

A Zona Franca de Manaus pós Constituição Federal de 1988: trinta anos de desafios para a reinvenção do modelo de desenvolvimento da Amazônia

*La Zona Franca de Manaus después de la Constitución Federal brasileña
de 1988: treinta años de desafíos para la reinvencción del modelo
de desarrollo de la Amazonía*

*Manaus Free Trade Zone after Brazil's Federal Constitution of 1988:
thirty years of challenges for the reinvention of the Amazonia
development model*

Kamyle Medina Monte Rey¹
José Celso Pereira Cardoso Júnior²

Resumo

REY, Kamyle Medina Monte; JÚNIOR, José Celso Pereira Cardoso. A Zona Franca de Manaus pós Constituição Federal de 1988: trinta anos de desafios para a reinvenção do modelo de desenvolvimento da Amazônia. *Revista C&Trópico*, v. 43, edição especial, p. 227-252, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp\(2019\)p.221-246](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.221-246)

O presente artigo pretende explicar como se deu a constitucionalização da Zona Franca de Manaus (ZFM) em 1988, bem como suas prorrogações posteriores em 2003 e 2014. Também visa abordar os principais desafios para a manutenção dessa política pública e, conseqüentemente, dos benefícios gerados por ela no que tange ao desenvolvimento regional e à preservação do meio ambiente. O artigo é dividido em seis partes. Na primeira, é explicado o conceito de ZFM e é traçada uma breve contextualização histórica do que levou à criação dessa política pública e de como foram seus primeiros vinteanos de vigência, sob o modelo de substituição de importações. Na segunda, é explicado o processo de constitucionalização do modelo ZFM em 1988. Na terceira, são expostas as principais adaptações realizadas para a manutenção do modelo pós-constitucionalização e abertura da economia. Na quarta, explicam-se as condições que permitiram a prorrogação dos incentivos fiscais em 2003, bem como a situação da atuação estatal e dos investimentos até 2014. Na quinta, o foco é o processo político para a aprovação da última prorrogação da ZFM, em 2014, que estendeu seus benefícios até 2073 para Manaus e até 2050 para as Áreas de Livre Comércio. Na conclusão, chega-se ao entendimento de que para que o modelo possa ser bem-sucedido, gerando externalidades positivas

¹ Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Economista na Assessoria Internacional do Conselho Administrativo de Defesa Econômica do quadro permanente da Superintendência da Zona Franca de Manaus. E-mail: kamylemedina@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5053-6060>

² PhD em Governo e Políticas Públicas pela Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: zcelsojr@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8463-6844>

econômicas, sociais e ambientais mais intensas que as que já produziu até hoje, é necessário que sejam criadas outras vantagens competitivas à ZFM para além da segurança jurídica oferecida pelos incentivos fiscais concedidos desde 1967.

Palavras-chave: Zona Franca de Manaus. Desenvolvimento Regional. Amazônia. Incentivos Fiscais

Abstract

REY, Kamyle Medina Monte; JÚNIOR, José Celso Pereira Cardoso. Manaus Free Trade Zone after Brazil's Federal Constitution of 1988: thirty years of challenges for the reinvention of the Amazonian development model. *Revista C&Trópico*, v. 43, special edition, p. 227-252, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp\(2019\)p.221-246](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.221-246)

This article aims to explain the process of constitutionalisation of the Manaus Free Trade Zone (ZFM) in 1988, as well as its extensions occurred in 2003 and 2014. It also aims to address the main challenges for the maintenance of this public policy and, consequently, the benefits generated by ZFM for the regional development and the preservation of the environment. The article is divided into six parts. In the first one, the concept of ZFM is explained and a brief historical context is drawn from what led to the creation of this public policy and its first vinteyears of existence under the import substitution model. In the second, the process of constitutionalisation of the ZFM model in 1988 is explained. In the third one, the main adaptations made for the maintenance of the policy after its constitutionalisation and the opening of the Brazilian economy are exposed. The fourth section exposes the conditions that allowed the tax incentives extension in 2003, as well as the state intervention profile and investments situation until 2014. In the fifth, the focus is the political process for the approval of the last extension of the ZFM in 2014, which extended its benefits by 2073 to Manaus and by 2050 to the Free Trade Areas. In conclusion, the success of the ZFM – generating positive economic, social and environmental externalities in a more significant way than in the policies previously implemented in the Amazon – depends on the creation of other competitive advantages rather than the legal certainty offered by the tax incentives granted since 1967.

Keywords: Manaus Free Zone. Regional development. Amazon. Tax incentives.

Resumen

REY, Kamyle Medina Monte; JÚNIOR, José Celso Pereira Cardoso. La Zona Franca de Manaus después de la Constitución Federal brasileña de 1988: treinta años de desafíos para la reinención del modelo de desarrollo de la Amazonia. *Revista C&Trópico*, v. 43, edición especial, p. 227-252, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp\(2019\)p.221-246](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.221-246)

El presente artículo pretende explicar cómo se dio la constitucionalización de la Zona Franca de Manaus (ZFM) en 1988, así como sus extensiones posteriores en 2003 y 2014. También pretende abordar los principales desafíos para el mantenimiento de esa política pública y, consecuentemente, de los beneficios generados por ella en lo que se refiere al desarrollo regional ya la preservación del medio ambiente. El artículo se divide en seis partes. En la primera, se explica el concepto de ZFM y se hace una breve contextualización histórica de lo que llevó a la creación de esa política pública y de

cómo fueron sus primeros vinteaños de vigencia, bajo el modelo de sustitución de importaciones. En la segunda, se explica el proceso de constitucionalización del modelo ZFM en 1988. En la tercera, se exponen las principales adaptaciones realizadas para el mantenimiento del modelo después de su constitucionalización y de la apertura de la economía brasileña. En la cuarta, se explican las condiciones que permitieron la extensión de los incentivos fiscales en 2003, así como la situación de la actuación estatal y de las inversiones hasta 2014. En la quinta, el foco es el proceso político para la aprobación de la última prórroga de la ZFM, en 2014, que extendió sus beneficios hasta 2073 para Manaus y hasta 2050 para las Áreas de Libre Comercio. En la conclusión, se llega al entendimiento de que para que el modelo pueda ser exitoso, generando externalidades positivas económicas, sociales y ambientales más intensas que las producidas hasta hoy, es necesario que se creen otras ventajas competitivas a la ZFM más allá de la seguridad jurídica ofrecida por los incentivos fiscales concedidos desde 1967.

Palabras clave: Zona Franca de Manaus. Desarrollo Regional. Amazonía. Incentivos fiscales.

Data de submissão: 12/07/2019

Data de aceite: 24/07/2019

1. Introdução: definições gerais e antecedentes históricos

1.1. O Que é a Zona Franca de Manaus

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

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

A ZFM passou a compreender outras áreas da Amazônia Ocidental e do Amapá (AMOC) a partir de 1989. Desde então, foram criadas sete Áreas de Livre Comércio (ALC) objetivando promover o desenvolvimento de municípios que compreendem fronteiras internacionais na Amazônia. Isso se dá por meio da extensão de alguns benefícios fiscais da ZFM, relativos aos pilares comercial e agropecuário do modelo. A primeira ALC criada foi a do município de Tabatinga, no Amazonas (Lei nº 7.965/89); em seguida, foram criadas as de Macapá-Santana (Lei nº 8.387/91, artigo II), no Amapá; Guajará-Mirim (Lei nº 8.210/91), em Rondônia; Cruzeiro do Sul e Brasília-Epitaciolândia (Lei nº 8.857/94), no Acre; e a de Paracaima e Bonfim (Lei 8.256 de 1991)³, em Roraima (SUFRAMA, 2010).

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

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

Para fins de delimitação da pesquisa, no presente trabalho, quando se abordar a questão dos incentivos fiscais, a análise será restrita aos incentivos concedidos, no âmbito do Governo Federal, pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

1.2. Antecedentes e contextualização

1.2.1. A Amazônia pré-ZFM

O modelo de desenvolvimento Zona Franca de Manaus surgiu após sucessivas tentativas governamentais para tirar a região amazônica da intensa recessão econômica pela qual passava, após o fim de dois ciclos da borracha experimentados pela região, e que proporcionaram altos índices de arrecadação tanto para o governo central quanto para o local.

³ A ALC de Paracaima e Bonfim teve seu funcionamento alterado pela Lei 11.732 de 2008, que modificou sua área de Paracaima e Bonfim para Boa Vista e Bonfim, além de lhe acrescentar benefícios relativos à industrialização.

Enquanto a borracha amazônica era maciçamente exportada para os EUA, servia como matéria-prima para fabricação de produtos utilizados na Segunda Guerra Mundial e gerava superávits comerciais e tributários para o Brasil, além de prestígio junto aos estadunidenses. Enquanto isso, no Centro-Sul do país, eram dados incentivos para que um processo de industrialização autônomo se iniciasse no Brasil.

Dessa maneira, na década de 1940, enquanto no Sudeste o governo incentivava a industrialização, no Norte a política era a de recrutamento de “soldados da borracha”⁴. Esses trabalhadores eram, em sua maioria, trazidos de áreas pobres do Nordeste brasileiro assoladas pela seca e pela falta de oportunidades, para trabalharem como mão de obra no interior da Amazônia na extração de borracha, sob a promessa de melhores condições de vida e de algum enriquecimento. Uma vez chegados na Amazônia, esses milhares de trabalhadores acabavam passando o resto de suas vidas em áreas isoladas no meio da floresta em regime de semiescavidão, impedidos de retornar a seus estados de origem, uma vez que o acesso ao restante do país se dava, na maioria das vezes, apenas por via aérea.

Com o final da Guerra e a interrupção do compromisso norte-americano de compra da borracha brasileira, além do surgimento de concorrentes internacionais mais competitivos para o produto, o ciclo da borracha na Amazônia chegou a seu fim, deixando milhares de trabalhadores espalhados pela floresta e sem meios de subsistência. Com poucas alternativas, esses indivíduos se viam diante de três opções: i. Migrar para as cidades próximas, sobretudo Manaus, que não estava preparada para receber esse contingente e também não oferecia oportunidades de inserção no mercado para essas pessoas, o que geraria sérios problemas urbanos; ii. Criar novos povoados em meio à floresta; ou iii. Voltar a viver da coleta de itens da floresta como subsistência, que era a forma que se vivia na Amazônia antes da borracha.

Para tentar reverter a situação, em 1947, o Governo Federal insistiu na recuperação da economia gomífera e, à semelhança do que havia feito com o café no Sudeste, iniciou a compra de excedentes da borracha, além de criar e reformular algumas instituições. Em 1950, criou o Banco de Crédito da Borracha, que tinha em seu escopo as operações de comércio e industrialização da borracha dentro do país. Em 1953, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) como tentativa de centralizar, unificar e conduzir a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que visava, através do crédito bancário, gerar fomento para as atividades produtivas da região, enfatizando a extração mineral, a agricultura, a industrialização de matérias-primas regionais e o estabelecimento de um plano viário para a região (SALAZAR, 2011). Os resultados dessas políticas, de acordo com Garcia (2006), acabaram sendo tímidos e pontuais, de forma que Malveira (2009) atribui à economia amazônica desse período a característica de “queda livre”.

4 Getúlio Vargas, em 1943, celebrou junto aos EUA os acordos de Washington, onde basicamente trocava a borracha brasileira pela tecnologia do aço para fomentar a industrialização do sudeste. O Brasil fornecia a borracha e, em troca obtinha-se o mais importante para a economia nacional: empréstimos dos Estados Unidos que proporcionavam a implantação de uma indústria brasileira através do domínio da tecnologia do aço e da consolidação da Companhia Siderúrgica Nacional, que enfrentava grandes problemas por falta de capital e tecnologia (SALAZAR, 2006).

Em 1964, ainda insistindo na produção de borracha, o governo reestruturou a Comissão Executiva de Defesa da Borracha, rebatizando-a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), que também não logrou resultados significativos para a Amazônia (FONSECA, 2011). Dessa maneira, a Amazônia, em particular Manaus, chegava em 1967 atravessando uma recessão econômica profunda.

1.2.2. Os primeiros vinte anos de ZFM

A criação da ZFM, por meio do Decreto-Lei nº 288 de 1967, surgiu com quatro importantes diferenciais estratégicos e conjunturais em relação às outras políticas de desenvolvimento já aplicadas na Amazônia até então, os quais, juntos, conseguiram transformá-la na mais bem-sucedida política pública para a região, cuja imensa biodiversidade consegue atuar ao mesmo tempo como seu maior ativo e passivo.

Esses diferenciais podem ser divididos em:

- a) Incentivo a uma atividade de maior valor agregado: Pela primeira vez, o Governo Federal resolveu incentivar na Amazônia uma atividade de maior valor agregado que não compreendesse apenas atividades extrativistas, a agricultura de subsistência ou a extração de borracha *in natura* para exportação;
- b) Situação geopolítica da época: O contexto mundial de Guerra Fria fazia com que a necessidade de ocupação do território, sobretudo das fronteiras, como forma de garantir a soberania nacional, fosse uma prioridade do governo militar, colocando a ocupação da Amazônia no centro da agenda governamental da época;
- c) A motivação central da política – Diferentemente da maioria das políticas aplicadas no país até então, a política pública Zona Franca de Manaus não foi pensada para atender aos interesses das principais oligarquias regionais, que se situavam na região centro-sul do país. O modelo foi planejado para resolver problemas estratégicos do país e, por ser implementado por um governo autoritário, as pressões oligárquicas, que sempre se deram contra a ZFM, não desempenharam um papel tão forte quanto em outros momentos e perfis de gestão;
- d) A criação da Suframa: Pela primeira vez na região, foi criado um arranjo institucional robusto, com autonomia e dotado de força política e econômica para implementar a política pública sob sua custódia. A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), nascida junto com a Zona Franca de Manaus (ZFM), tinha o apoio dos governos federal e local, e recursos próprios (com destaque para a receita própria e para as terras concedidas à autarquia), fatores que contribuíram para transformá-la em uma ponte entre o governo central e os interesses locais. Ao mesmo tempo em que a autarquia representa um braço do Governo Federal na região, atua como advogada dos interesses regionais em Brasília.

Os primeiros anos de vigência do modelo coincidiram com o auge do processo de industrialização brasileiro. Nessa época, alguns fatores contribuíram para o sucesso da primeira década da ZFM, como:

- a) A conjuntura internacional favorável, com destaque para o desenvolvimento da Ásia, que, buscando maior acesso a mercados para o escoamento de seus produtos, decidiu expandir sua produção para o Brasil e escolheu o Polo Industrial de Manaus para instalar suas fábricas;
- b) O perfil de atuação estatal do país. O milagre econômico, que vigorou entre 1968 e 1973, impulsionou consigo a ZFM. Posteriormente, mesmo com os choques do Petróleo da década de 1970, o governo optou pela continuidade da política fiscal expansionista através do II PND⁵, que promovia a integração das indústrias da ZFM às indústrias de base instaladas no restante do país. Graças a essa complementariedade promovida pela ação estatal, o crescimento da produção foi promovido pelo adensamento da cadeia produtiva, tirando as indústrias de Manaus do isolamento em relação às outras regiões; e
- c) O prestígio da Suframa junto ao Governos Federal e aos governos locais, que possibilitava que sua atuação em prol da consolidação do modelo fosse bem-sucedida.

Na década de 1970, o Polo Industrial de Manaus ganhou características que possui até os dias de hoje. Estabeleceu as primeiras regras para concessão de terrenos nos distritos industrial e agropecuário de Manaus e recebeu as primeiras indústrias asiáticas, que até os dias de hoje são as de produção mais significativa no PIM.

Como resultado, o modelo chegou à década de 1980 já praticamente consolidado do ponto de vista do seu arranjo institucional, e com o surgimento de uma nova elite local, composta pela classe industrial⁶, começou a exercer forte influência sobre os processos políticos regionais.

Apesar da crise da dívida pública desse período, o PIM continuou seu processo de expansão, aumentando o número de projetos industriais incentivados em 58% entre 1983 e 1988, saindo de 218 para 342 indústrias, que geravam em torno de 65 mil empregos em Manaus. Graças a essa evolução, essa cidade, que contava com 63 mil habitantes em 1960 cresceu para uma população de 1,04 milhão em 1992 (IBGE, 1992).

5 O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que vigorou entre 1975 e 1979, foi instituído durante o governo Geisel e tinha como finalidade estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia. Essa era uma resposta à crise econômica deflagrada após o primeiro choque do petróleo. A política em questão buscava combater a crise aumentando as vantagens competitivas da indústria nacional por meio de investimentos maciços na indústria de base.

6 A Classe industrial da época, como ocorre até os dias de hoje, era composta pelos representantes das indústrias transnacionais na região, já que seus centros de decisão se localizam fora de Manaus. A eles se somam os profissionais liberais que prestam apoio a seus interesses, sobretudo economistas e advogados que exercem influência sobre as decisões políticas da região.

Toda essa trajetória de desenvolvimento não podia, no entanto, continuar sem a manutenção dos incentivos fiscais. Dessa forma, foi uma forte agenda da classe política regional da época a garantia da continuidade do modelo, através de prorrogações duramente negociadas no plano federal. Na década de 1980 ocorreram duas prorrogações dos incentivos, sendo a mais significativa delas em 1988, que ocorreu com a constitucionalização dessa política.

Com isso em mente, o presente artigo pretende explicar como se deu a constitucionalização da Zona Franca de Manaus (ZFM) em 1988, bem como suas prorrogações posteriores em 2003 e 2014. Também visa abordar os principais desafios para o aperfeiçoamento dessa política pública e, conseqüentemente, para a ampliação dos benefícios gerados por ela no que tange ao desenvolvimento regional e à preservação do meio ambiente.

2. A constitucionalização da ZFM nos marcos da Constituição Federal de 1988

O Presidente José Sarney, por meio do Decreto nº 92.560/1986 havia estendido o prazo de vigência dos incentivos fiscais da ZFM de 1997 para 2007, entretanto, com o advento de uma nova Constituição Federal, passou a ser uma forte agenda da bancada Amazonense no Congresso Nacional a recepção dessa norma pelo novo ordenamento jurídico do país.

No processo de elaboração da nova Constituição, Mendonça (2013) destaca que a sensação dos parlamentares constituintes era de que todos os interesses que estavam “embaixo do tapete” durante a Ditadura afloraram e o único instrumento legal para que algo fosse garantido no país era a Constituição, o que explica a abrangência temática e o nível de detalhamento de nossa Carta Magna. Foi com base nesse pensamento que a bancada amazonense decidiu não desperdiçar a chance de garantir a manutenção dos incentivos da Zona Franca de Manaus por meio do texto constitucional.

Na ocasião, o deputado federal do Amazonas, Bernardo Cabral, era o maior trunfo que a bancada tinha para incluir a ZFM no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e aproveitar essa oportunidade para estender ainda mais seu prazo. Sendo o mais votado do estado no pleito, Cabral pertencia ao PMDB, partido que, além de ser o mesmo do então presidente Sarney, também era detentor da maior bancada do Congresso Nacional à época. O amazonense conseguiu vencer nomes como Pimenta da Veiga e Fernando Henrique Cardoso, e foi escolhido como o relator da Constituição Federal de 1988, posição mais do que estratégica para os anseios da bancada amazonense.

Nas intensas discussões sobre a inclusão do artigo referente à ZFM, Mendonça (2013) destaca que, mesmo de proposição do relator, o artigo enfrentava forte oposição nas bancadas das outras unidades da federação, inclusive da Amazônia, cujos deputados sentiam os interesses de seus estados preteridos em prol dos do Amazonas que, à época, era o único abarcado pelos benefícios da ZFM. Essa situação acabou sendo revertida nos anos seguintes, com a inclusão das sete áreas de livre comércio da

Amazônia Ocidental na área de abrangência da ZFM, uma grande conquista estratégica dos anos seguintes à CF-88.

Fora da Amazônia, merece destaque especial a oposição do deputado constituinte de São Paulo, José Serra, que chegou a propor, além da retirada da prorrogação do modelo, o desmembramento da Sudam, criando outro arranjo institucional para o modelo, a Superintendência da Amazônia Ocidental (Sudamoc). Essa era uma forma de tentar se utilizar da rivalidade existente dos estados da Amazônia com o Amazonas para reduzir o poder da Suframa e enfraquecer o arranjo institucional que fortalecia o modelo.

Como argumentos contrários à prorrogação, e mesmo à constitucionalização da ZFM, Mendonça (2013, p. 183) elencou os seguintes:

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

Por outro lado, se apresentaram como favoráveis à continuação da ZFM os seguintes argumentos:

- a) Diminuir a diferença de desenvolvimento entre as regiões do país;
- b) Inexistência de outros projetos de desenvolvimento para o Norte;
- c) Impacto pequeno na balança comercial em relação às necessidades da região e de afirmação da soberania nacional;
- d) Recompensa pelas divisas fornecidas pela região para a industrialização do centro-sul do país na época da borracha e com a extração de minérios;

- e) O modelo é porta de entrada de tecnologia de ponta (para consumo e produção);
- f) O *status* constitucional protege o modelo contra ministros e altos burocratas que, em momentos de crise, pensam primeiramente em cortar os gastos com o modelo;
- g) Havia diversas outras normas de mérito não constitucional presentes na lei em construção;
- h) Promove de alguma forma o “desenvolvimento” regional e tecnológico na Amazônia Ocidental;
- i) Os índices de nacionalização alcançados pela indústria já instalada na ZFM qualificam o argumento de que o modelo é bem-sucedido;
- j) Geração de emprego na região;
- k) Recompensa pelos resultados alcançados na ocupação do território;
- l) Único instrumento para o povo do Amazonas não morrer de fome ou frases como Esperança para o Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia;
- m) As compras que deixarem de ser feitas na ZFM passariam a ser feitas no exterior (MENDONÇA, 2013, p. 183-184).

Após intensa articulação nos bastidores da constituinte, realizada pela bancada amazonense, mesmo sem apoio efetivo dos governos estadual e federal, o artigo 40 do ADCT foi aprovado pela Constituinte. Mendonça (2013) credita o sucesso dessa inclusão, a alguns fatores, dentre eles:

- a) Clima ideológico favorável. A política de incentivos conseguiu reatar laços entre as elites locais, nacionais e o capital internacional em prol de um mesmo interesse, que era o aparente sucesso do modelo;
- b) Atores fortalecidos. Esses laços oriundos de um arranjo institucional flexível aos interesses do capital internacional, nacional e das elites locais acabaram criando e fortalecendo atores que defenderiam esses interesses em um momento chave como foi a Constituinte;
- c) A relatoria da constituinte. Um membro da elite local como relator da Constituinte facilitou a receptividade e a condução das discussões em prol da constitucionalização do modelo;
- d) A ausência de outras políticas públicas para a região Amazônica. Com a falta de outras opções para priorizar no lugar da ZFM, o modelo acabou sendo a única alternativa para a região, unindo em volta de sua defesa tanto os atores cuja sobrevivência econômica estava diretamente ligada a ele quanto o capital internacional, que defendia a ZFM por questões de custos operacionais.

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

A constitucionalização da Zona Franca de Manaus (ZFM), ou seja, a passagem do Modelo Zona Franca de política pública de governo para um arranjo institucional de peso constitucional, é um claro exemplo de incremento realizado pela CF-88 no âmbito do desenvolvimento regional. Com o advento da nova constituição, o modelo Zona Franca de Manaus foi incluído no Artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Uma vez que a constitucionalização de uma política não representa algo banal, entende-se que, a partir do momento em que atingiu o status constitucional, a ZFM ganhou um peso maior apesar de todas as discordâncias inter-regionais sobre sua existência, adquirindo – mesmo com um prazo limitado de vigência – um maior grau de legitimidade e de perenidade.

Outro sinal de fortalecimento político do modelo pós-redemocratização foram as sucessivas prorrogações de seu prazo de vigência. Após a constitucionalização, mais outras duas prorrogações foram feitas: i) em 2003, estendendo-a, através da Emenda Constitucional nº 42, até o ano de 2023, e; ii) em 2014, ampliando seu prazo até 2073 para Manaus e 2050 para as Áreas de Livre Comércio (ALCs), localizadas nos estados de Rondônia, Roraima, Acre, Amapá e no próprio Amazonas (Tabatinga), conforme será abordado a seguir.

O processo político que levou à constitucionalização da ZFM em 1988 abriu os olhos da região para o problema do isolamento de Manaus na política de incentivos. Para que o modelo pudesse de fato levar desenvolvimento para a Amazônia, além de sustentabilidade política, era preciso que sua abrangência fosse ampliada e que novas áreas fossem acrescentadas no escopo dos incentivos fiscais. Dessa forma, a partir de 1989, foram criadas as sete Áreas de Livre Comércio da Amazônia, adicionando ao modelo também os estados de Roraima, Rondônia, Acre e Amapá⁷.

Ao aprovar por duas vezes e por três quintos de suas duas casas, em 1988, o Congresso Nacional reforçou a importância da ZFM não apenas para o Norte do país, mas também para o desenvolvimento regional, para a geração de renda e para a preservação do meio ambiente, o que gera efeitos positivos em toda a federação. Entretanto, esse era apenas o primeiro dos inúmeros desafios que viriam a seguir.

⁷ Até 2016, os incentivos estendidos a essas áreas limitaram-se aos relativos aos pilares agropecuário e comercial da ZFM. A exceção a isso era a ALC de Boa Vista e Bonfim, que passou a possuir incentivos industriais em 2008.

3. Após a constitucionalização: liberalização econômica e resiliência institucional do modelo

Logo após a constitucionalização veio o primeiro grande baque da ZFM. A abertura da economia mudou a orientação da política industrial do governo, que abandonava o Modelo de Substituição de Importações⁸ e passava a seguir um viés liberalizante.

Essa mudança de política econômica acabou deslocando a Zona Franca de Manaus do centro da política industrial da época para figurar à margem dela, situação que se perpetua até os dias de hoje. A partir desse momento, a ZFM passou por sucessivas adaptações para sobreviver em um cenário nacional que ia de encontro à sua condição básica de funcionamento, que era possuir o Imposto de Importação menor em relação a outros estados da federação, como maneira de tornar os investimentos produtivos para a Amazônia mais atrativos.

O primeiro a sentir o baque da abertura da economia, além do maior prejudicado, foi o pilar comercial da Zona Franca de Manaus. A partir do momento em que as barreiras de importação foram consideravelmente reduzidas, o Brasil inteiro passou a gozar de benefícios similares aos que Manaus tinha. Com isso, o turismo de compras, que tinha sido a fonte principal de sustentação do comércio do Amazonas após a queda do ciclo da borracha, não conseguiu sobreviver, levando consigo grande parte do setor de serviços destinados a esses turistas.

A partir dessa época, o comércio em Manaus foi obrigado a mudar de foco, destinando-se quase que unicamente ao consumo local, que se mantinha em virtude de mão de obra ainda empregada na indústria da ZFM. Mas a indústria também foi afetada. O fim da reserva de mercado pertencente às empresas situadas em Manaus gerou sérias dificuldades para sua competitividade. Isso gerou uma onda de fechamentos de fábricas e de demissões no Polo Industrial de Manaus.

Para tentar amenizar a situação, a administração federal resolveu reformar as regras do Decreto-Lei 288 de 1967 e enviou uma proposta ao Congresso, que, de acordo com Corrêa (2002), consistia em:

- a) Extinguir a proibição de comércio de produtos importados entre Manaus e o restante do Brasil, que poderia ser feito mediante o pagamento de impostos. A ideia era incentivar a criação em Manaus de um polo atacadista, algo que não se concretizou;
- b) Garantir a redução fixa de 88% do Imposto de Importação sobre os componentes integrantes do produto final industrial da ZFM vendido para o restante do país, desde que a empresa tivesse projeto aprovado na Suframa e cumprisse o processo produtivo básico;

⁸ A substituição de importações é uma estratégia protecionista de industrialização tardia defendida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) que visava ao aumento da produção interna de um país por meio da restrição de suas importações. Essa restrição é geralmente dada por meio do aumento de taxas de importação, imposição de cotas de importação e manipulação da taxa de câmbio. No Brasil, essa política começou a ser implementada no governo Getúlio Vargas, na década de 1930, e perdurou até 1990.

- c) Não exigir mais o índice mínimo de nacionalização; e
- d) Garantir a quota de importação que constasse nos projetos industriais aprovados pela Suframa.

Além disso, após várias discussões no Senado, que demandaram intensas articulações por parte da bancada Amazonense no Congresso, foi editada a Lei nº 8.387 de 1991, que instituiu a Lei de Informática específica para a ZFM. Esse dispositivo não manteve o texto original da proposta do Ministério da Fazenda, mas garantiu o fim do índice mínimo de nacionalização, a redução do imposto de importação em 88%, com exceção dos bens de informática e automóveis, a criação do Processo Produtivo Básico (PPB)⁹ nos moldes atuais, e a garantia das cotas de importação aprovadas pelos projetos industriais. Adicionalmente, reduziu o impacto causado no PIM pela Lei de Informática nacional,

A partir de então, o PPB passou a se revelar uma importante ferramenta, ao mesmo tempo que era, muitas vezes, um grande gargalo. Enquanto seu estabelecimento era essencial para garantir e fiscalizar o valor agregado regional dos produtos fabricados na ZFM, evitando fraudes, a excessiva burocracia para sua edição, acompanhada de intensos processos de barganha política, que não acompanhavam o tempo demandado pelo mercado, acabava impedindo a instalação de indústrias na ZFM¹⁰.

Dadas as alterações legislativas que permitiam a continuação da existência do modelo, passou a ser uma diretriz para o PIM a modernização de sua planta industrial. Certificações ISO passaram a ser demandadas como requisito para a obtenção de incentivos fiscais e os processos industriais passaram a apresentar ganhos de eficiência durante a década de 1990.

Com a área de atuação ampliada para mais 5 estados da Federação, a Suframa também passou a utilizar seus recursos próprios, obtidos através da cobrança de sua Taxa de Serviços Administrativos (TSA), para a realização de uma série de investimentos em infraestrutura no interior da Amazônia, além de apoio para o estabelecimento de novas cadeias produtivas nesses locais. Entre 1997 e 2002, a Suframa investiu 337 milhões de reais (dados em moeda corrente) nos cinco estados da região em que atua. Os valores foram destinados tanto para obras de infraestrutura básica, como construção de rede de eletricidade, estradas, feiras municipais, portos e aeroportos, quanto para investimentos em universidades, capacitação técnica e, muitas vezes, a construção de agroindústrias propriamente ditas (SUFRAMA, 2004).

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

10 Atualmente, um PPB só pode ser emitido via Portaria Interministerial entre o Ministério da Economia e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. As negociações para a edição de cada portaria enfrentam intensas pressões das classes produtivas do Amazonas versus os representantes das indústrias dos outros lugares do país, que não desejam o início da produção de itens em Manaus que possam, dotados de incentivos fiscais, rivalizar com seus produtos, ou inibir a instalação dessas indústrias em suas jurisdições.

Os investimentos passaram a atrair a atenção de políticos desses cinco estados para a Suframa, que teve seu prestígio aumentado na região a partir dessa década. Passou a ser do interesse desses estados a atração dos recursos da Suframa para suas demandas locais, por isso, a defesa do modelo passou a entrar na agenda também desses estados.

A partir de 2003, esses recursos, provenientes da TSA¹¹, começaram a ser contingenciados pelo Governo Federal, o que impediu a continuidade desse tipo de investimento no interior da Amazônia. A partir de então, a Suframa passou a voltar a concentrar seus recursos em Manaus. A cada ano menor, a verba da Suframa passou a ser direcionada a investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), com o intuito de incentivar a geração de tecnologia própria no PIM e como forma de criação de externalidades positivas para o aumento da competitividade das indústrias ali localizadas. Nesse sentido, merecem destaque a criação do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA) e do Centro de Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM), em 2003, e o início do acompanhamento da Lei de Informática da ZFM pela Suframa¹².

Na **tabela 1**, é demonstrado o progressivo contingenciamento dos recursos da autarquia desde 2003, que, até 2016, atingiu um montante superior a dois bilhões de reais, recursos esses que poderiam ter sido destinados a investimentos para neutralizar alguns dos mais importantes gargalos infraestruturais e logísticos da região, mas que acabaram sendo retidos pelo Governo Federal para fins de superávit primário¹³.

11 Os contingenciamentos ocorreram apesar de a lei nº 9.960/2000, que criou a Taxa de Serviços Administrativos da Suframa, determinar em seu artigo 6º que “os recursos provenientes da TSA serão destinados exclusivamente ao custeio e às atividades fins da Suframa, obedecidas as prioridades por ela estabelecidas”.

12 A Lei de Informática específica para as indústrias incentivadas pela Zona Franca de Manaus, que possui algumas particularidades em relação à aplicada no restante do país, foi editada em 1991 no bojo das medidas tomadas para que o modelo se mantivesse competitivo após a abertura da economia. Entretanto, a partir do Decreto 6.008 de 2006 foi delegado à Suframa seu acompanhamento.

13 A arrecadação reduzida da TSA em 2015 e 2016 não se deu por redução dos serviços prestados pela autarquia, e sim por questões legais. Em 2016, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Taxa, que já tinha sido definida como ilegal por essa mesma corte no ano anterior. A alegação para tal decisão foi a falta de especificidade em seu fato gerador. Dessa forma, as empresas que já estavam entrando com ações judiciais para o não pagamento do tributo, depositando-os em juízo e logrando sucesso em seus pedidos desde 2015, interromperam o recolhimento da taxa. Essa situação só foi resolvida em dezembro de 2016, com a criação de duas novas taxas em substituição à antiga TSA: a Taxa de Controle de Incentivos Fiscais (TCIF) e a Taxa de Serviços (TS), que atualmente também já enfrentam questionamentos no judiciário.

Tabela 1: Contingenciamento da Taxa de Serviços da Suframa (TSA) entre 2003 e 2016, em reais correntes

Ano	Despesas da Suframa	Arrecadação da TSA	Saldo Contingenciado da Suframa	Percentual da Arrecadação Contingenciada
2003	86.116.604	155.710.845	69.594.241	45%
2004	125.761.313	192.298.650	66.537.337	35%
2005	156.176.382	211.688.326	55.511.944	26%
2006	128.958.913	240.266.375	111.307.462	46%
2007	263.782.313	245.030.932	-18.751.381	-8%
2008	160.764.794	331.646.999	170.882.205	52%
2009	183.408.325	247.736.170	64.327.845	26%
2010	136.334.940	409.070.325	272.735.385	67%
2011	152.454.540	479.360.553	326.906.013	68%
2012	144.658.941	489.864.608	345.205.668	70%
2013	181.452.742	516.925.512	335.472.770	65%
2014	195.804.462	439.626.947	243.822.485	55%
2015	162.582.207	298.125.617	135.543.409	45%
2016	155.777.973	132.541.402	-23.236.571	-18%
Total	2.234.034.450	4.389.893.262	2.155.858.812	41%

Fonte: SUFRAMA, 2018.

Apesar de todo esse contexto, o bom momento vivido pela economia brasileira entre 2003 e 2013 acabara fazendo com que a produção e os empregos gerados pelo modelo se mantivessem, assim como os investimentos no PIM. Entretanto, para garantir que esses recursos privados continuassem sendo atraídos para a Amazônia, era necessária uma garantia jurídica na previsibilidade dos benefícios tributários, o que começou a preocupar os defensores do modelo na década de 2000, com a proximidade do prazo de encerramento para a concessão dos incentivos.

4. Revisão e prorrogação do modelo em 2003

Com isso em mente, a bancada amazonense no Congresso Nacional conseguiu incluir a Emenda Constitucional 42/2003, que aumentava em dez anos o prazo de vigência da ZFM, no bojo da reforma tributária proposta pelo Executivo Federal no início do Governo Lula. Para tal feito, os congressistas, dessa vez com o apoio dos outros 4 estados agora abarcados pelo modelo, aproveitaram o bom momento político e econômico do país, assim como o declarado apoio do governo à ZFM.

Vale ressaltar que, apesar do amplo apoio do Governo Federal à matéria, a prorrogação do modelo não deixou de encontrar forte resistência de parlamentares representantes

das indústrias de outras unidades da federação. O que ocorreu foi que a bancada do Norte conseguiu aproveitar a oportunidade de encaixar a medida em um bojo amplo de medidas de alta complexidade, como era a reforma tributária (que acabou desviando a atenção dos opositores para matérias consideradas mais prioritárias), com o apoio de uma gestão com ampla base aliada no Congresso. Outra conquista da bancada amazonense nessa oportunidade foi conseguir adiar as discussões relativas à criação de um ICMS unificado, o que prejudicaria a concessão de incentivos fiscais estaduais pelo Governo do Amazonas.

4.1. A Crise de 2014

Na década de 2010, as indústrias da ZFM tinham mantido sua alta dependência do mercado nacional, inclusive abandonando grande parte de seus esforços voltados à exportação para focarem sua produção no mercado doméstico brasileiro, altamente aquecido no início da década. Como resultado, de acordo com dados da Suframa (2018), entre 2010 e 2015, o mercado doméstico foi responsável por, em média, 97,7% das compras dos produtos fabricados no PIM.

Dessa maneira, com a desaceleração da economia brasileira observada a partir de 2014, marcada pela retração do consumo, o Polo Industrial de Manaus sofreu diretamente os efeitos da crise. Na **Tabela 2**, é demonstrada a redução do faturamento do PIM em 2015 e 2016, seguido de uma leve recuperação em 2017.

Tabela 2: Evolução do faturamento (em bilhões de reais correntes) e mão de obra (média mensal) do PIM entre 2010 e 2017

Ano	Faturamento	Mão de Obra
2010	61,6	103.663
2011	68,8	119.985
2012	73,5	120.288
2013	83,3	121.631
2014	87,4	122.116
2015	83,2	104.721
2016	74,4	85.574
2017	81,7	86.202

Fonte: SUFRAMA, 2018.

Apenas nas indústrias do Polo Industrial de Manaus, foi observada, entre 2014 e 2016, a redução de 36,5 mil postos diretos de trabalho, sem contar com a mão de obra indireta.

Em meio a toda essa crise, o prazo para os investimentos da ZFM se tornava mais próximo. Dez anos já haviam se passado desde a última prorrogação do modelo, e a crise por si só já era um grande fator desencorajador de investimentos, que começaram a desacelerar em 2014, conforme mostra a **Tabela 3**.

Tabela 3: Evolução dos investimentos realizados pelas empresas dos três principais setores do PIM entre 2010 e 2017 (em milhões de dólares correntes)

Subsetor	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017**
Eletroeletrônico*	2.939,05	3.412,30	3.344,96	3.457,20	3.218,90	2.466,90	2.096,54	2.346,84
Duas Rodas	2.369,47	2.693,24	2.491,38	2.460,81	2.212,78	1.475,12	1.536,88	1.624,14
Químico	730,46	822,68	846,33	1.057,91	1.047,95	871,15	1.084,60	1.201,90
*Inclusive Bens de Informática.								
**Dados consolidados até janeiro de 2017.								

Fonte: SUFRAMA, 2017.

Era hora então de a bancada da ZFM no Congresso Nacional buscar uma maior previsibilidade legal para os investimentos privados na Amazônia, já que, com a falta de investimentos estatais em políticas e programas regionais, sobretudo os ligados à infraestrutura e escoamento da produção, a maior vantagem competitiva capaz de atrair investimentos para a região ainda era a concessão de benefícios fiscais.

Entretanto, essa tarefa teria uma complexidade maior que em 2003, uma vez que, além da situação econômica do país não estar mais tão favorável a políticas de renúncia tributária, o governo Dilma, apesar de declaradamente apoiar o modelo, não detinha mais a governabilidade que o governo Lula apresentava em 2003. Dessa forma, maiores concessões deveriam ser feitas para que os objetivos da bancada do Norte fossem alcançados.

5. Revisão e prorrogação do modelo em 2014

O longo processo que levou à prorrogação dos incentivos fiscais da ZFM iniciou em 2008, com a PEC nº 17/2008, de autoria do então Senador da República Arthur Virgílio Neto (PSDB/AM), que propunha a extensão do prazo até 2033. Como justificativas para tal emenda, estavam os benefícios econômicos para a região, as externalidades positivas geradas aos estados vizinhos, o superávit arrecadatório da Suframa, o benefício ambiental gerado e o compromisso firmado pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva em visita a Manaus naquele ano.

A PEC acabou não tendo significativas evoluções em sua tramitação até que, em 2013, sob a conjuntura citada na seção anterior, a bancada amazonense intensificou sua estratégia para angariar apoio do Governo Federal, da sociedade e das bancadas dos demais estados beneficiados pela ZFM (Acre, Rondônia, Roraima e Amapá), dando assim mais força à defesa da proposição. Seguindo a estratégia de aproximar os demais estados da Amazônia Ocidental (AMOC) da ZFM, foram promovidas diversas audiências públicas sobre o tema, contando com as presenças de diferentes representantes da sociedade e governos de toda a AMOC.

Assim, ao final da comissão especial instituída no Congresso Nacional para tratar do tema, o deputado relator, o amazonense Átila Lins, apresentou um substitutivo

às emendas propostas durante a tramitação da matéria que propunha, além de prorrogar a ZFM por mais 50 anos¹⁴, também a harmonização desse prazo com a vigência das Áreas de Livre Comércio da Amazônia, que vigeriam por igual período. Nesse contexto, a área de abrangência como um todo dos incentivos da ZFM seria beneficiada, agradando as bancadas dos cinco estados.

Entretanto, após a aprovação no primeiro turno pela Câmara dos Deputados, a forte resistência dos parlamentares pertencentes aos estados contrários ao modelo acabou forçando um acordo entre as bancadas da área de atuação da ZFM e as do restante do país. Esse acordo fez com que a PEC nº 103/2011 (convertida posteriormente em PEC nº 20/2014), que tratava da extensão dos incentivos apenas da área centrada nos arredores de Manaus, fosse votada e aprovada em separado no segundo turno, o que levou à sua remessa e aprovação no Senado em separado, convertendo-se na Emenda Constitucional nº 83/2014, de agosto de 2014.

Já a PEC nº 506/2010, que contemplava a extensão do prazo das Áreas de Livre Comércio da Amazônia Ocidental e do Amapá, foi considerada prejudicada e, consequentemente, arquivada. A intenção do restante do país era que esse tema fosse tratado no bojo da aprovação da Lei de Informática do restante do Brasil¹⁵, matéria de interesse às forças opostas à ZFM, forçando assim uma concessão por parte das bancadas da AMOC como condição para a aprovação da extensão da vigência das ALC.

Dessa maneira, um acordo foi realizado entre as bancadas dos cinco estados, abarcados pela ZFM, e entre os deputados dos estados onde os polos de informática beneficiados pela lei supracitada estão instalados. Enquanto estes aprovariam a prorrogação dos incentivos das ALC¹⁶, aqueles se posicionariam a favor da prorrogação dos benefícios fiscais conferidos no âmbito da Lei de Informática¹⁷. A justificativa para a referida negociação foi que, dessa forma, o equilíbrio competitivo entre as regiões estaria mantido.

5.1. Após a Prorrogação de 2014

Apesar da grande e desafiadora conquista de 2014, que foi a prorrogação dos incentivos da ZFM até 2073 para os arredores de Manaus e 2050 para as ALCs da AMOC, garantindo segurança jurídica para os investimentos realizados na região, muito ainda precisava ser feito para que o modelo continuasse gerando desenvolvimento na Amazônia brasileira.

14 A PEC nº 103/2011, de autoria do Poder Executivo, já propunha a prorrogação dos incentivos até 2073, logo, a inovação do deputado seria a vinculação da vigência das ALC da Amazônia a esse mesmo período de vigência.

15 Durante o mesmo período, também estava tramitando no Congresso a proposta de prorrogação por mais dez anos da Lei de Informática, que beneficiava sobretudo os estados de São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco, clássicos opositores da ZFM no Congresso. Dessa maneira, o apoio dos deputados das cinco bancadas da AMOC era de suma importância para a aprovação da proposta.

16 Nesse trâmite, a vigência das ALC, que foi aprovada junto à Lei de Informática do Brasil, acabou tendo como prazo o ano de 2050 e não mais o de 2073, válido somente para a ZFM localizada em torno de Manaus.

17 Vale ressaltar que a Lei de Informática que estava sendo tratada nesse momento não era a que abarca as empresas da ZFM, sendo esse um ordenamento jurídico distinto.

Conforme citado anteriormente, a crise iniciada em 2014 abalou o PIM de maneira agressiva, e as medidas estatais para recuperar o país da recessão passaram a ser cada vez mais ameaçadoras à sustentabilidade das indústrias na Amazônia. A competitividade da produção do PIM para a exportação estava longe de ser a ideal e as medidas liberalizantes adotadas na economia após 2015, com a redução de barreiras de importação de insumos às indústrias de outras regiões do país, deixavam o diferencial tributário de instalar uma empresa na ZFM cada vez menor, a despeito de suas desvantagens consideravelmente maiores nos quesitos de infraestrutura e escoamento da produção para os principais centros consumidores dos produtos. Além disso, para as poucas empresas que ainda desejavam se instalar no PIM para a produção de novos produtos, ainda era necessário esperar os trâmites inerentes à aprovação de um PPB permitindo sua produção na política de incentivos do PIM¹⁸, trâmites esses que, em geral, não acompanham a rapidez demandada pelo mercado.

Muito se questiona a respeito da dependência das indústrias da ZFM frente à concessão de benefícios fiscais para a viabilização de sua permanência na região. Entretanto, tal condição foi, de certa forma, incentivada pela redução significativa dos investimentos governamentais relativos à construção de infraestrutura na Amazônia a partir de 1990, somados aos progressivos contingenciamentos da Suframa de 2003 em diante.

Atualmente, o único fator que neutraliza os gargalos da região relativos à infraestrutura e logística acaba sendo a renúncia tributária governamental. Os incentivos dados ao PIM têm que corresponder ao suficiente para que indústrias tenham interesse de produzir em um local que, até os dias de hoje, possui sérios problemas de fornecimento de fatores básicos como energia elétrica e conexão de internet. As apelidadas “benesses fiscais da ZFM” também devem compensar o único meio viável de escoamento da produção da região até seu principal mercado consumidor (o Estado de São Paulo), que é o trajeto de balsa até Belém e, de lá, rodoviário até o restante do país. Essa travessia cara e sujeita ao regime de cheia e seca dos rios amazônicos leva em torno de 25 dias e é dificultada pela situação precária dos portos públicos do Amazonas¹⁹.

A não resolução dos problemas competitivos supracitados por meio de investimentos em infraestrutura, somada à progressiva redução de impostos no restante do país, acaba tornando essa conta, cujo lado positivo é composto pelos mesmos incentivos fiscais desde 1967, mais difícil de fechar a cada ano que passa.

Na falta dos investimentos em infraestrutura, tentou-se neutralizar tais gargalos via incentivo à geração de valor agregado ao PIM, transformando-o em um centro de desenvolvimento de tecnologia por meio dos investimentos em P&D. Entretanto, esses esforços acabaram não logrando os resultados esperados. Os investimentos em P&D por parte da Suframa foram descontinuados em virtude dos contingenciamentos

18 A edição de um de PPB por meio de Portaria Interministerial entre ME e MCTIC só é necessária para novos produtos. Caso uma empresa queira se instalar na ZFM para produzir um item que já seja fabricado nessa política de incentivos, portanto já possuidor de PPB, não é demandada a edição de uma nova Portaria.

19 Tal situação se tornou tão preocupante que a Receita Federal teve que alfanfegar portos privados para que a demanda logística da indústria fosse atendida.

cada vez mais severos enfrentados pela autarquia, culminando na dissolução do CT-PIM em 2016 e em sérios problemas relativos à manutenção do CBA, que acabou tendo sua gestão transferida ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), por meio da assinatura de um termo de execução descentralizada entre essa entidade e a Suframa.

No que tange à Lei de Informática específica para as indústrias pertencentes à Zona Franca de Manaus, Cavalcante (2017) concluiu que, dos investimentos executados entre 2011 e 2013 relativos à Lei nº 8.387/1991, apenas 5,8% eram eficientes e 10,9% tiveram índices de eficiência superiores a 60%. Dos 311 projetos analisados, a eficiência média alcançada por esses investimentos, que totalizam 5% do faturamento bruto relativo à venda de bens de informática beneficiados pela lei, foi de apenas 31,29%.

Diante do não atingimento dos resultados planejados dos investimentos em prol da geração de competitividade via desenvolvimento de tecnologia própria no PIM e da falta de perspectiva de resolução dos gargalos logísticos da região, cabia então à Suframa, autarquia gestora do modelo, buscar outras alternativas para a agregação de valor aos processos produtivos da ZFM, dotando-os de maior competitividade nacional e internacional.

Foi assim que surgiu a Zona Franca Verde (ZFV). O projeto havia sido oficialmente criado pela Lei 11.898 de 2009, sancionada pelo então presidente Lula, mas só pôde entrar em vigor a partir de 2016, após sua regulamentação por meio dos Decretos 8.597/2015 e 6.614/2008.

A ZFV estende os benefícios relativos ao IPI²⁰ às ALCs da Amazônia desde que, por meio de projeto técnico-econômico apresentado junto à Suframa, as indústrias comprovem satisfazer o critério de preponderância de matérias-primas regionais no processo de fabricação de seus produtos²¹. De acordo com a Suframa (2016), o intuito dessa política é o de estimular, de forma responsável, a industrialização no interior da região, de modo a garantir a sua preservação e, ao mesmo tempo, valorizar o aproveitamento de sua biodiversidade. A ideia é transformar a matéria-prima regional em uma base para o desenvolvimento sustentável, com produção de alto valor agregado e garantia de geração de emprego e renda na Amazônia. Dessa maneira, as chamadas “vocações amazônicas” poderiam ser usadas para a criação de vantagens competitivas regionais, de maneira sustentável, sobretudo para estimular a instalação na AMOC de indústrias químicas, cosméticas, de medicamentos e alimentos, que hoje compram esses insumos amazônicos *in natura* e os utilizam como base para processos fabris em outros locais do país e do mundo.

Além disso, a ZFV foi o primeiro esforço robusto para que os benefícios do modelo de industrialização de Manaus, marcado pela produção de itens de maior valor

²⁰ Até então, esses benefícios só eram aplicáveis para o Polo Industrial de Manaus.

²¹ De acordo com a Resolução nº 001 de 2006 da Suframa, uma mercadoria pode ser classificada como detentora de preponderância de insumos regionais nas seguintes situações: i. preponderância absoluta (mais de 50% da composição final do produto constituída por matérias-primas regionais em termos de peso, volume ou quantidade); ii. preponderância relativa (a participação da matéria-prima regional na composição do produto final deve ser percentualmente maior que a participação de qualquer outra matéria-prima não regional); ou iii. preponderância por importância (quando a presença de determinado insumo for indispensável como característica essencial do produto final, sendo sua ausência ou substituição capaz de descaracterizar o produto, dando a ele natureza diversa).

agregado, fossem estendidos para o interior da Amazônia, mais precisamente para as áreas de fronteira, algo que pode gerar nesses locais o desenvolvimento econômico acompanhado de preservação da floresta, como ocorreu em Manaus.

Em momentos de recessão econômica, é natural que as críticas relacionadas a gastos tributários do Governo Federal, como os realizados na ZFM, sejam intensificadas, diante da escassez de recursos da União. Como consequência, a ZFM vem recebendo duros questionamentos a respeito da viabilidade de sua política de incentivos nos últimos anos, cabendo à Suframa, à academia e aos governos estaduais intensos trabalhos de conscientização do restante do país quanto à importância regional e nacional da manutenção e aperfeiçoamento do modelo.

Em um estudo encomendado em 2018 pelo Governo do Amazonas, foi demonstrado que a renúncia fiscal referente à Zona Franca de Manaus foi em torno de R\$ 26 bilhões em 2017, enquanto que a do restante do país ultrapassava os R\$282 bilhões. Desse montante, os benefícios relativos à redução e isenção do II e IPI foram de R\$16 bilhões em 2017. Assim, ao mesmo tempo em que a ZFM gerou 41% da arrecadação federal da região Norte, área detentora de 45% do território nacional, isso correspondeu a apenas 10% de toda a renúncia fiscal do país (SUFRAMA, 2018) e (ACRÍTICA, 2018).

A respeito dos custos tributários referentes aos incentivos fiscais concedidos às empresas da ZFM, Bispo (2009) explica que 54,42% de toda a riqueza produzida pelas indústrias localizadas em Manaus vão para o governo em forma de tributos diretos e indiretos, enquanto que no restante do país a parcela do governo gira em torno de 41,54% do faturamento. Com base nesses percentuais, em 2017, com um faturamento de 81,7 bilhões de reais, a ZFM teria sido responsável pelo recolhimento de R\$44,46 bilhões em impostos municipais, estaduais e federais, demandando para isso uma renúncia tributária de R\$26 bilhões em 2017, ou seja, um superávit de aproximadamente R\$18 bilhões.

Além disso, um estudo realizado em 2018 pelo Sindicato dos Servidores da Suframa (Sindframa) aponta que, em 2017, as empresas incentivadas pela ZFM adquiriram mais de 31 bilhões de reais em produtos fabricados em outras unidades da federação. O que, de acordo com o modelo de geração de empregos do BNDES (2004), corresponde a 169.762 empregos diretos e 599.260 empregos indiretos gerados fora de Manaus em função das aquisições realizadas pelas empresas incentivadas pela ZFM.

Isso tudo pôde ser promovido ao mesmo tempo em que, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2007), o Amazonas conseguiu manter mais de 97% de sua cobertura vegetal preservada. Em parte, tal resultado é devido à criação e manutenção de atividades econômicas e empregos diretos e indiretos, gerados no âmbito da ZFM, que de outra forma teriam que buscar alternativas de empregabilidade e ocupação econômica em atividades talvez prejudiciais ao meio-ambiente, tais como as atividades agropecuárias (extensivas em área geográfica e intensivas em agrotóxicos) e atividades extrativas minerais e vegetais, as quais têm nos recursos naturais sua fonte de produção.

6. Considerações finais: desafios para a reinvenção do modelo ZFM

No presente artigo foi abordado o processo de constitucionalização da ZFM e o de suas prorrogações, bem como os principais desafios que foram e continuam sendo enfrentados para a manutenção do modelo, mesmo com a segurança jurídica constitucional desses incentivos após 1988.

Pelo exposto, conclui-se que apenas a segurança jurídica dos mesmos incentivos fiscais concedidos desde 1967 não é mais suficiente para manter o modelo funcionando e, por conseguinte, gerando desenvolvimento regional e preservação ambiental pelos próximos anos. Os desafios a partir dos cinco anos do modelo, completados em 2017, são bem mais complexos.

Os incentivos fiscais, se não acompanhados da retomada de investimentos maciços em infraestrutura, alternativas logísticas, desburocratização, capacitação técnica da mão de obra local e geração de tecnologia – juntos capazes de levar a produção da Zona Franca de Manaus, como um todo, ao patamar necessário para ingressar na quarta revolução industrial –, tendem a se tornar insuficientes com o passar dos anos, sendo neutralizados pelos custos relativos aos gargalos apresentados pela região e pela falta de tecnologia competitiva.

O modelo Zona Franca de Manaus chega então ao seu jubileu com o desafio de aprimorar sua trajetória relativamente bem-sucedida de desenvolvimento na Amazônia e, para isso, novas políticas de apoio ao desenvolvimento da região devem ser somadas à mera concessão de benefícios fiscais.

Para que isso seja possível, é essencial que esse modelo de desenvolvimento volte a ser inserido como prioridade na agenda do Governo Federal, que hoje deixa a preocupação com a sustentabilidade do modelo praticamente restrita à Suframa, com seus reduzidos recursos financeiros, técnicos e políticos. É necessário o entendimento, pela Administração Pública Federal, de que a renúncia fiscal, apesar de possuir extrema importância e ter sido responsável por ótimos resultados nos últimos cinquenta anos, deve ser complementada por medidas não tributárias que sejam capazes de gerar a competitividade necessária não apenas para manter, mas também para expandir esse modelo de desenvolvimento sustentável para o restante da Amazônia.

Referências

ACRÍTICA. *Zona Franca de Manaus concentra apenas 10% do total da renúncia fiscal da União. Acrítica*, 2018. Disponível em: < <https://www.acritica.com/channels/manaus/news/zfm-tem-um-decimo-da-renuncia-fiscal-do-pais>>. Acesso em: fev. 2019.

BISPO, Jorge de Souza. Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus. 2009. 317 f. *Tese* (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível em < https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-04122009-161933/publico/Versao_Definitiva.pdf>.

BRASIL. Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. *Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus*. Brasília, DF, fev 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0288.htm>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.960 de 28 de janeiro de 2000. *Institui a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, estabelece preços a serem cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, cria a Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA, e dá outras providências*. Brasília, DF, jan 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9960.htm>. Acesso em: mar. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 506/2010: *Proposta de Emenda à Constituição*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=483906>>, acesso em: 18 out 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 103/2011: *Proposta de Emenda à Constituição*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=525239>> , acesso em: 25 set 2017.

CAVALCANTE, Marcelo Clinger Vieira. Pesquisa e desenvolvimento como ferramenta das políticas públicas nacionais de ciência e tecnologia: um estudo de caso da eficiência da lei de informática na Zona Franca de Manaus por meio da análise envoltória de dados. *Dissertação* (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017.

CORRÊA, Serafim. Zona Franca de Manaus: história, mitos e realidade. Manaus, 2002.

DI CUNTO, R. Câmara prorroga ZFM por 50 anos. *Valor Econômico*, São Paulo, p. A7, 05/06/2014.

FONSECA, Ozório. *Pensando a Amazônia*. Manaus: Valer, 2011.

FONSECA, Vania; CORRÊA, Cleusa. *A evolução da população de Manaus: 1950 a 1970*. Manaus: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aa/v2n3/1809-4392-aa-2-3-0059.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

HAGE, Lara. Publicada lei que prorroga benefícios da Lei de Informática até 2029. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/472790-PUBLICADA-LEI-QUE-PRORROGA-BENEFICIOS-DA-LEI-DE-INFORMATICA-ATE-2029.html>>, acesso em 10 out 2017.

IBGE. *Anuário estatístico do Brasil 1967*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 28, 1967.

IBGE. *Estimativas da população: estimativas_1992*. IBGE, 1993. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads>>. Acesso em: jan. 2019.

MENDONÇA, M. B. de. O processo de decisão política e a Zona Franca de Manaus. *Tese* (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Uso e cobertura da terra na floresta amazônica*: Subprojeto 106-2004 do Probio. 2007. Disponível em: <http://mapas.mma.gov.br/geodados/brasil/vegetacao/vegetacao2002/amazonia/documentos/relatorio_final.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

NAJBERG, Sheila; PEREIRA, Roberto de Oliveira. *Novas estimativas do modelo de geração de empregos do BNDES*. BNDES, 2004. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9641>>. Acesso em: jan. 2019.

PAULO, Antônio. PEC de prorrogação da ZFM vence primeiro teste. *Acritica*. 20/03/2014. Disponível em: <<http://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/pec-de-prorrogacao-da-zfm-vence-primeiro-teste>>, acesso em 28/10/2017.

PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL. *Vitória para o Amazonas*: Zona Franca de Manaus foi prorrogada por mais 50 anos. *PROS*, 2014. Disponível em: <<http://www.pros.org.br/vitoria-para-o-amazonas-zona-franca-de-manaus-foi-prorrogada-por-mais-50-anos/>>. Acesso em: mar. 2019.

QUEIROZ, Diego. Incentivos da Zona Franca de Manaus estão garantidos até 2073. *Suframa*. 16/07/2014. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/noticias/incentivos-da-zona-franca-de-manaus-estao-garantidos-ate-2073>>, acesso em 24 out 2017.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. *Amazônia*: Globalização e sustentabilidade. Manaus: Valer, 2006. 2.ed.

SENADO, Agência. Acordo permite que PEC da Zona Franca de Manaus seja votada hoje pela Câmara. *Senado Notícias*. 19/03/2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/19/acordo-permite-que-pec-da-zona-franca-de-manaus-seja-votada-hoje-pela-camara>>, acesso em: out 2017.

SENADO FEDERAL. Atividade Legislativa: Proposta de Emenda à constituição nº 113A, de 2015. Espelho da tramitação. **Senado Federal**, 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124425>>, acesso em: out. 2017.

SINDICATO DOS SERVIDORES DA SUFRAMA. **Zona Franca do Brasil 2017-18: fomentando a cadeia produtiva nacional e gerando empregos em todos os estados do Brasil**. 2018. Disponível em: <<http://www.sindframa.org/site/estudos/>>. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Comparação entre o contingenciamento total e parcial do MDIC, da Suframa, do Inmetro e do INPI: estudo 4**. Manaus: Sindframa, 2018. Disponível em: <<http://www.sindframa.org/site/wp-content/uploads/2017/08/Estudo-4.-Compara%C3%A7%C3%A3o-entre-o-Contingenciamento-Total-e-Parcial-%E2%80%93>

[MDIC-Suframa-Inmetro-e-INPI.pdf](http://www.sindframa.org/site/wp-content/uploads/2017/08/Estudo-4.-Compara%C3%A7%C3%A3o-entre-o-Contingenciamento-Total-e-Parcial-%E2%80%93)>. Acesso em: jan. 2019.

SOUZA, Murilo. Congresso promulga prorrogação da Zona Franca de Manaus até 2073. **Câmara Notícias**. 05/08/2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/472403-CONGRESSO-PROMULGA-PRORROGACAO-DA-ZONA-FRANCA-DE-MANAUS-ATE-2073.html>>, acesso em: out. 2017.

SUFRAMA. **Interiorizando o Desenvolvimento no estado do Acre**. Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>>. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Interiorizando o Desenvolvimento no estado do Amapá**. Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>>. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Interiorizando o Desenvolvimento no estado do Amazonas**. Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>>. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Interiorizando o Desenvolvimento no estado de Rondônia**. Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>>. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Interiorizando o Desenvolvimento no estado de Roraima**. Manaus: Suframa, 2005. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/publicacoes/estudos-socioeconomicos>>. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Indicadores de desempenho do Polo Industrial de Manaus: 1988-2010**. Manaus: Suframa, 2010. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_indicadores_do_pim.cfm>. Acesso em: out. 2018.

_____. Suframa participa das discussões da Lei de Informática. **Suframa**, 2014. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=15814>. Acesso em: mar. 2019.

_____. **Indicadores de desempenho do Polo Industrial de Manaus: 2010-2015**. Manaus: Suframa, 2015. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/downloads/download/indicadores/RelIndDes_7_2015_julho.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

_____. Histórico ZFM. **Suframa**, 2015. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historico-zfm>>. Acesso em: fev. 2019.

_____. **Zona Franca Verde: roteiro do incentivo fiscal**. Manaus: Suframa, 2016. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/zfv/conteudo-principal/roteiro-dos-incentivos>>. Acesso em: dez. 2018.

_____. **Zona Franca de Manaus: Indicadores industriais: agosto/2018, Polo Industrial de Manaus – PIM**. Manaus: Suframa, 2018. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/modelo-zona-franca-de-manaus/apresentacao-indicadores-do-pim-ago-2018.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

_____. Abrangência. **Suframa**, 2017. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/abrangencia>>. Acesso em: fev. 2019.

_____. Nota de esclarecimento. **Suframa**, 2018. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-8>>. Acesso em: jan. 2019.

_____. PIM fatura mais de R\$ 81 bilhões em 2017. **Suframa**, 2018. Disponível em: <<http://site.suframa.gov.br/noticias/pim-fatura-mais-de-r-81-bilhoes-em-2017>>. Acesso em: fev. 2019.