, a partir da análise conjunta dos decretos determinantes da ZFM, e resultados presentes em índices econômicos e sociais. Assim, com o confronto entre anseios e impactos, avalia-se a efetividade do modelo de zona franca no estado. A partir da referida análise conclui-se a importância do polo na melhoria de vida da população, sobretudo em aspectos relacionados à educação, renda, trabalho, desenvolvimento de indústrias e tecnologia.

Palavras-chave: Zona Franca. Indústria. Impacto. Desenvolvimento socioeconômico.

ABSTRACT

This paper aims to understand the operation and objectives of a free trade zone, as well as to understand whether the Manaus Free Trade Zone, created in 1957, meets the main purposes stipulated by law. The central idea is to develop an analysis that evaluates whether the objectives with the implementation of the FTZ were met, from the joint analysis of the determining decrees of the ZFM, and results present in economic and social indices. Thus, with the confrontation between desires and impacts, the effectiveness of the free zone model in the state is evaluated. From this analysis we conclude the importance of the pole in improving the lives of the population, especially in aspects related to education, income, work, development of industries and technology.

Keywords: Free Zone. Industry. Impact. Socioeconomic development.

LISTA DE FIGURAS

Figura I – Participação dos principais produtos exportados pelo Brasil	23
Figura II – Participação dos subsetores de atividades no faturamento do PIM - Janeiro a fevereiro de 2021	37
Figura III – Participação do Amazonas no PIB Nacional – 1939-2010.....	38
Figura IV – PIB per capita: Estados selecionados – 1940-2010.....	39
Figura V – População total do Município de Manaus – 1872-2018.....	39
Figura VI – Valor adicionado da indústria de transformação (% no valor adicionado da indústria de transformação brasileira)	40
Figura VII – Média de Anos de Escolaridade – Estados selecionados – 1970-2010.....	41
Figura VIII – Anos de estudos dentre os ocupados na indústria.....	41
Figura IX – Crescimento do capital humano – Brasil e Regiões selecionadas – 1980-2000.....	42
Figura X – Coeficiente de Gini – Brasil, Amazonas e Pará.....	43
Figura XI – Renda Média domiciliar per capita – São Paulo e Amazonas – 1976-2010.....	44
Figura XII – Proporção de Alfabetizados na Indústria de Transformação – 1981-2015.....	45

Figura XIII – Anos de estudos dentre os ocupados na indústria de transformação – 1981-2015.....	46
Figura XIV – Proporção de domicílios com acesso à água – 1981 2015.....	46
Figura XV – Proporção de empregos na indústria – 1981-2015.....	47
Figura XVI – Renda do trabalho principal na indústria de transformação – 1981-2015....	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALC Área de Livre Comércio

BNDE Banco Nacional de Desenvolvimento

CACEX Carteira De Comércio Exterior Do Banco Do Brasil

CEPEC Centro de Pesquisa Econômica UFPA

COFINS Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CT-PIM Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus

FGV Fundação Getúlio Vargas

ICMS Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPI Imposto sobre Produtos Industrializados

LCD Display de Cristal Líquido

OIT Organização Internacional do Trabalho

PAEG Programa de Ação Econômica do Governo

PBQP Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade

PDI Plano de Desenvolvimento e Inovação

PDP Política de Desenvolvimento Produtivo

PED Plano Estratégico de Desenvolvimento

P&D Pesquisa e Desenvolvimento

PIA Pesquisa Industrial Anual

PIB Produto Interno Bruto

PIM Polo Industrial de Manaus

PIS Programa de Integração Social

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PPB Processo Produtivo Básico

SUFRAMA Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUMOC Superintendência da Moeda e do Crédito

UFSCar Universidade Federal de São Carlos

ZF Zona Franca

ZFM Zona Franca de Manaus

ZPE Zona de Processamento de Exportação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO – MODELO DE ZONA FRANCA.....	17
3. FORMAÇÃO ECONÔMICA AMAZONENSE: DO EXTRATIVISMO À ZFM.....	21
3.1 HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO AMAZONENS.....	21
3.2 A FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA ZONA FRANCA DE MANAUS (ZFM).....	24
4. METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	31
5. HISTÓRICO E DESENVOLVIMENTO DOS DECRETOS DA ZFM.....	33
6. RESULTADOS.....	36
6.1 ANÁLISE DOS ÍNDICES SOCIOECONÔMICOS.....	36
6.2 COMPARATIVO ENTRE OS DECRETOS DE LEI DA ZFM E OS ÍNDICES SOCIOECONÔMICOS OBSERVADOS.....	48
7. CONCLUSÃO.....	51

1. INTRODUÇÃO

Desenvolvida com objetivo de ocupar a região Norte brasileira para a garantia de soberania do território nacional, atualmente atendendo à mais de 500 indústrias, e sendo responsável por aproximadamente quinhentos mil empregos diretos e indiretos, a Zona Franca de Manaus (ZFM) mantém-se como tema de amplo debate no cenário industrial brasileiro, mesmo completados sessenta e três anos desde sua idealização¹.

Como ressaltado por Costa (2020, p. 882), as zonas francas foram pensadas dentro da problemática de integração nacional, com foco na substituição de importações, e desenvolveram-se a partir de adaptações, as quais culminaram com o atual cenário de dependência contínua de incentivos, e gargalos logísticos.

Após sua idealização, o desenvolvimento da Zona Franca de Manaus, ocorreu em cinco momentos principais, segundo a SUFRAMA. Em sua formação, durante as décadas de sessenta e setenta, o foco industrial brasileiro concentrava-se na substituição de importações de bens finais e formação de capital interno. Durante os anos oitenta e início da década de noventa, o polo industrial passou a abranger mais áreas de livre comércio sob jurisdição da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), e tinha-se como objetivo o fomento de indústrias de insumo. Posteriormente, até 1996, por meio da Nova Política Industrial e de Comércio Exterior, observou-se a abertura da economia nacional, seguida pelo período de adaptação à conjuntura de globalização, e o período de adoção da política de desenvolvimento produtivo, com macro metas para o país até 2010.

A ZFM, caracterizada como área beneficiada por incentivos fiscais especiais, abrange concessões no âmbito comercial, industrial e econômico, para assim promover a integração produtiva e social da região, e gerar vantagem competitiva da indústria nacional frente à internacional. Dotada de indústrias de alta tecnologia, possui destaque nos setores de produção de eletroeletrônicos, químico e de duas rodas. Já no campo agropecuário, as produções de alimento, piscicultura, agroindústria, beneficiamento de madeira, e até mesmo turismo são as principais atividades predominantes, como apontado pela superintendência do polo.

Vale ressaltar, que a arrecadação fiscal da região é destinada, inclusive, a investimentos em pesquisa e desenvolvimento, como nos repasses à Universidade Estadual do Amazonas e

¹ A Zona Franca de Manaus (ZFM), também conhecida como Polo Industrial de Manaus (PIM), é uma área econômica especial dotada de benefícios fiscais, a qual contém um parque industrial que abriga empresas de diversos setores. Criada em 1957, pelo decreto de lei nº 3.173, a zona franca visa o desenvolvimento socioeconômico da região, a partir do fomento da indústria nacional. A Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) é responsável pela administração do polo. Disponível em: <https://brasile scola.uol.com.br/brasil/zona-franca-manaus.htm>

sua importância do investimento em P&D para a manutenção do fomento ao progresso tecnológico (Teixeira, 2013, p.28). Estes investimentos devem ser expandidos, haja vista a recente reformulação da Lei de Informática², que visa destinar incentivos fiscais a atividades de pesquisa e desenvolvimento realizadas por empresas produtoras de bens e serviços relacionados à tecnologia da informação e comunicação.

O presente trabalho visa analisar os elementos característicos de uma zona de livre comércio, bem como as variáveis socioeconômicas adjacentes, principalmente no que tange ao polo industrial amazonense. Estudando-se a implantação e evolução do polo industrial amazonense, pretende-se compreender sua efetividade e impactos causados pelo mesmo.

Ademais, o estudo traz à discussão a Zona Franca de Manaus ao constatar que, nas bases de dados da Universidade Federal de São Carlos, há uma escassez de informações acerca do tema. Ao consultar-se a bibliografia da Universidade, nota-se que não há dissertações ou teses sobre o Polo Industrial de Manaus, assim o trabalho visa preencher tal lacuna. O estudo busca, sobretudo, iniciar a discussão sobre os impactos da implantação da ZFM a partir da perspectiva de confronto entre os objetivos visados nas determinações dos decretos de lei³ da ZFM, extraídos dos documentos originais legislativos, e os resultados socioeconômicos observados, presentes principalmente na recente base de dados construída pela Fundação Getúlio Vargas⁴, a fim de verificar se os anseios do estabelecimento da zona franca foram atendidos.

O estudo é dividido em etapas, as quais se complementam, assim dando sentido à total compreensão da função de uma área de livre comércio, com destaque ao caso brasileiro, e por fim, a concretização dos dados e indicadores.

O primeiro capítulo é concebido no entendimento da composição de uma Zona Franca em linhas gerais, para compreensão de seu papel funcional tanto econômico como social e seus respectivos objetivos, bem como na determinação da efetividade de tais ações.

Em sequência, será analisada a perspectiva amazonense, seu desenvolvimento econômico e posteriormente o que se refere à ZFM, desde sua idealização, no final da década

² Lei da Informática (Lei nº 13.969/2019): a lei da informática concede benefícios fiscais às empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento, sendo estas produtoras de bens de informática, automação e telecomunicação. Tais empresas são isentadas ou recebem redução do IPI, além da redução no imposto de importação de bens do setor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13969.htm#art12

³ Serão analisados os decretos: Lei nº 3.173, de 1957; Decreto de lei Nº 288, de 1967 ; Decreto-Lei Nº 1.435, de 1975; Lei Nº 8.387, de 1991; Lei Nº 13.969, de 2019; ou seja, os decretos responsáveis pela criação e desenvolvimento da ZFM.

⁴ O relatório da FGV (Zona Franca de Manaus Impactos, Efetividade e Oportunidades) foi publicado em 2019, sendo o estudo mais recente sobre o tema. É utilizado inclusive pela própria SUFRAMA para apresentação dos resultados da ZFM, haja vista a FGV ser responsável pelos índices do polo. O referido estudo apresenta os resultados alcançados com a implantação do modelo de zona franca em Manaus, sobretudo no que se refere a indicativos econômicos e sociais.

de cinquenta, sua evolução e desenvolvimento durante os anos oitenta, até os resultados observados na última década, além dos decretos de lei da ZFM e seus respectivos objetivos.

Após apresentar-se o cenário geral e o estudo de caso, serão demonstrados os indicadores econômicos e sociais referentes à Zona Franca de Manaus. Posteriormente, estes serão analisados em conjunto aos objetivos estabelecidos pelos decretos de lei, a fim de identificar se estes foram atingidos.

Ao concluir-se o trabalho, busca-se compreender a efetividade da implantação desta na geração de emprego e renda da população local, demonstrando se a Zona Franca de Manaus cumpre seu papel econômico e social, a partir da análise dos decretos e seus respectivos objetivos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO – MODELO DE ZONA FRANCA

Segundo a concepção da Corporação Financeira Internacional, zonas econômicas especiais podem ser definidas como áreas geograficamente delimitadas, as quais são administradas por um organismo único e que oferecem certos incentivos para as empresas estabelecidas no território. Sendo estas, consideradas ferramenta útil para países em desenvolvimento, como apontado pelo Banco Mundial, no qual neste mesmo relatório distingue as zonas econômicas especiais segundo o quadro I, apontando as particularidades intrínsecas à cada modelo, a partir de suas respectivas funções e objetivos (Fias, 2008, p.2).

QUADRO I – Tipos de Zonas Econômicas Especiais

Nomenclatura	Descrição
Zona de Livre Comércio	São áreas cercadas, livre de tarifas, as quais oferecem facilidades logísticas, tanto para o armazenamento como distribuição, operações de transbordo e reexportação.
Zona de Processamento de Exportações	São áreas industriais voltadas à demanda internacional. Zonas híbridas são geralmente divididas em uma área geral para todas as empresas, e uma área específica para as empresas exportadoras.
Zonas Empresariais	Visam revitalizar áreas urbanas e rurais específicas por meio da provisão de incentivos e financiamentos.
Porto Franco	Caracterizam-se como grandes áreas, as quais atendem diversas atividades, incluindo turismo e vendas de varejo. Além de permitir residência dentro do local e oferecer incentivos e benefícios econômicos e fiscais.
ZPE "Single Factory"	Beneficiam empresas individuais, independentemente da localização.
Zonas Especializadas	Incluem, entre outras atividades focais, parques de ciência e tecnologia, zonas petroquímicas e parques logísticos.

Fonte: Banco Mundial (FIAS, 2008)

No geral, pode-se definir como zonas francas áreas que provém, por suas características específicas, benefícios fiscais diferenciados, para cumprir o objetivo de integração destas com as demais regiões. Como destacado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, são áreas industriais, as quais possuem incentivos fiscais especiais para atração de investidores estrangeiros, e que transformam materiais importados em algum grau antes de reexportá-los.

A legislação específica para áreas de livre comércio visa possibilitar benefícios específicos para o desenvolvimento econômico da região. Entre as principais concessões estão a redução, e até mesmo isenção de impostos, e investimentos em infraestrutura e logística, o que promove a atração de indústrias, as quais além dos incentivos recebidos, beneficia-se da mão de obra barata da região. Segundo Costa:

De modo geral, a legislação é específica e possibilita tratamento diferenciado do restante do território nacional onde está localizada, ou seja, são áreas dentro

do território de um Estado nacional, marcadas por regimes fiscais específicos relativos e incentivos ou isenções fiscais e que dispõem de condições de estabilidade política, redução de entraves democráticos, redução dos custos de implantação por meio de aporte de infraestrutura, logística, incentivos fiscais e oferta de mão de obra barata, entre outros. (COSTA, 2020, p. 872)

Para Teixeira (2013, p.13), embora se assemelhem ao passo que ambas são áreas de livre comércio, é importante ressaltar as distinções entre Zonas Francas e Zonas de Processamento de Exportação. Para a autora, o direcionamento da produção em Zonas de Processamento de Exportações, destina-se ao mercado externo, de forma que estas beneficiam-se de regimes cambiais, tributários e administrativos especiais, os quais facilitam o estabelecimento de empresas em seu território, e conseqüentemente a atividade exportadora. Portanto enquanto as zonas francas destinam-se à demanda interna, as zonas de processamento de exportação possuem foco internacional.

Já para a Organização Internacional do Trabalho (2003), e segundo o Relatório de Investimento Mundial (2019), as zonas francas podem ser classificadas, entre outras divisões, em porto livre, zona de processamento de exportação, zonas econômicas especiais, armazéns aduaneiros, zona de livre comércio, entre outras designações. Ainda de acordo com os dados do Relatório de Investimento Mundial (2019), são registrados atualmente, cerca de 5.400 zonas francas, em 147 economias, além de aproximadamente 500 em processo de planejamento. A não uniformidade entre os modelos de zona franca adotados, deve-se ao fato de cada país encontrar-se em certo grau de desenvolvimento, e a partir disto buscarem atender seus respectivos objetivos de cada setor de atuação econômica.

Segundo Smorigo e Braga (1992, p.16), a essência do mecanismo de zona franca encontra-se na liberação das operações de comércio exterior, ou seja, o caráter fundamental da prática é aduaneiro, sendo que as demais concessões tributárias acrescidas são variantes à cada caso. Os autores ainda destacam as particularidades referentes à ZFM, às áreas de livre comércio, e às zonas de processamento de exportação, sendo estas variantes, ainda que com aspectos característicos, de zonas francas.

No artigo, os autores expressam os diferentes objetivos entre a ZFM, as ALC e as ZPEs, sendo estes, respectivamente, o desenvolvimento de atividades industriais, comerciais e agropecuárias, a ocupação territorial, e o equilíbrio do balanço de pagamentos em conjunto com a difusão tecnológica.

A partir das características dos benefícios concedidos à região, é determinada a modalidade de zona franca adotada, sendo a ZFM caracterizada por ser uma zona franca pública e aberta, com incentivos fiscais coordenados pela SUFRAMA, a ALC definida com

funcionamento semelhante, porém com foco em atividades comerciais, e as ZPEs apresentadas como zonas francas industriais fechadas, com acesso fechado ao mercado doméstico. As ZPEs ainda contam com regime de câmbio livre, tratamento diferenciado no que se refere ao capital estrangeiro, além de benefícios adicionais no que tange ao imposto de renda.

Como se observa, apesar da natureza aduaneira comum desses mecanismos, há diferenças entre eles, permitindo o seu emprego nas modalidades mais adequadas a cada situação concreta ou para consecução de cada objetivo a ser perseguido pela política econômica global dos sistemas. (SMORIGO E BRAGA, 1992, p.17)

Na região asiática, possuem destaque as zonas francas de processamento de exportação, as quais geram milhares de empregos, sendo a China um exemplo de sucesso de ZPEs. Embora com investimentos estatais, as zonas de exportação representam a consolidação da abertura econômica chinesa, como destacado por Johanson (1994), um dos fatores de atratividade na adoção de sistemas de ZPEs é o fato destas permitirem a realização de reformas direcionadas ao incentivo do comércio internacional, em uma área determinada do país. As zonas econômicas especiais também possuem notoriedade no oriente. Segundo Pascoal (2018, p.8), desde a sua criação, a ZEE de Shenzhen aumentou o PIB chinês em 32% e a taxa de crescimento industrial em 49% anualmente, além de ter sido fundamental para a superação da crise econômica asiática.

Como relatado por Kapoor e Tewari (2010, p.161), o governo chinês implantou medidas de incentivo ao livre comércio, atraindo assim investimentos estrangeiros. Os benefícios compreendem desde incentivos e isenções fiscais à manutenção de salários baixos, bem como a concessão de direitos de arrendamento e de propriedade a estrangeiros. As permissões para livre comércio permitiram a instalação de dezenas de empresas com capital totalmente estrangeiro em Shenzhen.

Segundo Trevas (2020, p.29), o polo de Shenzhen possui destaque no setor de telecomunicações e desenvolvimento de alta tecnologia, em sistemas de informações eletrônicas e sistemas de automação, além dos significantes investimentos no setor de energia e conservação ambiental. Para ele, objetivo chinês é a transformação da região de Shenzhen em um centro financeiro com inovações, fazendo com que a República Popular Chinesa se torne o principal centro financeiro do mundo, com a utilização de alta tecnologia.

Diversos países introduziram zonas francas às suas respectivas economias, a fim de garantir a expansão comercial, fator este alavancado pelo fenômeno de globalização. No caso brasileiro, um estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (2019), aponta resultados significativos no que tange à geração de empregos e aumento de renda, bem como na melhoria

de vida como um todo da população beneficiada pela Zona Franca de Manaus. Os números expressam o aumento de investimentos em capital humano, além dos efeitos de melhoria da ZFM nas condições das moradias locais. Neste mesmo estudo, pode-se concluir a efetividade dos incentivos fiscais concedidos à região, haja vista os impactos positivos sobre a população observados.

Ainda que sejam apresentados resultados positivos sobre a ZFM, há opiniões divergentes acerca da efetividade desta, porém, embora haja argumentos contrários e favoráveis, estes convergem para a máxima de que para a plena efetividade do PIM, é necessário o investimento de infraestrutura pública e logística. Como apontado por Briglia:

Tal medida governamental não concretizará êxito absoluto no longo prazo, cujo sucesso somente será alcançado com o desenvolvimento de uma infraestrutura pública e logística a fim de que as empresas, independentemente das regalias tributárias, implantem uma produção eficiente. (BRIGLIA, 2009, p.37)

A partir das incongruentes definições acerca da determinação do que se compreende como uma área de zona franca, o presente trabalho buscou equilibrar as exposições apresentadas, de maneira a seguir o entendimento de que se compreende como zona franca: *áreas econômicas especiais dotadas de incentivos econômicos e isenções fiscais, com foco no atendimento do mercado nacional, bem como no desenvolvimento da região em questão e na melhoria de vida da sociedade envolvida*. Para o desenvolvimento do trabalho, zona franca diferencia-se das zonas de processamento de exportação justamente no que tange ao mercado consumidor, bem como no tocante à abertura econômica característica da ZPEs.

Como apontado pelas citações explanadas acima, a adoção de áreas econômicas especiais se dá muito além das vantagens econômicas. A implantação de benefícios fiscais é necessária para a garantia de equidade social e manutenção dos direitos civis, tendo por principal objetivo o desenvolvimento da região. No próximo capítulo busca-se entender o contexto amazonense, bem como analisar a efetividade do polo industrial na melhoria de vida da sociedade.

3. FORMAÇÃO ECONÔMICA AMAZONENSE: DO EXTRATIVISMO À ZFM

Neste bloco, será abordado o desenvolvimento econômico amazonense, bem como as características e a conjuntura econômica, as quais resultaram na implantação da zona franca. Na primeira seção será apresentado o histórico econômico amazônico, desde a cultura extrativista no período colonial ao término do ciclo da borracha no século XX. Posteriormente, serão apresentadas as circunstâncias e ideais que levaram ao estabelecimento da área de zona franca, além de suas respectivas fases de desenvolvimento, bem como os decretos os quais regulamentaram a respectiva zona.

3.1 HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO AMAZONENSE

O território amazonense foi originalmente povoado pelos povos indígenas, donos de um conhecimento único sobre a fauna e flora local, e que tiveram suas tribos e cultura afetados pela colonização. Os portugueses migraram para a região norte com o objetivo de impedir a tomada do território pelos espanhóis, sendo tal processo marcado por conflitos sangrentos, bem como dominação e escravidão do povo local:

As relações entre os portugueses e os grupos indígenas que ocupavam toda a costa atlântica da Província do Grão-Pará e Maranhão e as áreas interiores foram marcadas por confrontos sangrentos. Os registros documentais mostram o extermínio de aldeias e também o deslocamento forçado para territórios distantes, considerados mais seguros. Igualmente, a morte de portugueses, seja pelas guerras ou flagelo por doenças, ataques de animais, fome e medos, é um tema presente nas narrativas sobre a saga da conquista da Amazônia pelos portugueses. As narrativas encontradas na maioria dos livros comungam com a visão dos colonizadores. A outra versão, contada pelos “vencidos”, é marcada por conflitos, confrontos e extermínios, e foi obscurecida ou minimizada na maior parte da literatura. (CASTRO E CAMPOS, 2015, P.19)

Para Prado e Capelato (2006), a economia amazonense pode ser dividida em três períodos, até a Primeira República. O primeiro deles, marcado pela atividade extrativista, sendo esta característica à posição periférica brasileira, como fornecedor de produtos primários.

As especiarias da região foram destaque desde a colonização até a metade do século XVIII, fato este que promoveu a comercialização das chamadas “drogas do sertão”, inclusive, recebendo incentivos fiscais concedidos pela coroa portuguesa. As empreitadas missionárias acabaram por servir para a adoção dos indígenas como mão de obra das coletas de especiarias, tais como cacau, canela, salsa, cravo, castanha, raízes aromáticas, além da extração da madeira local, sendo que tais produtos tinham como destino certo o mercado consumidor europeu. Em suma, a atividade extrativista vegetal e a extração de peles de animais, com a caça e pesca fundamentaram a economia amazonense.

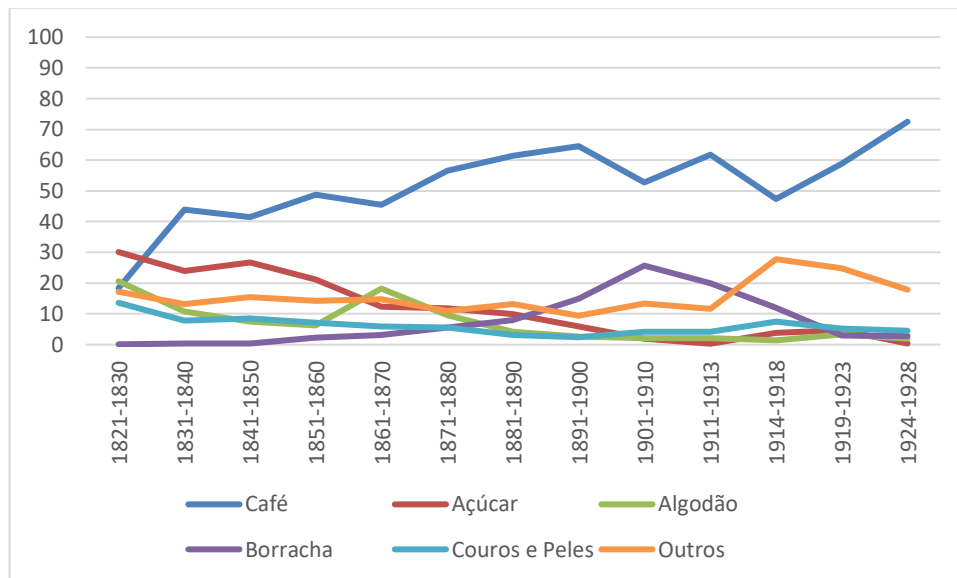
Em sequência à fase extrativa, perdurou-se até meados do século XIX a fase voltada à agricultura, sendo que a plantação e cultivo deveriam complementar a atividade de coleta das drogas características do sertão. Os incentivos passaram a atender ao setor agrário, com isenções de impostos e distribuição de instrumentos e ferramentas agrícolas. Dentre os cultivos do período, destaca-se a produção de cacau, algodão, café, canela e arroz, sendo que estes deveriam ser manuseados em paralelo à atividade coletora. Segundo Prado e Capelato (2006), embora a cultura agrícola tenha apresentado resultados significativos, atividades de cunho extrativista continuaram a representar o destaque econômico da região.

A terceira fase de desenvolvimento amazonense refere-se ao período do ciclo da borracha, o qual teve início na metade do século XIX e perdurou até o início do século XX, tendo importante destaque na economia nacional. A prática de extração do látex para a produção da borracha, demonstra mais uma vez, a incorporação da cultura indígena pelos colonos para a exploração econômica. Sendo comum entre os nativos o uso de látex para confecção de capas, sapatos, entre outros utensílios, os portugueses passaram a extrair tal substância para a comercialização e produção, principalmente, de seringas. Após pesquisas sobre a versatilidade do uso da borracha, sobretudo posteriormente à invenção do pneumático, o mercado internacional demonstrou grande interesse na matéria prima, fazendo com que a região amazonense se concentrasse na atividade de extração.

A atividade econômica da Amazônia passou a dedicar-se a extração de látex, tendo como principais consumidores os mercados estadunidenses e europeu. O cultivo agrícola e a coleta de especiarias ficaram em segundo plano, e os seringais foram tomando espaço, causando consideráveis transformações na mata e rios da floresta. Segundo Santos (1980), o ciclo da borracha pode dividir-se em dois períodos, sendo o primeiro compreendido entre os anos de 1870 a 1910, denominado fase de expansão gomífera, e o segundo considerado uma curta retomada, durante os anos de 1940 a 1950.

Como relatado pelo Cadernos CEPEC (2012), a fase de expansão pode ser considerada como um momento áureo da economia regional, sendo que a participação das exportações da borracha no total exportado pelo país, chegaram a destacar-se junto às exportações cafeeiras em 1910, como observado na figura I.

Figura I – Participação dos principais produtos exportados pelo Brasil



Fonte: Singer (2006, p. 387) Gráfico – Elaboração Própria

A figura I, demonstra a crescente participação da borracha nas exportações brasileiras, sobretudo no início do século XX, período correspondente ao primeiro ciclo da borracha. Pode-se observar que tal aumento da comercialização gomífera iniciou-se a partir do final do século XIX, tendo o pico de exportação alcançado na década de 1910, na qual a borracha tornou-se o segundo produto mais exportado pelo país, sendo superada apenas pelo café.

A fase de expansão gomífera, com destaque ao final do século XIX, foi marcada na Amazônia como um período de ouro, a Belle Époque. Certamente, os ganhos e investimentos eram restritos aos exportadores de borracha e Belém e Manaus eram basicamente os centros concentradores de toda a riqueza gerada na extração gomífera. Toda a riqueza do período deve-se ao fato de a Amazônia ser praticamente o único lugar do mundo com produção de borracha. Como a demanda mundial pelo produto estava em constante aumento devido, principalmente, ao desenvolvimento da indústria automobilística, as exportações só aumentavam. (CEPEC, 2012 p. 11)

Tendo os investimentos e a mão de obra inteiramente voltados ao setor borracheiro, somados à falta de investimento público, a economia amazonense foi se desgastando com o esgotamento do recurso e a crescente produção asiática, a qual passou a dominar o mercado. Como apontado por Pandolfo:

...um longo período letárgico de 30 anos (1910-1940), de profunda decadência, quando o produto amazônico foi desbancado do comércio internacional pela borracha oriundas dos seringais de cultivo do Extremo Oriente, que chegava ao mercado em quantidades crescentes, de qualidade superior e de menor preço, fazendo rever a região às suas tendências históricas de estagnação econômica (PANDOLFO, 1994, p. 46).

Um segundo período gomífero ocorre em meio à Segunda Guerra Mundial (1939-1945),

atendendo à demanda estadunidense para produção automobilística e bélica, sendo assim firmados acordos que garantiam acriação de fundos de investimento para o desenvolvimento da produção de borracha, denominados “Acordos de Washington” (Pandolfo,1994,p.46).

Findado o conflito, a extração da borracha sofre nova queda, deixando assim a economia amazonense novamente em crise. Porém, a abundância dos recursos naturais amazônicos despertou interesse internacional, sendo necessário governo brasileiro, além dos investimentos para desenvolvimento econômico, a garantia da soberania nacional frente ao território da região.

Após segundo ciclo da borracha e em meio ao regime militar, adota-se o novo plano para desenvolvimento e ocupação amazonense. Como apontado por Seráfico:

Isso permite observar a Zona Franca de Manaus como um duplo movimento do Estado militarista no sentido, de um lado, da implantação de uma área de “livre comércio, de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais” a partir da qual ele reafirma o compromisso do Brasil com o “sistema de mercado”, assegurando sua permanência como “área de influência” dos EUA no contexto da Guerra Fria; de outro lado, no sentido da criação das condições jurídico-políticas e de infraestrutura local necessárias à atração de investimentos estrangeiros, num momento em que avança a descentralização industrial. Na verdade, a Zona Franca – como o próprio Golpe Militar de 1964 – configura-se como uma das formas de superação das tensões que punham em jogo algumas das condições de manutenção e expansão da acumulação capitalista no Brasil; sendo, porém, a combinação da estagnação econômica local, com o movimento no sentido da descentralização industrial e o surgimento de outras zonas francas na região fatores, dentre outros, decisivos para que a geopolítica do militarismo defina Manaus como o espaço para a criação de uma zona franca. (SERÁFICO E SERÁFICO, 2005, P.103)

O desenvolvimento da Zona Franca de Manaus será abordado na próxima seção, relatando como a implantação desta estava alinhada com a política do governo vigente, assim como as ações posteriores foram concordantes com as políticas visadas pelos respectivos objetivos econômicos nacionais.

3.2 A FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA ZONA FRANCA DE MANAUS (ZFM)

A criação da ZFM foi idealizada a fim de sanar diversas necessidades da região, além de atender aos anseios da política econômica vigente. A preocupação com a garantia do território, mantendo a soberania nacional, bem como o declínio da atividade gomífera exigiam uma nova estratégia para o desenvolvimento da região. Para entender o contexto de implantação da ZFM, é necessário compreender os ideais políticos adotados no período, como descrito por Bispo:

O modelo industrial Zona Franca de Manaus foi, originalmente, pensado com a finalidade de criar no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de todas as condições econômicas que permitam o seu desenvolvimento. Caracteriza-se como uma estratégia de política de desenvolvimento econômico, relacionada diretamente às políticas industriais voltadas para a substituição de importações. (BISPO, 2009, P.105.)

A política econômica protecionista baseada no sistema de controle de importações, visava amenizar o desequilíbrio externo, em um projeto de industrialização traduzido na processo da substituição de importações (PSI), que foi crucial ao desenvolvimento da indústria brasileira no pós II-Guerra. Como destacado por Tavares:

...essa designação [PSI] será aplicada, daqui por diante, em um sentido lato, para caracterizar um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial” ... Assim, por exemplo, quando se substituem produtos finais, aumenta, em consequência, a demanda por insumos básicos e produtos intermediários (nem todos necessariamente produzidos no país) ... isso pode aumentar em termos dinâmicos a demanda derivada de importações em um grau superior à economia de divisas que se obteve com a produção substitutiva. (TAVARES, 1972, p. 41).

Os projetos para reduzir os gargalos da infraestrutura econômica do país foram adotados e adaptados ao longo das sucessões governamentais. Durante o governo Vargas, nos anos de 1951 a 1954, destacam-se as medidas de incentivo à modernização, expressas pela criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a estatal Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), bem como as políticas de controle cambial, a qual através das taxas múltiplas de câmbio, controlava a importação de produtos não essenciais ou com similares nacionais. Tal medida foi posteriormente substituída pelas sobretaxas estipuladas pela instrução 70, da Sumoc, as quais eram classificadas a partir da essencialidade do produto, e incidiam sobre as importações negociadas por meio de leilões:

As taxas múltiplas de câmbio, determinadas através do sistema de leilões, permitiram, simultaneamente: a realização de amplas desvalorizações cambiais, que vieram substituir o controle de importações como instrumento para o equilíbrio da balança comercial; e a manutenção de uma política de importações seletiva, onerando mais certos produtos e favorecendo a aquisição de outros, de acordo com o critério de essencialidade e, por consequência, de proteção à produção industrial doméstica.(VIANNA E VILELLA, 2011, p.14)

Os autores ainda destacam as crises ocorridas durante o curto governo de Café Filho, devido a adoção de políticas voltadas à livre entrada de capital estrangeiro. Com a instrução 113 da Sumoc, a qual autorizava a Carteira de Comércio Exterior (Cacex) a emitir licenças de importação sem cobertura cambial para equipamentos e bens de produção, criou-se um ambiente vantajoso ao investidor externo, que foi expresso por uma elevação nas taxas de

investimento direto estrangeiro, por exemplo, com o ingresso de grandes montadoras automobilísticas no Brasil.

Durante a gestão de Juscelino Kubitschek, caracterizada por um período de transformação estrutural, o foco governamental era pautado no desenvolvimento acelerado. O plano de governo, teve como destaque o Plano Nacional de Desenvolvimento, que visava desenvolver economicamente o país para atingir a transformação estrutural deste, tal premissa envolvia essencialmente a industrialização. Ademais, a implantação do Plano de Metas, resultou em expressivo aumento da participação industrial no PIB do país, com a indústria manufatureira, haja vista o aprofundamento das medidas de substituição de importações. Vale ressaltar o crescimento da indústria de bens duráveis e bens de capital, sobretudo no que tange às montadoras de automóveis e a indústria de autopeças.

...o governo JK aprofundaria ainda mais o processo de substituição de importações, através de seu Programa de Metas. O resultado dos maciços investimentos realizados nos setores de infraestrutura básica (energia e transportes, sobretudo) e manufatureiro foi um aumento da taxa de investimento (formação bruta de capital fixo/PIB), que passou de 13,5% em 1955 para 15,7% em 1960 (18% em 1959), chegando a 17% em 1963. Já as transformações sofridas pelo setor secundário da economia podem ser apreciadas comparando-se a mudança ocorrida no valor adicionado industrial entre os anos de 1952 e 1961. (VILELLA, 2011, P.31)

Nos anos de 1961 a 1963, durante o governo de João Goulart, destaca-se a adoção do Plano Trienal, o qual buscava conciliar crescimento econômico com reformas sociais e o combate à inflação. Seguindo a tradição cepalina, Celso Furtado (ministro extraordinário do Planejamento), defendia o desenvolvimento econômico pautado no processo de industrialização, sendo que mais uma vez o destaque se dava à política de substituição de importações, como forma de enfrentar os pontos de estrangulamento da economia brasileira. Para Furtado, a crise econômica brasileira era devido ao modelo de desenvolvimento, sendo que para ser superada era necessário o aprofundamento do próprio modelo, com ampliação do mercado interno, através da reforma agrária e demais políticas voltadas à distribuição de renda (Fonseca, 2004).

Posteriormente, durante o início do período ditatorial, com a adoção do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo) e as reformas de estrutura, nota-se a adoção de medidas alinhadas à ortodoxia, com ações de controle monetário e fiscal. Como apontado por Vilella (2008), o plano econômico vigente buscava solucionar as questões econômicas para que posteriormente fossem adotados os incentivos para o desenvolvimento da indústria nacional, os quais começaram a ganhar destaque a partir de 1967, sendo que em 1968 foi

lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED).

A implantação da ZFM foi alinhada ao plano de desenvolvimento da indústria nacional, fruto de medidas adotadas ao longo dos governos anteriores, sobretudo pela política de substituição de importações. Como citado pela SUFRAMA, a ZFM foi idealizada pelo deputado federal Francisco Pereira da Silva, sendo criada pela Lei Nº 3.173 de 06 de junho de 1957, como Porto Livre. Porém, somente dez anos depois a legislação foi ampliada, estabelecendo incentivos fiscais para implantação de um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia, com o objetivo de amenizar desvantagens locais, bem como promover o desenvolvimento da região.

Segundo a superintendência da zona franca de Manaus (SUFRAMA)⁵, pode-se dividir o desenvolvimento da ZFM em cinco fases principais. O primeiro período, compreendido entre 1967 a 1975, destaca-se pelo estímulo à substituição de importações de bens finais, bem como a formação de mercado interno. Durante tais anos iniciais, tinha-se como atividade predominante o comércio, haja vista a não limitação no que tange à importação de produtos⁶, estimulando o fluxo turístico doméstico para compra de importados proibidos no restante do país, além de expandir o setor terciário. O início da atividade industrial ocorreu no ano de 1968, com as produções baseadas em produtos totalmente ou semidesmontados, com a liberdade para importação de insumos.

A segunda fase, perdurou do ano de 1970 até 1990, período o qual a política industrial brasileira destacava-se pelo caráter de fomento à indústria nacional de insumos. Alinhado a tal objetivo, foram estipulados índices mínimos de nacionalização para produtos industrializados na ZFM e comercializados no restante do território brasileiro. Segundo Teixeira (2013), embora o comércio se mantivesse como setor dinâmico, durante esta fase observou-se crescimento na indústria de montagem, favorecendo os ideais da indústria nacional, com a geração de 80 mil empregos e faturamento de US\$8,4 bilhões.

Também durante estes anos, foram estendidos os incentivos do modelo de zona franca para a Amazônia Ocidental, bem como prorrogado o prazo de vigência do modelo para 2013. A SUFRAMA, passou a gerenciar os incentivos e projetos industriais, e expandiu suas ações para os estados da Amazônia Ocidental, com o objetivo de atender às unidades descentralizadas e ALC's.

⁵ As cinco fases de desenvolvimento da ZFM são abordadas segundo o apresentado pela SUFRAMA, e pelo trabalho de TEIXEIRA (2013);

⁶ Exceto armas e munições, fumos, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiro e perfumes.

A SUFRAMA ainda relata que entre 1991 a 1996, a terceira fase de desenvolvimento da zona franca, a política econômica brasileira caracterizava-se por seu perfil de abertura ao mercado exterior, tendo a redução do imposto de importação para os demais estados do país, além do foco na qualidade e produtividade, com a implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e Programa de Competitividade Industrial. Tais medidas causaram consideráveis transformações no polo industrial amazonense, a começar pela redução do destaque no que tange ao comércio, haja vista a quebra da exclusividade das importações ocasionada pela redução do respectivo imposto.

O índice de nacionalização, anteriormente estipulado, foi substituído pela adoção do Processo Produtivo Básico (PPB). Ademais, foram decretadas medidas de normalização e padronização de normas técnicas de qualidade, as quais resultaram em um importante processo de modernização industrial, com ênfase na automação, qualidade e produtividade, além da estipulação de determinações à indústria de informática, a qual passava a ser obrigada a investir em atividades de pesquisa e desenvolvimento realizadas na região.

A quarta fase se estendeu durante os anos de 1996 a 2002, para Teixeira (2013), período marcado pela adaptação à globalização econômica, bem como aos efeitos ocasionados pelo plano real e seu caráter privatizador e desregulamentado. Durante esta etapa, a ZFM teve a incorporação da função exportação como política intencional, gerando assim estímulo as vendas externas, as quais obtiveram expressivo aumento, passando de US\$ 140 milhões em 1996, para US\$ 2 bilhões em 2005.

Também no referido período, foram estabelecidos critérios para repasse de recursos financeiros para a SUFRAMA, com objetivo de desenvolvimento regional de maneira igualitária, além de iniciativas para a criação de um polo de bioindústrias na Amazônia, fato gerador do Centro de Biotecnologia da Amazônia, inaugurado em 2002. Houve uma busca por ampliação da competitividade tecnológica das indústrias, iniciada com a criação do Centro da Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM), e reforçada pelas iniciativas estratégicas promovidas pela SUFRAMA, tais como a promoção da primeira Feira Internacional da Amazônia, a qual proporcionou a inserção internacional competitiva do modelo.

A quinta fase descrita pela SUFRAMA, denominada como fase atual, expressa dados quanto ao desenvolvimento da ZFM até o ano de 2007⁷. Neste período a busca por maior

⁷ A fase atual destacada pela SUFRAMA, leva ao questionamento da necessidade de atualização dos dados, e inclusive, adição de uma nova etapa referente ao contexto atual da ZFM.

eficiência produtiva, capacidade de inovação e expansão das exportações podem ser expressos pela adoção da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e os incentivos à pesquisa e desenvolvimento, fatores estes determinantes para o aumento da formação bruta de capital fixo e ampliação das exportações brasileiras. Outra medida de extrema importância regulamentada em 2006, foi a nova Lei de Informática, a qual prorrogou incentivos fiscais ao setor em questão. Destacam-se, inclusive, as estratégias referentes à produção de biocosméticos, as quais buscavam incentivar a utilização de insumos regionais.

Ainda nesta fase, a vigência do modelo de zona franca estendeu-se até 2023, tendo a orientação de maior adensamento de cadeias produtivas nacionais e busca por ampliação das exportações, bem como equilíbrio da balança comercial. Nota-se o esforço para garantia do desenvolvimento, sobretudo tecnológico, por meio de constantes investimentos em pesquisa e desenvolvimento nos institutos de pesquisa regionais, bem como pela atuação da SUFRAMA em projetos de modernização produtiva e no que tange à infraestrutura local, tendo como exemplos a construção de aeroportos, estradas e estruturas turísticas. É importante destacar as atividades promotoras de capacitação da mão-de-obra da população regional, impacto este que poderá ser observado na seção de resultados.

Para a SUFRAMA, a fase atual caracteriza-se pela busca de consolidação do modelo de zona franca, com a integração entre o polo e o restante do país, com parcerias as quais garantam a expansão das atividades, assim garantindo o objetivo de desenvolvimento socioeconômico regional.

Um estudo desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas (2019), apresenta dados mais recentes sobre a ZFM, tornando-se referência para a questão acerca da efetividade do modelo. A publicação ressalta a importância das indústrias de tecnologia, principalmente televisores, comunicação e de duas rodas como destaques na produção atual do polo industrial amazonense.

...o PIM apresentou, ao fim de 2017, faturamento total de R\$82 bilhões, sendo que 75% do faturamento do Polo advém, basicamente, de quatro setores: bens de informática, eletrodomésticos, duas rodas e setor químico (matérias plásticas). Os produtos que mais contribuíram para o faturamento do PIM foram televisores de tela LCD (11 milhões de unidades produzidas, com faturamento de US\$4,8 bilhões – aproximadamente R\$15,3 bilhões), telefones celulares (13,5 milhões de unidades produzidas, com faturamento de US\$2,7 bilhões, ou R\$8,7 bilhões) e motocicletas (884 mil unidades produzidas, com faturamento de US\$2,6 bilhões, ou R\$8,4 bilhões). Ou seja, três produtos respondem por 40% de todo o faturamento do PIM. (ZONA FRANCA DE MANAUS -FGV,2019, p. 16)

O documento ainda relata os impactos e benefícios proporcionados à população local

graças ao desenvolvimento da ZFM. São apontados dados quantitativos e qualitativos acerca da melhoria de vida, como índices no que tange à educação e ao emprego, bem como amostras que apontam a importância da zona franca para a conservação da fauna e flora da região. Na seção de resultados, tais indicativos serão apresentados a fim de observar os impactos da instalação da zona franca na região, bem como, posteriormente, confrontar tais resultados com os objetivos estipulados pelos decretos determinados para a ZFM, assim buscando identificar se os anseios almejados com a instalação da zona franca foram alcançados.

4. METODOLOGIA DE ANÁLISE

Segundo o pressuposto apontado por Szmrecsányi (2008), a autonomia científica da História Econômica, como disciplina específica, se dá no campo interdisciplinar dos estudos do desenvolvimento econômico e social, expressos nas transformações estruturais da economia e da sociedade através do tempo. Tal análise não se restringe ao passado, mas concentra-se fundamentalmente nas mudanças das estruturas econômicas ao longo do tempo, ou seja, no estudo das causas, mecanismos e consequências que tais alterações ocasionam.

Ele apresenta que a análise em conjunto do âmbito histórico e econômico, contempla fontes primárias, presentes em matrizes documentais e estatísticas, bem como fontes secundárias, as quais são numericamente mensuradas por centros de pesquisas, sendo que a metodologia adequada para a ciência histórico-econômica encontra-se no equilíbrio do estudo de tais fontes. O artigo reforça, portanto, a importância do complemento entre a parte histórica descritiva e as estimativas numéricas da economia, para a completa compreensão acerca das transformações estruturais.

O presente trabalho busca conciliar aspectos históricos, expressos pela análise dos decretos de lei determinados para a ZFM, bem como a abordagem econômica desenvolvida na apresentação dos índices econométricos acerca dos resultados obtidos com a implantação da ZFM na região. Assim, com a metodologia da História Econômica, objetiva-se compreender as mudanças estruturais ocorridas no estado amazonense, sobretudo em Manaus, com a adoção do modelo de zona franca.

No que se refere ao estudo dos decretos, serão apresentados, os principais objetivos apontados em cada promulgação, a fim de compreender os anseios almejados com a construção da ZFM. A apresentação abrange desde o decreto inicial, criando a ZFM, em 1957, como os decretos complementares, nos anos subsequentes, até o ano de 2019, descrevendo assim a historicidade dos objetivos.

Na seção dedicada aos resultados, serão discutidos indicativos estatísticos e econométricos referentes aos impactos socioeconômicos decorrentes da instalação da zona franca. Foram utilizados índices originários da SUFRAMA, IBGE, e do recente estudo sobre a ZFM realizado pela Fundação Getúlio Vargas, a fim de identificar a efetividade dos incentivos fiscais.

Posteriormente serão confrontados os dados históricos e econômicos, a fim de verificar se os objetivos apontados pelos decretos são refletidos nos resultados analisados. Ou seja, após a análise descritiva dos decretos, e a observação dos resultados numéricos, espera-se compreender se a instalação da ZFM cumpre seu papel, principalmente no que tange à melhoria

de vida da população amazonense.

5. HISTÓRICO E DESENVOLVIMENTO DOS DECRETOS DA ZFM⁸

Desde o decreto inicial, o qual estabeleceu a implantação da ZFM, no ano de 1957, foram publicadas leis complementares ao longo do desenvolvimento do polo industrial, contendo alterações e considerações adicionais acerca da zona. Para entender as diretrizes e objetivos previstos em cada determinação, estes serão abordados de maneira ordenada, a fim de, posteriormente, compreender se tais premissas foram cumpridas.

Em 1951, o então deputado federal Francisco Pereira da Silva, apresentou na Câmara dos Deputados, o projeto de lei⁹ nº 1.310, no qual propôs a criação de um porto franco na capital amazonense. Porém, somente no ano de 1957, o projeto foi definido, mediante a Lei¹⁰ nº 3.173, sancionada pelo presidente Juscelino Kubitschek. A ZFM tinha como objetivo ser um porto livre destinado ao armazenamento, beneficiamento e retirada de produtos do exterior.

No decreto de lei Nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 foram alteradas, bem como se regulou a área beneficiada da Zona Franca de Manaus. Entre as finalidades estabelecidas, destaca-se a definição de que a ZFM seria uma área de livre comércio de importação e exportação, e de incentivos fiscais especiais, sendo estabelecida com a finalidade de criar no interior amazônico um centro industrial, comercial, e agropecuário, dotado de condições econômicas, as quais permitam seu desenvolvimento.

No que tange aos benefícios fiscais estabelecidos no decreto de 1967, são determinadas isenções referentes à importação de produtos estrangeiros para o polo, sendo que no caso de repasse destes para às demais localidades nacionais, haveria taxações, ademais quanto à exportação de mercadorias da ZFM para o exterior, qualquer que seja a sua origem, não haveria incidência de tarifas. No âmbito administrativo, definiu-se a implantação da SUFRAMA como entidade autárquica, tendo responsabilidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, além da responsabilidade de gestão de promoção de pesquisas e estudos resultantes no desenvolvimento da Zona Franca de Manaus.

Posteriormente, no ano de 1975¹¹, foram alteradas algumas disposições, no que se refere às isenções fiscais. A comercialização de produtos oriundos do PIM em território nacional, os quais possuíam matéria-prima estrangeira, passaram a ter diferentes cálculos de taxações, haja vista a política vigente concentrada na industrialização. Fato este somado às medidas de

⁸ A análise descritiva dos decretos de Lei da ZFM se baseou nos documentos oficiais, disponíveis em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/leis>

⁹ Lei nº 1.310, disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190440>

¹⁰ Lei nº 3.173, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3173.htm

¹¹ Decreto-Lei Nº 1.435, de 16 de Dezembro de 1975;

controle de importação, visando amenizar os gargalos estruturais, por meio da isenção fiscal apenas em produtos de primeira necessidade.

No decreto de lei estabelecido em 1991¹², além das novas regras acerca dos pressupostos fiscais, tais como a isenção de imposto sobre produtos industrializados em todas as mercadorias produzidas na ZFM comercializadas em território nacional, instituem-se novas métricas para o polo, dado o controle de importação. Pela referida lei, os limites anuais de importação de matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e embalagem, foram estabelecidos, a fim de corroborar com os objetivos de desenvolvimento do PIM. Dentre as metas almejadas destacam-se o incremento da oferta de emprego na região, a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores, a incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica, níveis crescentes de produtividade e de competitividade, reinvestimento de lucros na região, e investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico.

O mais recente decreto estabelecido para à ZFM, no ano de 2019¹³, refere-se a disposições sobre a política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação¹⁴. Para as empresas destes setores, foram concedidos créditos fiscais, desde que sejam cumpridos investimentos em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sendo que deverão ser apresentadas declarações acerca de tais projetos ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Os decretos e seus principais objetivos estão descritos no quadro II.

QUADRO II – Objetivos principais da ZFM estabelecidos em Lei

Ano de Publicação	Objetivos Principais
1957	Estabelecer em Manaus uma área de zona franca, para armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias internacionais, bem como delimitar a infraestrutura portuária e de armazéns necessárias para o comércio.
1967	Regulamentar a ZFM, determinando que a respectiva área de livre comércio de importação, exportação e incentivos fiscais especiais, tem por objetivo criar no interior amazonense um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de

¹² Lei N° 8.387, de 30 de Dezembro de 1991;

¹³ Lei N° 13.969, de 26 de Dezembro de 2019;

¹⁴ Emenda Constitucional 83/2014 promulgou os incentivos fiscais até o ano de 2073, disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/zona-franca-de-manaus-esta-oficialmente-prorrogada-ate-2073>

	condições econômicas as quais permitam o desenvolvimento regional.
1975	Reformulação dos benefícios fiscais a partir da origem das mercadorias e produtos, a fim de conciliar com a política de industrialização nacional.
1991	Alteração das disposições fiscais, como por exemplo, a isenção de imposto sobre produtos industrializados em todas as mercadorias produzidas na ZFM comercializadas em território nacional, para o cumprimento dos objetivos econômicos e sociais determinados pela implantação do polo. Dentre os objetivos, destacam-se o aumento de oferta de emprego na região, a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores, e investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico.
2019	Determina incentivos voltados para o setor de tecnologia da informação e comunicação, com a finalidade de promover a pesquisa e desenvolvimento do setor tecnológico, a partir da inovação.

Fonte: Decretos de Lei (Planalto) - Elaboração Própria

No próximo capítulo, serão abordados os resultados e indicadores acerca da ZFM, visando entender se o objetivo do modelo de zona franca cumpriu seu papel, e contribuiu para o desenvolvimento econômico e social da população local, bem como pela integração da região à economia nacional.

6. RESULTADOS

6.1 ANÁLISE DOS ÍNDICES SOCIOECONÔMICOS

Para iniciar a análise dos resultados correntes da ZFM, serão descritos os incentivos concedidos atualmente ao polo, além de apresentadas as empresas instaladas na área da zona franca. Posteriormente serão demonstrados os dados e índices referentes aos efeitos ocasionados pela implantação da ZFM, bem como analisado se estes corroboram com os objetivos pressupostos para construção e desenvolvimento da zona.

No que tange aos benefícios tributários concedidos à Zona Franca de Manaus, a política fiscal vigente conta com isenções federais, estaduais e municipais. No âmbito de tributos federais, as empresas contam com redução de até 88% do Imposto de Importação sobre os insumos destinados à industrialização ou proporcional ao valor agregado nacional no caso de bens de informática. Ademais, são beneficiadas pela isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e alíquota zero do Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) nas entradas e nas vendas internas entre indústrias e de 3,65% nas vendas de produtos acabados para o resto do país, além de redução de 75% do Imposto sobre a Renda e Adicionais não Restituíveis, exclusivamente para reinvestimentos.

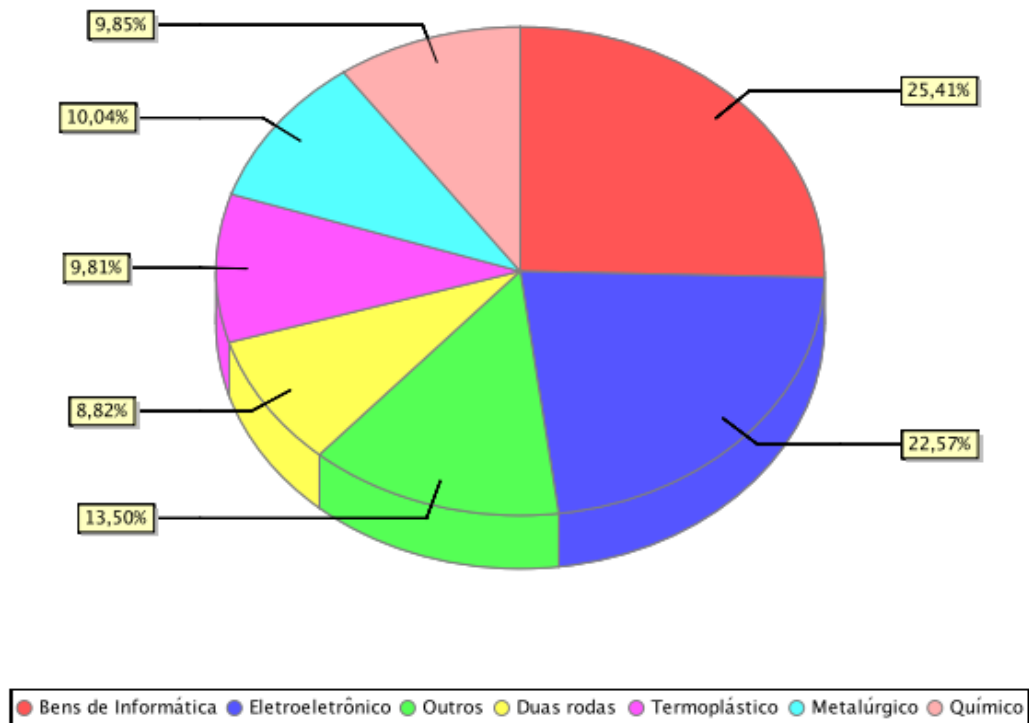
Os benefícios estaduais concedidos à ZFM são expressos pelo crédito de 55% a 100% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sendo que as empresas são obrigadas a contribuir para fundos destinados ao financiamento do ensino superior, turismo, Plano de Desenvolvimento e Inovação (PDI) e às pequenas e microempresas.

O PIM ainda conta com incentivos extrafiscais, tais como a disponibilização, por parte da SUFRAMA, de lotes fundiários para utilização industrial, ao preço simbólico de R\$ 1,00 por metro quadrado, contando com infraestrutura de captação e tratamento de água, sistema viário urbanizado, rede de abastecimento de água, rede de telecomunicações, rede de esgoto sanitário e drenagem pluvial. A Superintendência também faz a cessão de uso de lotes para pessoas físicas ou jurídicas interessadas na implantação de projetos voltados a atividades como agricultura, pecuária, silvicultura, aquicultura, mineração, turismo ecológico, extrativismo vegetal e outras atividades do ramo, sendo o valor cobrado pela SUFRAMA bem abaixo de mercado.

Atualmente, a ZFM abriga mais de 500 empresas, sendo em sua maioria dedicadas ao mercado de eletroeletrônicos, informática, químico e duas rodas. São produzidos pelo PIM produtos e componentes eletrônicos, presentes em televisores, computadores e smartphones,

além de maquinários utilizados para a automação industrial. O estabelecimento de empresas de diversos setores, demonstra o atingimento do objetivo de criação de uma área produtiva incentivadora da indústria nacional.

Figura II – Participação dos subsetores de atividades no faturamento do PIM - Janeiro a fevereiro de 2021 (Calculado sobre valores em US\$)



Fonte: SUFRAMA (2021)

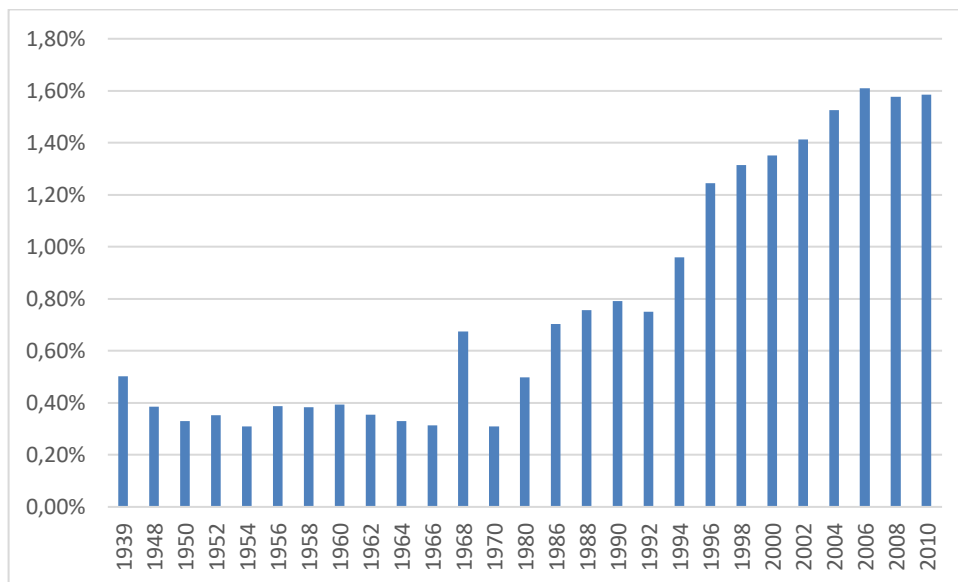
Como observado na figura II, o setor de bens de informática apresenta destaque no faturamento, seguido pelo mercado eletroeletrônico e de duas rodas, sendo estas correspondentes às indústrias de maior produção e geração de emprego do polo. É importante ressaltar que tal destaque ao setor tecnológico se deve aos incentivos fiscais, concedidos inclusive, pela Lei da Informática, bem como os investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Segundo a SUFRAMA, os televisores de tela LCD, telefones celulares e motocicletas foram os produtos que mais contribuíram para o faturamento do PIM no ano de 2018, correspondendo à cerca de 34 bilhões de reais, sendo responsáveis por 40% do faturamento total do polo.

No âmbito da empregabilidade, as indústrias de material eletrônico e comunicação são as que mais empregam, representando cerca de 24% do total do emprego industrial, seguido da fabricação de meios de transporte, com aproximadamente 17%, e fabricação de artigos de borracha e plástico, com 10% (IBGE, PIA, 2016).

A partir dos dados expostos acerca dos atuais benefícios e produções da ZFM, pode-se iniciar a análise da efetividade do polo, no que tange aos impactos econômico, social e

ambiental deste sobre à região. Tal estudo pode ser observado a partir de diferentes perspectivas, dentre elas os índices referente à renda, empregabilidade, educação, entre outros, visando analisar se os objetivos planejados pela implantação da ZFM foram alcançados. Inicialmente serão abordadas análises gerais acerca dos impactos da ZFM na sociedade, e posteriormente serão apresentados estudos referentes à efetividade dos planos almejados com a implantação da zona, a partir da comparação das variáveis observadas na região com uma amostra semelhante às mesmas características.

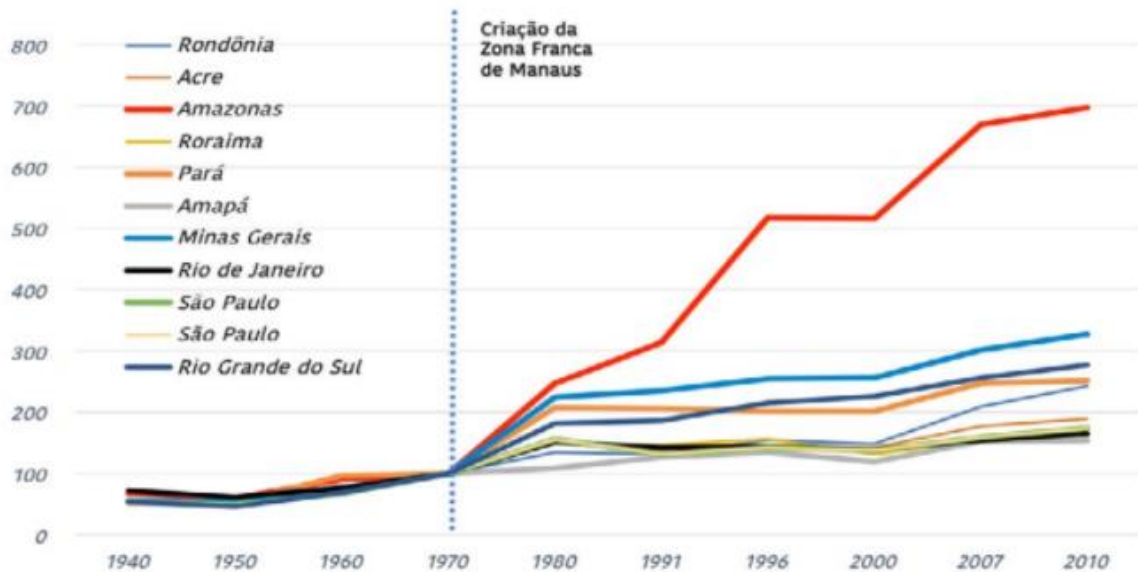
Figura III – Participação do Amazonas no PIB Nacional – 1939-2010 (% do PIB Nacional)



Fonte: Dados: Ipeadata. Gráfico: Elaboração própria

A figura III, contém os valores correspondentes à participação do estado amazonense no PIB brasileiro, no período correspondente entre 1939 a 2010. A partir destes dados pode-se observar que a representatividade da produção do estado frente à nacional passa a elevar-se a partir de 1968, justamente um ano após a implantação da ZFM. Ademais, é possível verificar considerável aumento da participação do PIB do Amazonas no PIB do Brasil, sobretudo a partir de 1994, fator este relacionado aos benefícios estipulados pela Lei N° 8.387, de 30 De Dezembro de 1991, bem como pela conjuntura econômica nacional, positiva aos estímulos do Plano Real.

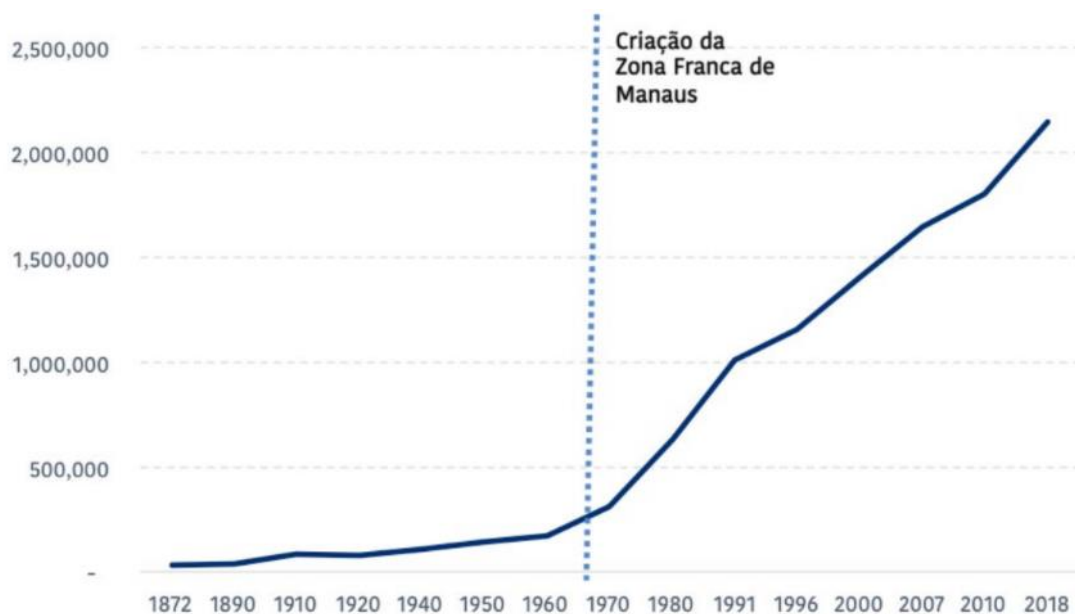
Figura IV – PIB per capita: Estados selecionados – 1940-2010 (1970 = 100)



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.18

Com a análise sobre PIB per capita, relatada na figura IV, no que tange ao crescimento, por estado, verifica-se a notória liderança amazonense. Tomando como ano base 1970, observa-se o aumento do referido índice no Amazonas frente às demais regiões, a partir dos anos iniciais de instalação da ZFM, tendência a qual permaneceu crescente no período analisado. Pode-se atrelar o aumento do PIB do estado a partir da década de 1980, às disposições fiscais estabelecidas no decreto-lei nº 1.435, de 16 de dezembro de 1975, as quais tinham por objetivo os incentivos à industrialização nacional.

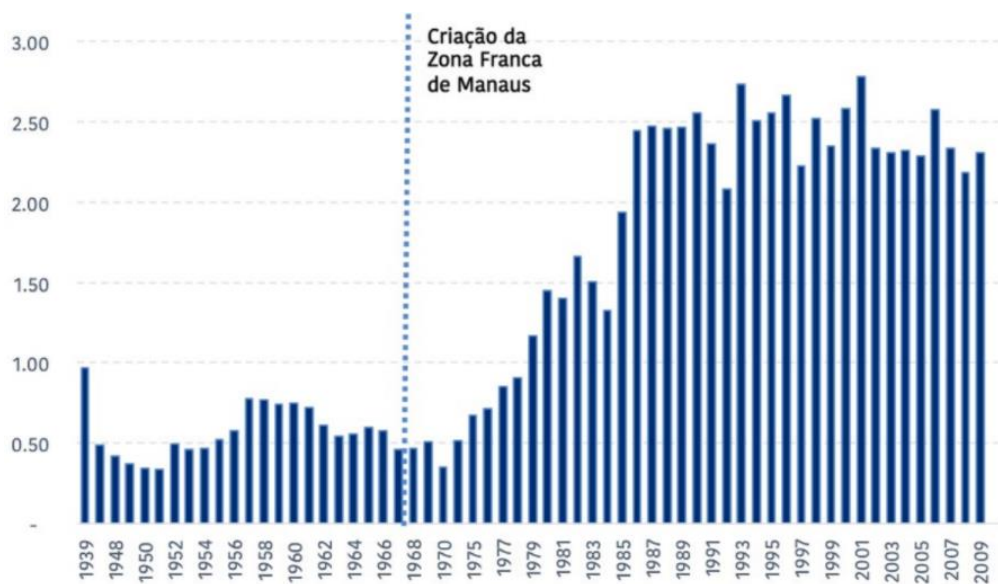
Figura V – População total do Município de Manaus – 1872-2018 (em milhares)



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.20

Outro fator que vale ser observado é o aumento populacional no município de Manaus, apresentado pela figura V, este provocado pela produção do PIM que atraiu a migração para a região, dada as oportunidades empregatícias. A população na capital do estado amazonense, encontrava-se abaixo de quinhentos mil indivíduos nos anos iniciais da ZFM, porém observa-se aumento significativo a partir da década de 1970, sendo que no ano de 2018, a cidade abrigava mais de dois milhões de habitantes.

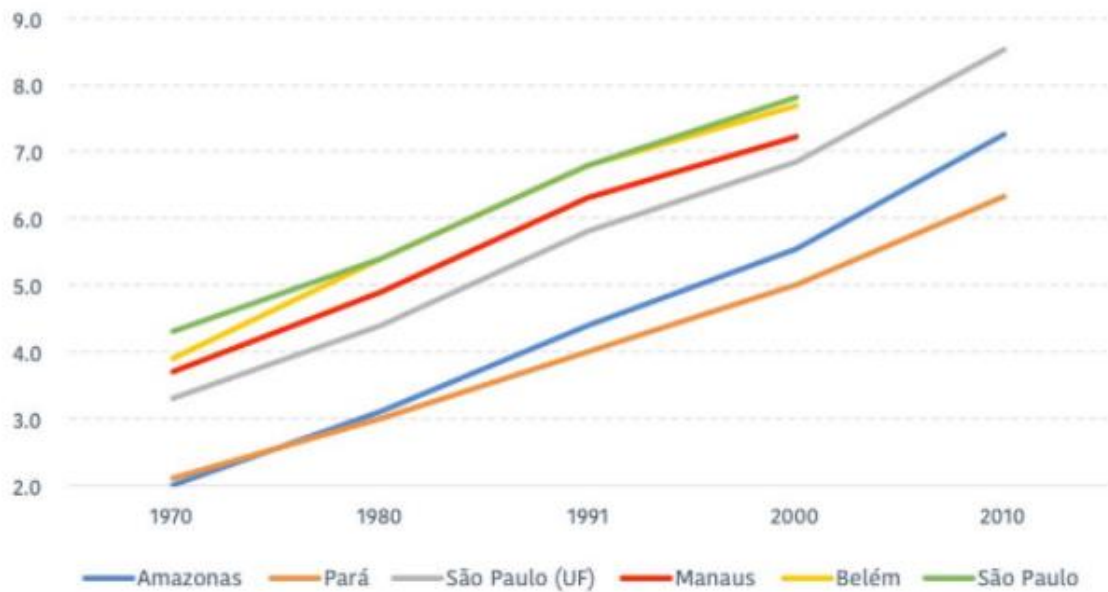
Figura VI: Amazonas – Valor adicionado da indústria de transformação (% no valor adicionado da indústria de transformação brasileira) 1939-2009



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.26

Na figura VI, é apresentada a perspectiva de agregação de valor à mercadoria fabricada, analisando a participação amazonense frente à nacional, sendo possível verificar que em 1968, o estado representava cerca de 0,05% do valor adicionado da indústria de transformação brasileira. Porcentagem esta, crescente ao longo do período analisado, tendo seu destaque, no ano de 2001, com a porcentagem próxima aos 3%. O gráfico reflete a importância da administração da SUFRAMA, bem como dos benefícios fiscais, responsáveis pela construção de uma área de desenvolvimento da indústria nacional, assim com o incentivo à indústria de transformação, pode-se observar o aumento no valor agregado da mercadoria fabricada.

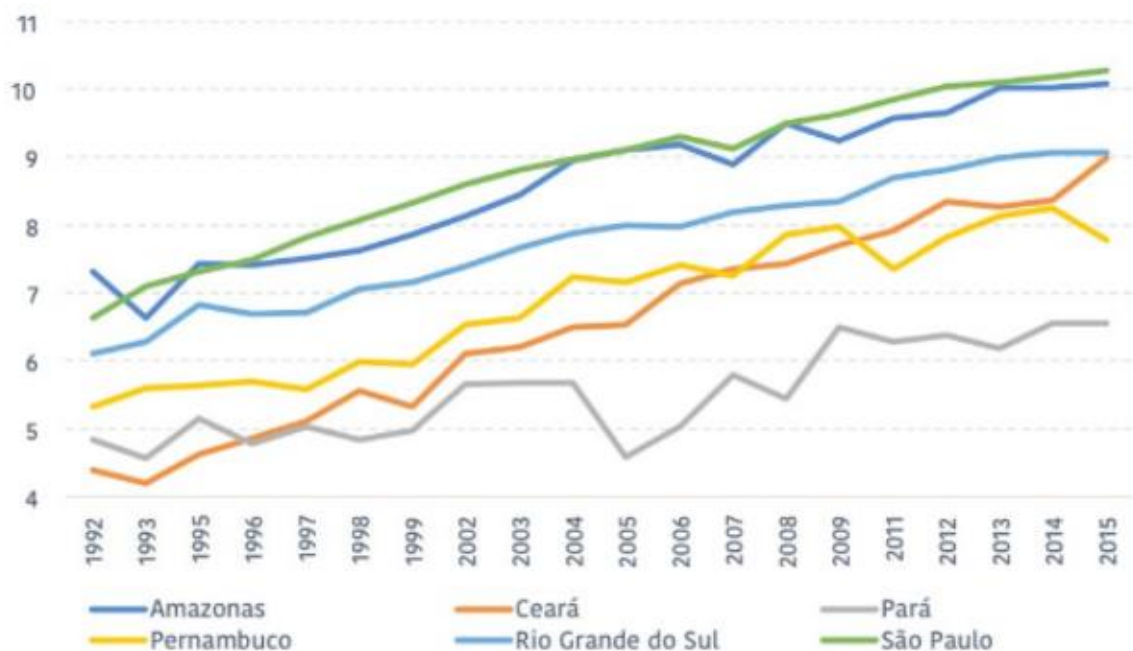
Figura VII – Média de Anos de Escolaridade – Estados selecionados – 1970-2010



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.29

Analisando o impacto da ZFM nos âmbitos educacionais e de desenvolvimento do capital humano, observa-se na figura VII tendência de crescimento na média de anos de escolaridade na população amazonense. A análise iniciada a partir da década de 1970, mostra que os anos dedicados aos estudos entre os amazonenses eram semelhantes ao paraenses em 1970, com aproximadamente dois anos, mas a partir da década seguinte, a média de anos de escolaridade do Amazonas passa a destacar-se em relação ao estado vizinho, superando os sete anos em 2010.

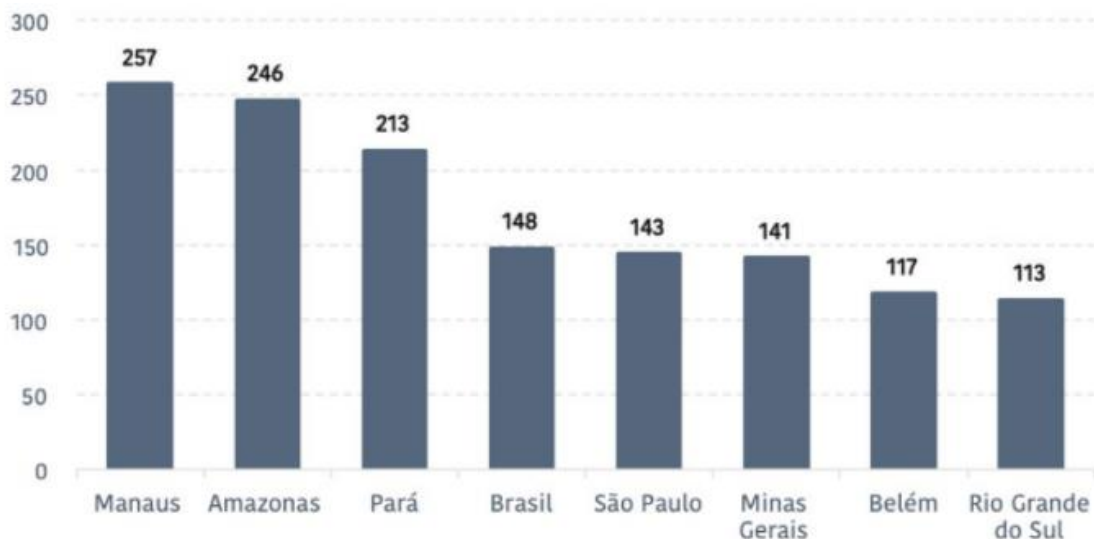
Figura VIII- Anos de estudos dentre os ocupados na indústria



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.29

Considerando-se os anos dedicados aos estudos em trabalhadores da indústria, fator apresentado na figura VIII, observa-se o aumento dos anos dedicados à educação, fruto do impacto do desenvolvimento industrial, sendo que o índice amazonense assemelha-se ao paulista, apresentando o acréscimo nos anos de estudo dos trabalhadores, ultrapassando a média de dez anos em 2015.

Figura IX – Crescimento do capital humano – Brasil e Regiões selecionadas – 1980-2000
(variação %)



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.31

Tendo por definição de capital humano como o valor esperado presente dos rendimentos anuais (descontados a 10% a.a.) associados à escolaridade e experiência (idade) da população ativa (15 a 65 anos), analisando o período compreendido entre 1980 a 2000, nota-se o aumento de 257% na capital amazonense, número este superior à média nacional, como apresentado pela figura IX. Ademais, o crescimento do capital humano mostra-se mais expressivamente em estados do Norte brasileiro, como no Amazonas e Pará, do que em estados do centro-sul como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Figura X – Coeficiente de Gini – Brasil, Amazonas e Pará – 1976-2014



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.32

O índice de Gini, desenvolvido pelo matemático italiano Conrado Gini, visa mensurar a concentração de renda, ou seja, trata-se de um índice utilizado para calcular a desigualdade social. Apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e os mais ricos, o referido índice varia de zero a um, e deve ser interpretado da maneira que quanto menor o valor, maior o grau de igualdade, ou seja, o índice de gini igual a zero representa completa igualdade.

Analisando o coeficiente de Gini dos estados Amazonas e Pará, bem como o brasileiro, entre 1976 a 2014, nota-se que o índice amazonense manteve-se abaixo do nacional em quase todo o período em questão, ultrapassando o valor brasileiro em 2013, ano em que o índice no estado estava próximo a 0,550, valor este apresentado pela figura X. Comparando o índice do Amazonas ao paraense, além destes apresentarem menor instabilidade frente ao nacional, observa-se que até a década de 1990 o estado do Amazonas apresentava menores valores do índice, enquanto no período posterior, o estado do Pará passou a apresentar queda.

Figura XI – Renda Média domiciliar per capita – São Paulo e Amazonas – 1976-2010
(1976=100)



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.32

Comparando a trajetória da renda média domiciliar per capita, dos estados de São Paulo e Amazonas, no período compreendido entre 1976 e 2009, observa-se o destaque do crescimento amazonense, sobretudo na década de 1980, como mostra a figura XI. Já na década de 1990, a renda média per capita do Amazonas apresenta queda no crescimento, chegando ao início dos anos 2000 a um aumento de 80%, entretanto após este período o estado passa a recuperar-se, ultrapassando o estado paulista em 2009, com um aumento de 140%.

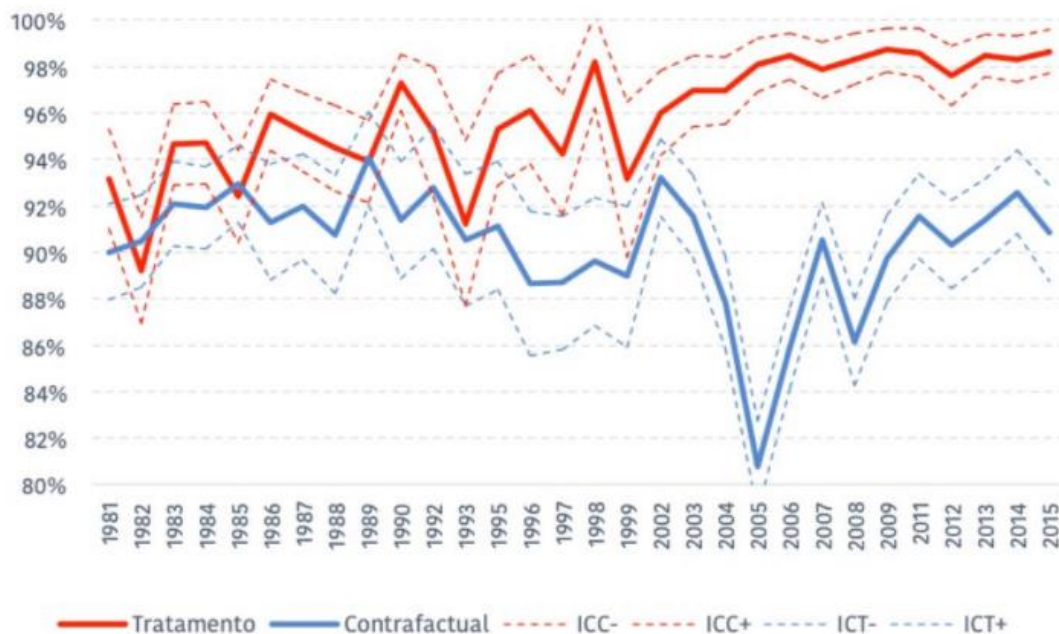
Para uma análise mais precisa do impacto da ZFM na região, o estudo feito pela FGV em 2019 (Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades), apresenta também, uma comparação entre os índices da ZFM e uma amostra contrafactual, composta por regiões que possuem características semelhantes ao estado, para assim permitir uma análise de como é a região metropolitana do estado com a ZF e como seria sem a implantação desta. Portanto, observou-se duas situações, uma composta pela região que dispõe dos benefícios fiscais da ZFM e outra representando como se tal política não tivesse ocorrido.

Para tal análise, utilizou-se uma região de controle, ou seja, uma área que pudesse representar a Região Metropolitana de Manaus na ausência da zona franca, com aspectos de evolução econômica e social. A metodologia utilizada para realização da comparação foi a de Controle Sintético, correspondente a média ponderada de regiões não afetadas pela ZFM, que os pesos dependem da similaridade com a Região Metropolitana de Manaus. O grupo de controle foi composto por outras localidades da região Norte brasileira, como Região Metropolitana de Belém, interior do Pará e Região Metropolitana de Macapá, sendo utilizadas

como variáveis para construção do modelo, a população, a densidade populacional e a distribuição setorial do PIB, e para geração dos pesos dados do IBGE por áreas mínimas comparáveis (AMC) de 1920 a 1970, período em que a Região Metropolitana de Manaus não havia sofrido os impactos da ZF.

Após a estimação do grupo de controle, foram analisados índices de ambos os grupos, a partir de dados obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) entre, 1981 e 2015, para indivíduos com idade entre quinze e sessenta e quatro anos, a fim de observar os impactos da ZFM. Nos gráficos a seguir serão exibidos os dados referentes ao grupo de tratamento, correspondente à Região Metropolitana de Manaus, bem como o grupo contrafactual, respectivo à área de controle.

Figura XII – Proporção de Alfabetizados na Indústria de Transformação¹⁵ – 1981-2015

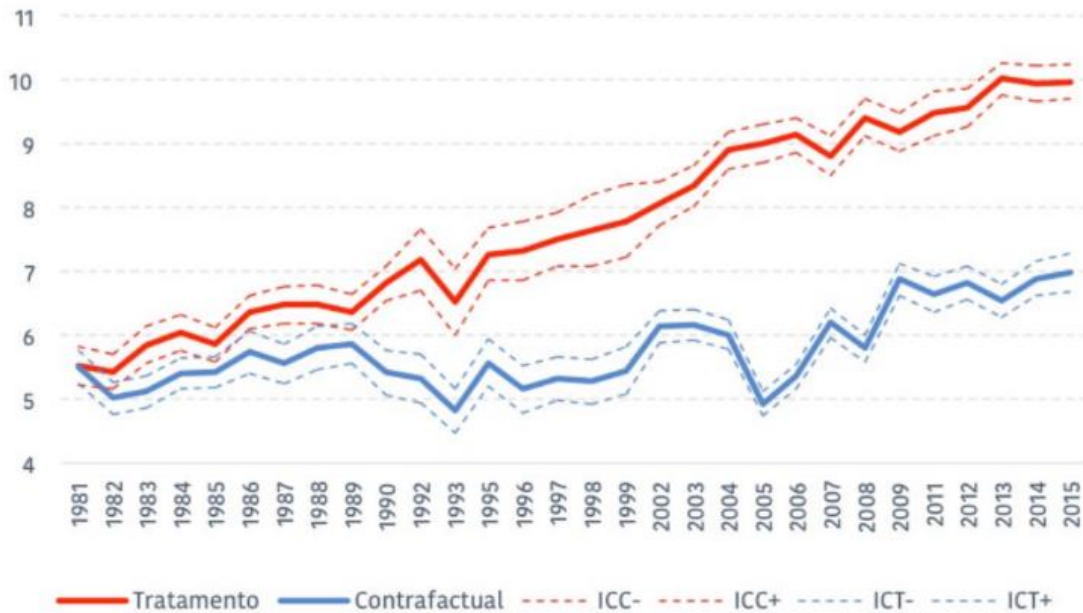


Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.36

Como observado na figura XII, até o início dos anos 2000, a proporção de alfabetizados na indústria de transformação entre o grupo de tratamento e contrafactual não apresenta grande distinção, embora o número de alfabetizados tenha sempre se mantido superior na Região Metropolitana de Manaus. Porém, a partir do referido ano, houve um crescimento significativo do índice em questão na área impactada pela ZFM, mantendo-se em tendência de aumento, sendo que no ano de 2015, a proporção de empregados na indústria de transformação alfabetizados, ultrapassava 98%.

¹⁵ Nos gráficos são apresentadas as informações referentes ao grupo de tratamento e contrafactual, bem como seus respectivos intervalos de confiança, construídos para o nível de 95% de confiança.

Figura XIII – Anos de estudos dentre os ocupados na indústria de transformação – 1981-2015



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.37

Analisando os anos de estudos entre os os trabalhadores da indústria de transformação, apresentado na figura XIII, nota-se novamente, o destaque do grupo de tratamento, o qual é correspondente aos indivíduos da Região Metropolitana de Manaus. Dentre os ocupados na indústria em questão, os anos dedicados aos estudos do grupo de tratamento, passa a apresentar crescimento consideravelmente maior em relação ao grupo contrafactual a partir da década de 1990, atingindo em 2010, a média de dez anos de estudo contra sete do grupo comparativo.

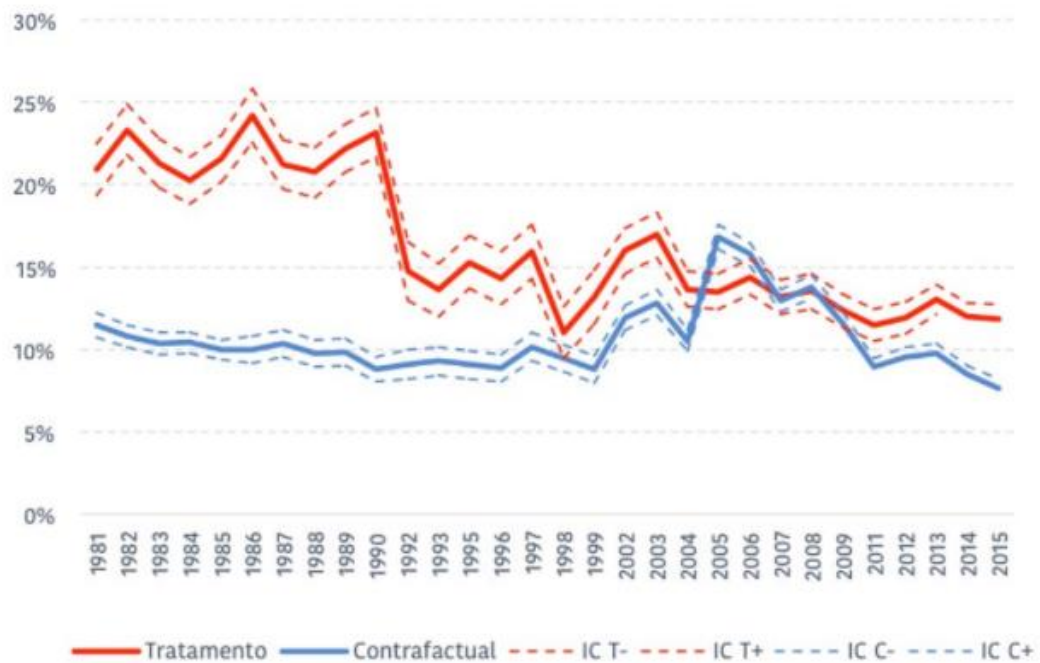
Figura XIV – Proporção de domicílios com acesso à água – 1981-2015



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.38

A perspectiva de saneamento básico também deve ser avaliada, a fim de verificar se houve melhora nas condições de vida da população envolvidas pela ZFM no que tange à infraestrutura. Como apontado pela figura XIV, em 1981, cerca de 70% dos domicílios do grupo de tratamento possuíam acesso à água, já em 2015, o nível de residências atendidas elevou-se para aproximadamente 90%. Embora o indicador não apresente grandes distinções numéricas entre os grupos analisados, pode-se notar que a expansão do acesso à água ocorreu de maneira mais rápida na área impactada pela ZFM.

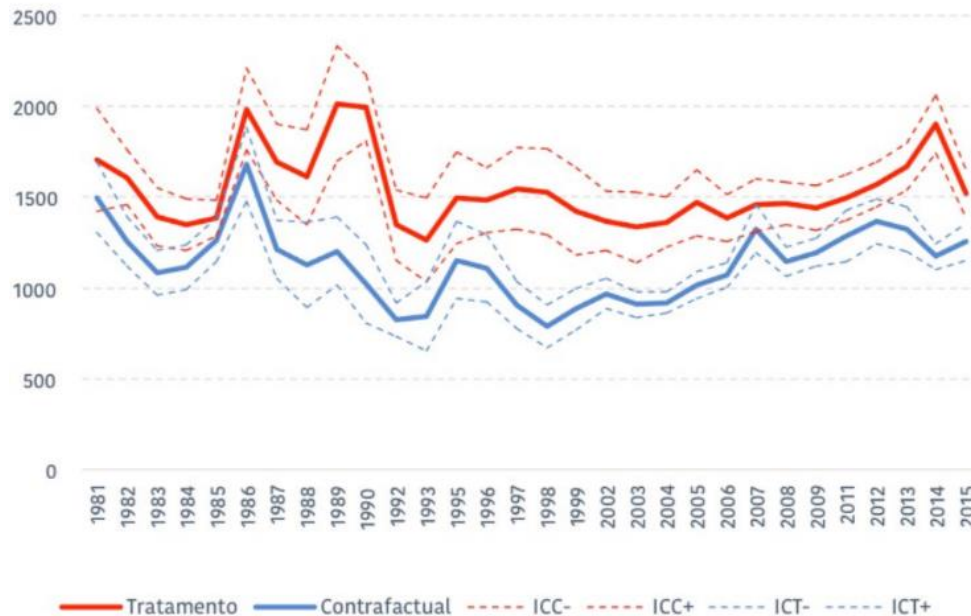
Figura XV – Proporção de empregos na indústria – 1981-2015



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.39

A proporção de empregos na indústria apresentou maior representatividade ao longo da década de 1980, no grupo correspondente à Região Metropolitana de Manaus, como abordado pela figura XV. Embora a diferença entre os grupos tenha apresentado queda nas décadas seguintes, a partir do ano de 2011, a diferença na empregabilidade da indústria volta a ser estatisticamente significativa no grupo de tratamento. Tal indicador demonstra o impacto da Zona Franca de Manaus no que se refere à empregabilidade formal.

Figura XVI – Renda do trabalho principal na indústria de transformação – 1981-2015



Fonte: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV), 2019, p.40

Avaliando a renda do trabalho principal dedicado à indústria de transformação, a figura XVI permite a observação de que o grupo de tratamento apresentou maiores valores ao longo de todo o período analisado. Os picos de destaque são observados entre as décadas de 1980 e 1990, os quais apresentavam uma renda média equivalente a R\$2.000,00, sendo que após um período de queda salarial em ambos os grupos analisados, o salário médio no setor em 2015 girava em torno de R\$1.500 na Região Metropolitana de Manaus, enquanto no grupo contrafactual o valor era 20% menor.

Na próxima seção serão analisados os índices abordados, de modo a confrontar com os objetivos estipulados em decretos da ZFM, a fim de verificar se estes foram cumpridos, ocasionando assim impactos socioeconômicos positivos no estado amazonense.

6.2 COMPARATIVO ENTRE OS DECRETOS DE LEI DA ZFM E OS ÍNDICES SOCIOECONÔMICOS OBSERVADOS

A presente seção, visa analisar os resultados apresentados na seção anterior de maneira conjunta aos decretos de lei referentes à ZFM, para observar se os objetivos estipulados apresentaram os resultados desejados. Para realizar tal análise, foram utilizados além dos índices apresentados na seção 4.1, o quadro II exibido no capítulo 3.3.

Como apontado pela análise descritiva dos decretos, pode-se listar como propósitos centrais da implantação do modelo de zona franca em Manaus:

- Criação de uma área de livre comércio, com incentivos fiscais capazes de fomentar o estabelecimento industrial;
- Desenvolvimento regional e integração do estado com a economia nacional;
- Benefícios sociais aos trabalhadores, promovendo investimentos em capital humano para a melhoria de vida, no âmbito econômico e social;
- Progresso tecnológico e de inovação.

Dentre os principais objetivos determinados pelos decretos de 1967, 1975 e 1991, pode-se destacar o desejo de criação, no interior amazonense, de um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas as quais permitam o desenvolvimento regional. Partindo da análise dos índices apontados na seção anterior, referente aos resultados, observa-se que os anseios possuem respostas positivas, sobretudo ao considerar-se as empresas estabelecidas no polo e seus distintos setores, bem como a participação crescente amazonense no PIB nacional.

Ademais, a partir de 1970, ou seja, em seguida às determinações de 1967, o PIB per capita demonstrou consideráveis aumentos ao longo do período analisado, assim como o valor adicionado da indústria de transformação se mostrou crescente. Vale ressaltar a renda de trabalhadores da indústria de transformação, a qual corresponde a um salário acima da média em comparação com o mesmo setor em outras localidades, assim como a renda média familiar no estado do Amazonas, manteve-se superior ao estado de São Paulo nas décadas de 1980 e 1990, sendo que em 2009, a área beneficiada pela zona franca passou a destacar-se novamente.

No que tange aos objetivos relacionados aos benefícios sociais aos trabalhadores e aos investimentos em capital humano, expressos, principalmente na lei de 1991, pode-se constatar os aspectos positivos nos resultados referentes à educação. Sendo estes expressos pela média de anos de escolaridade, os anos dedicados aos estudos dentre os ocupados na indústria, bem como a proporção de alfabetizados, sendo que estes índices apresentaram crescimento considerável, expressando assim impactos positivos da ZFM no desenvolvimento humano, fator este também observado pelo destaque no crescimento do capital humano amazonense em comparação aos demais estados e nacionalmente.

De maneira geral, os índices apresentados estão em concordância com os decretos estabelecidos, demonstrando melhoria nos aspectos socioeconômicos da população impactada pela ZFM. Ademais, é possível observar a robustez industrial de Manaus, sobretudo do setor tecnológico, fator este resultante dos pressupostos fiscais os quais estipulam regras de investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Porém é importante destacar, que tal

potencialidade do PIM poderia ser mais explorada, não fosse a problemática observada no âmbito da infraestrutura de transporte e logística, o qual embora visado nos objetivos dos decretos, necessita de mais atenção e investimentos¹⁶, já que implica, inclusive na integração econômica entre o estado amazonense e o restante do país.

Também é possível observar, que embora haja melhoria de vida da população impactada pela ZFM, apresentada pelos índices econômicos e sociais, o progresso ocorre de maneira gradual e lenta, fator este que pode ser gerador da postergação dos benefícios e incentivos fiscais até o ano de 2073.

¹⁶ Entre os objetivos presentes na Emenda Constitucional 83/2014, encontram-se investimentos em infraestrutura e logística. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/zona-franca-de-manaus-esta-oficialmente-prorrogada-ate-2073>

7. CONCLUSÃO

Com o objetivo de analisar se os objetivos estabelecidos com a implantação da Zona Franca de Manaus foram cumpridos, e assim houve melhoria nas condições de vida da população amazonense, o presente trabalho buscou entender o contexto geral de zona franca, bem como os aspectos particulares do caso brasileiro, e seus respectivos indicadores.

Considerando as definições apresentadas no referencial teórico, acerca dos pressupostos de zona franca, conclui-se que a ZFM atende os requisitos característicos de uma zona. Sendo estes representados por área dotada de incentivos econômicos e isenções fiscais, com foco no atendimento do mercado nacional, bem como no desenvolvimento da região em questão e na melhoria de vida da sociedade envolvida.

No que tange aos decretos observa-se a concordância destes com o anseio do estabelecimento de uma área de zona franca, sendo que ao longo do desenvolvimento da ZFM, as leis concentraram-se no fomento ao crescimento da indústria nacional, sobretudo em setores tecnológicos, com os incentivos destinados à pesquisa e desenvolvimento. Ademais, os atuais benefícios fiscais concedidos à ZFM atendem a inúmeras empresas, incentivando assim a economia local, bem como proporcionando o desenvolvimento do capital humano local, como apresentado pelos índices decorridos na seção de resultados.

Os resultados observados ocasionados pela instalação da ZFM, apontam melhoria em aspectos econômicos, tais como crescimento do PIB, aumento da renda, bem como desenvolvimento social, principalmente no que tange à educação. Pode-se observar, inclusive, por meio da análise comparativa, que sem a instalação da área de zona franca, o estado amazonense não se encontraria com tais índices favoráveis.

Confrontando os resultados almejados pelos decretos com os resultados concretos, em concordância com os pressupostos apontados no referencial teórico, e considerando, principalmente, que a implantação da ZFM deve ser entendida por uma perspectiva além dos lucros, e sim pelo cunho socioeconômico, pode-se concluir que houve impacto consideravelmente positivo sobre a população amazonense. Aspectos estes observados sobretudo, em índices referentes à educação, renda, trabalho, desenvolvimento de indústrias e tecnologia.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Marcelo Magaldi. **Os Impactos da Abertura Econômica na Zona Franca de Manaus e o Desempenho do Setor Externo dos Polos Eletroeletrônico e De Duas Rodas No Período De 1990 A 2004**. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional.) - Universidade Federal Do Amazonas, [S. l.], 2005.
- BISPO, Jorge de Souza. **Criação E Distribuição De Riqueza Pela Zona Franca De Manaus**. 2009. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade de São Paulo, [S. l.], 2009.
- BRIGLIA, Bernardo Benning. **Zona Franca De Manaus: Um bom investimento?**. 2009. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Economia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, [S. l.], 2009.
- CARVALHO, Marcelo Bastos Seráfico de Assis. **O Empresário Local E A Zona Franca De Manaus: Reprodução Social E Globalização Econômica**. 2009. Trabalho de conclusão de curso (Pós Graduação em Sociologia) - Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, [S. l.], 2009.
- CASTRO, Edna Ramos de; CAMPOS, Índio. **Formação Socioeconômica Da Amazônia**. Coleção Formação Regional Da Amazônia, [s. l.], 2015.
- CELINO, Eduardo André de Brito. **As Zonas de Desenvolvimento Econômico como Instrumento de Política Pública: o Caso da China**. 2006. Trabalho de conclusão de curso (Pós Graduação em Administração) - Universidade de Brasília, [S. l.], 2006.
- COSTA, Francisco de Assis. **Formação Rural Extrativista na Amazônia: Os desafios do desenvolvimento capitalista (1720-1970)**. [S. l.: s. n.], 2012.
- COSTA, Nara Shirley de Sousa. **Das zonas francas e sua importância na atualidade: os exemplos de Manaus e a Terra do Fogo**. Caderno Metropolitano, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/fyKNvJnsSPhzrpm4nLTqxdp/?lang=pt>. Acesso em: 30 jan. 2021.
- FIAS (Washington). **Special Economic Zones: Performance, Lessons, Learned, and Implications for Zone Development**. **FIAS Anual Review**, [s. l.], Abril 2018.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Brasil). **Zona Franca de Manaus Impactos, Efetividade e Oportunidades**. **Estudos FGV**, [S. l.], p. 1-102, 1 abr. 2019.
- GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- HERNANDES, Rosângela de. **O Impacto Dos Incentivos Fiscais Na Situação Sócio-Econômica De Manaus**. 2011. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade de Caxias do Sul, [S. l.], 2011.
- IPEA (Brasil). **O que é? - Índice de Gini**. In: **IPEA: Desafios do Desenvolvimento**. [S. l.], 1 nov. 2004. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 5 maio 2021.

IPEADATA. Regional: PIB por Estado. In: **IPEADATA**. [S. l.], 2017. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 7 maio 2021.

KAPOOR, Radhika; TEWAR, Ritika. **Investimentos Estrangeiros Diretos Nas Economias Bric: Mudando O Cenário De Investimento**. Revista tempo do mundo, [s. l.], agosto 2010.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (AM). SUFRAMA. Histórico. In: **SUFRAMA**. [S. l.], 28 ago. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/o-que-e-o-projeto-zfm>. Acesso em: 2 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (AM). SUFRAMA. Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 2016 - 2021. **Caderno Indicadores**, [s. l.], 26 abr. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/indicadores/caderno_indicadores_janeiro_fevereiro_2021__gerado_26-04-2021_.pdf. Acesso em: 4 maio 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (AM). SUFRAMA. Notícias: Zona Franca de Manaus está oficialmente prorrogada até 2073. In: **SUFRAMA**. [S. l.], 5 ago. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/zona-franca-de-manaus-esta-oficialmente-prorrogada-ate-2073>. Acesso em: 1 abr. 2021.

MORAES, Bruno de Paula. **Zonas de Processamento de Exportações: Um instrumento defasado?**. 2015. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, [S. l.], 2015.

OLIVEIRA, Wesley Pereira de; TRINDADE, José Raimundo Barreto; MACHADO, Nathalia Menezes. Borracha, Nordeste e Floresta: **A Economia E A Sociedade Amazônica Nos Dois Ciclos Gomíferos**. 2012. Trabalho de conclusão de curso (Pós Graduação em Economia) - Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia, [S. l.], 2012.

PASCOAL, Aryclenes José Sátiro. **A Importância Das Zees No Crescimento Econômico, O Caso Da Zee Luanda-Bengo**. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional) - Universidade de Lisboa, [S. l.], 2018.

PENA, Rodolfo Alves. Geografia do Brasil: Zona Franca de Manaus. In: **Brasil Escola**. [S. l.], 2015. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/zona-franca-manaus.htm>. Acesso em: 28 maio 2021.

PRADO, Maria Lígia Coelho; CAPELATO, Maria Helena Rolim. Economia e Finanças nos primeiros anos da República: A borracha na economia brasileira da Primeira República. In: FAUSTO, Boris; HOLANDA, Sergio Buarque de. **História Geral da Civilização Brasileira**. [S. l.: s. n.], 2006. cap. 3.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Decreto-Lei nº 1.435, de 16 de dezembro de 1975**. Altera a redação dos artigos

7º do Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e 2º do Decreto-lei nº 356, de 15 de agosto de 1968, e dá outras providências. [S. 1.], 16 dez. 1975.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967**. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. [S. 1.], 7 dez. 1966.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Lei nº 13.969, de 26 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores e altera a Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. [S. 1.], 26 dez. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991**. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. [S. 1.], 30 dez. 1991.

SEBRAE (Brasil). Lei de Informática na Zona Franca de Manaus: O que é a Lei de Informática?. In: **Data Sebrae**. [S. 1.], 23 abr. 2018. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/lei-de-informatica-na-zona-franca-de-manaus/>. Acesso em: 16 dez. 2020.

SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. **A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil**. Estudos Avançados, [s. 1.], 2005.

SMORIGO, Jorge; BRAGA, Helson. **Zonas Francas e Desenvolvimento Regional**. Conjuntura Econômica, [s. 1.], maio 1992.

SOUZA, Pedro Carvalho Loureiro de. **A Economia da Borracha Amazônica**. 2006. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Economia) - Pontifícia Universidade Católica Do Rio De Janeiro, [S. 1.], 2006.

SUFRAMA (AM). Modelo ZFM. In: **SUFRAMA**. [S. 1.], dezembro 2015. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/modelozfm.cfm>. Acesso em: 9 fev. 2021.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **Fundamentos Teóricos e Metodológicos do Estudo da História Econômica. História Econômica e História de Empresas**, [s. 1.], 2008.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

TEIXEIRA, Louisiana Cavalcanti. **A Zona Franca De Manaus: Evolução E Resultados**. 2013. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Economia) - Universidade Federal Do Rio De Janeiro, [S. 1.], 2013.

TREVAS, Roberto Y Plá. **Socialismo de Mercado:** Um estudo da Influência das diretrizes do partido comunista da China na cidade de Shenzhen. 2020. Trabalho de conclusão de curso (Pós Graduação em Ciência Política) - Universidade Católica de Pernambuco, [S. l.], 2020.