

A Zona Franca de Manaus no contexto da política industrial brasileira

Autoria: Raimundo Nonato Pinheiro de Almeida

Palavras-chave: Política industrial. Substituição de importações. Zona franca de Manaus.

RESUMO

Este artigo pretende demonstrar a importância da Zona Franca de Manaus (ZFM) para a política industrial brasileira conhecida como de ‘substituição de importações’, que teve início a partir dos anos de 1955, tendo se esgotado em 1990, a partir de quando a ZFM iniciou uma nova fase de esforço exportador a partir de então. O modelo de política industrial que o país adotou no período da II Grande Guerra, a partir de 1941, de fabricação de peças de automóveis no ABC paulista e de outros produtos domésticos, culminou com a montagem dos automóveis nessa região a partir de 1955, possibilitando a que o Brasil deixasse de ser um país meramente fornecedor de produtos primários – notadamente de açúcar, café, minérios, e outros – e passasse a se industrializar, contra a doutrina liberal de divisão internacional do trabalho, que preconizava a especialização em produtos competitivos no mercado internacional. Assim, o Brasil passou a incentivar a que se investissem na produção de bens nacionais em substituição a bens importados. Essa necessidade se deveu não apenas em razão da II Guerra – quando a indústria mundial, principalmente a americana, se voltou para armamentos bélicos – mas principalmente em razão das dificuldades do país com escassez de divisas para importar produtos acabados. Nesse contexto é que a Zona Franca de Manaus ganha destaque. A ZFM passou por diversas fases, tais como: 1) a fase de importações de produtos acabados, de 1967 a 1976; 2) a fase de montagem dos produtos em Manaus a partir de 1976, com a importação das peças e partes; 3) a fase de verticalização da produção, com a produção local de peças e partes de grande parte do produto; 4) a fase de competição com os produtos importados por outros estados brasileiros, que até então não podiam fazê-lo em razão da política até então adotada pelo país e que se exauriu em 1990; 5) a fase atual, de esforço de exportação de parte de sua produção, já contando com um produto capaz de competir com o chamado ‘produto mundial’. O estudo é bibliográfico e descritivo. Espera poder contribuir com conhecimentos sobre essa política adotada pelo país para seu desenvolvimento econômico, bem como para com os estudos da disciplina ‘Comércio Internacional’ dos cursos de administração, servindo de base para leitura e discussão em sala de aula sobre o tema, o qual tem passado despercebido por professores e alunos, que se prendem a questões mais operacionais referentes a práticas aduaneiras, sem a discussão do modelo adotado pelo Brasil em seu passado recente, e que passa hoje por momentos difíceis de perigo de ‘desindustrialização’ com as dificuldades cambiais de sobrevalorização do real e com a inflação ameaçando retornar, o que obriga o Bacen a elevar as taxas de juros para conter o surto inflacionário, mas torna o ciclo vicioso com a atração de mais dólares, mais importações de produtos acabados, gerando, portando, empregos no exterior e destruindo o parque industrial brasileiro.

1. INTRODUÇÃO:

São interessantes as perguntas: “por que os países comercializam? Quem ganha e quem perde quando as condições externas dos países se alteram? Nestes dias, o salto da posição de país fechado, como se fosse auto-suficiente ou ‘autárquico’ para a posição de praticante do

‘livre comércio’ é grande e os países geralmente tem escolhido integrar-se gradualmente ao comércio do resto do mundo, eliminando a proteção em etapas.

As ideias liberais de ‘divisão internacional do trabalho’ - pela qual os países deveriam se dedicar a produzir de acordo com a sua competência técnica, abdicando de aventuras industrialistas e se tornando especialista, por exemplo, em fornecer matérias-primas - deixava como única alternativa ‘isolar-se’, voltando-se para seu mercado interno com produtos ‘nacionais’ ou ‘nacionalizados’. A maneira como os países periféricos podem e exercem sua soberania e decidir industrializar-se contra todo o propósito dissuasivo das demais nações, é utilizar-se do aumento das tarifas para proteção temporária dos seus ‘produtos nacionais’ até que consiga encarar abertamente a competição. A tarifa é também o instrumento padrão a ser considerado para determinar o envolvimento ou grau de abertura ao comércio internacional. (CARVALHO, 2000).

2. MODELO INDUSTRIAL DE ‘SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES’

O termo "substituição de importações" bem como "proteção" e "promoção" nos remetem aos debates em torno das políticas comerciais dos países em desenvolvimento na segunda metade do século XIX, e suas definições muitas vezes são ambíguas.

Tavares (1977) define substituição de importações como todo um processo de desenvolvimento que, respondendo às restrições do comércio exterior - como aconteceu com os países do Cone Sul nas quatro décadas que se seguem ao pós-guerra - procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.

O objetivo seria a geração de uma economia suficientemente flexível, diversificada, capaz de superar choques, poder responder a estes e realmente criar oportunidades para o crescimento, e poder, por conta própria, gerar continuamente crescimento e bem-estar para a sua população. A lógica básica da estratégia de substituição de importações é que essa transformação das economias em desenvolvimento demanda proteção em relação à concorrência com produtos importados (Bruton, 1989, p. 1.603).

Operacionalmente a definição de substituição de importações dada por Chenery, citado por Diaz-Alejandro (1975), é: a proporção da oferta total de um determinado bem obtido por importações no lugar de produção doméstica (ocorre substituição de importações) e isso pode ser devido a: (1) uma tarifa passa a incidir sobre as importações do produto (2) uma desvalorização cambial torna as importações mais caras, ou (3) outras razões, tais como interrupção das operações de comércio por motivos de guerra.

Segundo Desai (1969) há dois tipos alternativos de medidas de substituição de importações: (1) aquelas envolvendo referências a uma noção de optimalidade e (2) aquelas que simplesmente descrevem as mudanças no padrão de importações e de produção doméstica.

Contudo, não se deve considerar o termo substituição de importações uma operação simples e limitada de retirar ou diminuir componentes da pauta de importações para substituí-los por produtos nacionais. Isto poderia levar à compreensão de que o objetivo de tal estratégia seria a eliminação de todas as importações e o alcance da ‘autarquia’. No caso do processo de substituição de importações, no lugar dos bens substituídos aparecem outros e, à medida que avança o processo, ocorre um aumento da demanda derivada por importações (de produtos intermediários e bens de capital) que pode resultar de fato em maior dependência do exterior. Assim, a substituição "aparente" pode estar escondendo a essência do fenômeno, tal que:

1. Mesmo que não haja uma redução no *quantum* ou na participação de alguns produtos na pauta, pode estar ocorrendo um processo de substituição através do aumento da participação doméstica devido a oferta interna crescente, com redução do coeficiente de importações da economia.
2. Com o aparecimento de novos produtos no mercado internacional, a análise de comparação da pauta de importações entre períodos distintos pode ficar prejudicada. É preciso observar, por exemplo, se o aumento das importações de um determinado item da pauta vem deslocando a produção interna ou se trata de um novo produto, cuja produção interna é inexistente.
3. A diminuição da importação de alguns produtos pode decorrer de algum fator tal como sanção comercial, algum tipo de política discriminatória ou outros fatores do tipo. Só terá ocorrido substituição "real" de importações se houver um estímulo à produção interna.
4. A substituição "real" ou "efetiva" é geralmente muito menor do que a "aparente" que se visualiza com a diminuição da importação de certos itens. A produção de um determinado bem apenas "substitui" uma parte do valor agregado que antes era gerado fora da economia. Assim, pode ser que haja um aumento em termos dinâmicos da demanda derivada de importações em um grau superior à economia de divisas que se obteve com a produção substitutiva.

Portanto, ao se falar em promover a ‘substituição de importações’ deve estar subentendido que: (1) a produção interna deve ser estimulada e (2) o processo pode levar a uma piora na balança comercial e a uma maior dependência externa, tanto no caso de haver necessidade de se importar bens intermediários e de produção quanto pelo efeito demanda derivada do crescimento da renda' induzido pelo aumento da produção interna dos setores beneficiados (Tavares, 1977).

Em resumo, conforme Mailson da Nóbrega ⁽⁸⁾, “ainda que de forma ineficiente, o Brasil se industrializou via substituição de importações. O impulso inicial foi a dificuldade de importar na I Guerra e na Grande Depressão dos anos 30. Na década de 50, substituir importações virou objetivo nacional. No governo Geisel, tornou-se obsessão. No período Figueiredo, atingiu o auge com a insensata reserva de mercado para a informática.

A industrialização por substituição de importações foi bem-sucedida na Europa e nos EUA, no século XIX. A estratégia era alcançar rapidamente, sob orientação do Estado, a posição dos ingleses, cuja Revolução Industrial havia sido gestada em pelo menos seis séculos de evolução institucional.

Casos de insucesso foram os de países incapazes de identificar e eliminar defeitos do modelo. Ao contrário da Europa e EUA, a estratégia era prolongada de maneira insustentável, sob influência de grupos de deficiência do governo.

No Brasil, os problemas maiores parecem ter sido a busca da auto-suficiência a qualquer custo e o descaso pela educação. Além disso, os vencedores eram escolhidos pela burocracia, que podia ser capturada pelos beneficiários da política. Estudos recentes provam que a substituição de importações foi claramente concentradora de renda.

A Coréia do Sul é uma história diferente. Como o Brasil, adotou o modelo nos anos 50, mas soube mudá-lo. Expôs suas empresas à competição internacional, que criou incentivos à inovação. Seu êxito não decorreu de políticas industriais, como muitos pensam, mas essencialmente da evolução na educação e do legado do domínio japonês (1910-1945), traduzido na formação de recursos humanos, na pesquisa e nas técnicas de organizações.

Aqui, o apoio à substituição de importações se enraizou por três razões: (1) a cultura favorável à intervenção estatal; (2) a influência intelectual da Cepal, cujos estudos diziam que a América Latina perdia com o comércio exterior (a tese se provou errada); e (3) o suposto

êxito econômico da União Soviética, que viria a entronizar o planejamento estatal nos países em desenvolvimento.

A teoria então mais aceita – a dos economistas Roy Harrod (1900-1978) e Evsey Domar (1914-1997) – atribuía papel central ao investimento. O desenvolvimento dependeria da quantidade de mão-de-obra e de capital. Mais investimento conduziria à acumulação de capital e daí ao crescimento. Hoje, sabe-se que a fonte primária do desenvolvimento é o conhecimento, secundado por instituições (democráticas fortes) e livre mercado.

A despeito da vigorosa defesa teórica do livre comércio, as barreiras sobre as importações não acabaram no final do período mercantilista. Ainda hoje, o livre comércio é mais exceção do que regra, tanto nos países desenvolvidos quanto nos chamados emergentes, sendo a luta pela não-proteção comercial bastante forte, sendo o Brasil um dos líderes mundiais nesse processo (MAIA, 2000). A proteção se dá mediante diversos meios de instrumentos de intervenção pública sobre comércio exterior, em seu conjunto denominados *política comercial* (CARVALHO, 2000). O subsídio, quando empregado como instrumento de política comercial, consiste em pagamentos, diretos ou indiretos, feitos pelo governo, para encorajar exportações ou desencorajar importações. Em ambos os casos, equivale a um imposto negativo e representa, portanto, uma redução de custo para o produtor. Em geral se dá através de pagamento em dinheiro, redução de impostos ou financiamentos a taxas de juros inferiores às de mercado. (MAIA, 2000).

Qualquer que seja o efeito da política de comércio no país como um todo, ela tende a ter efeitos discrepantes sobre grupos ou setores individuais dentro da economia. Grupos que esperam perder (ou ganhar) geralmente recorrem à ação política para proteger seus próprios interesses, sendo a política de comércio concreta, freqüentemente, o resultado de um processo político. Grupos que acham difícil coordenar suas ações (porque os seus membros são numerosos ou muito dispersos, por exemplo) e grupos cujos ganhos nos resultados sejam pequenos tendem a lutar menos por seus interesses. Isso pode explicar por que as indústrias parecem exercer mais pressão que os consumidores (CARVALHO, 2000).

Diferentes modelos teóricos de comércio levam a conclusões diferentes sobre a forma como os diversos grupos econômicos são afetados pelo comércio e pela política comercial. Teorias de escolha política sugerem que, quando um país faz política comercial (seja colocando-a em plataformas de partidos políticos e submetendo-a a uma votação, ou tornando-a responsabilidade de burocratas), podem dizer algo sobre qual modelo de comércio descreve melhor a economia real (MAIA, 2000).

Em alguns casos, um dos principais propósitos tarifários pode ser a elevação da receita. Os governos contam bastante com as tarifas para gerar receitas em países onde seja relativamente mais difícil monitorar e tributar transações ou ativos domésticos. A tarifa que maximiza a receita sempre excede a tarifa que maximiza a renda nacional (a tarifa ótima - zero, para um país pequeno). Em outras palavras, há um custo para elevar a receita por meio de uma tarifa. Tal custo deveria ser comparado aos custos relativos a outros tipos de impostos.

A proteção não é um meio efetivo ou eficiente de manter o emprego em todos os lugares. A visão popular de que o comércio ameaça os empregos é devida, parcialmente, ao fato de que as identidades dos beneficiários da criação de futuros cargos no setor de exportação são desconhecidas, mas as vítimas das demissões nas indústrias que competem com as importações são facilmente identificadas e as suas perdas visíveis (CARVALHO, 2000).

Para o pequeno país com um monopólio local no setor de importação ou de exportação, o argumento em favor do livre comércio torna-se ainda mais forte que sob competição perfeita:

a remoção de impostos sobre o comércio remove consigo as perdas de peso-morto resultantes do nível de produção ineficientemente baixo do monopólio local.

Outra situação que clama por intervenção ocorre quando as empresas estrangeiras e locais influenciam o preço no mercado mundial. A natureza da interação estratégica entre as empresas torna-se importante na determinação do tipo de intervenção desejável. Por exemplo - por paradoxal fosse -, subsidiar as exportações poderia se constituir numa política de melhoria do bem-estar.

Durante a última metade do século, os Estados Unidos e outros países industrializados reduziram abruptamente as tarifas sobre produtos manufaturados. Eles conseguiram isso por meio de sucessivas rodadas de negociações bilaterais e, mais recentemente, multilaterais. O resultado das negociações da Rodada Uruguaí do GATT, representou mais reduções nas tarifas. Parece provável que os ganhos mútuos dos países com a redução recíproca de tarifas, como também a aliança de interesses entre consumidores e exportadores, ajudaram os governos nacionais a manter as demandas protecionistas à distância.

Essa tendência constante de reduzir as tarifas sobre as manufaturas não implica, porém, que tem ocorrido um constante progresso rumo à liberalização do comércio. Os países industriais protegem bastante sua agricultura da concorrência com produtos importados; os países menos desenvolvidos protegem-se da concorrência dos manufaturados importados. Quando as tarifas de bases amplas perderam importância, as indústrias concorrentes na importação conseguiram outras formas de proteção, multiplicando-se as barreiras não tarifárias e as tarifas especiais.

Muito dessa proteção surge sob o título de "comércio administrado", o qual abrange tarifas especiais e muitos tipos de restrições quantitativas. As implicações de uma restrição quantitativa para o bem-estar podem ser diferentes daquelas ocasionadas por uma tarifa cujo efeito sobre o comércio é equivalente, dependendo da disposição da renda auferida sobre a escassez e da estrutura de mercado. Restrições voluntárias à exportação (RVEs) permitem aos exportadores estrangeiros capturar a renda da escassez, tornando-as mais aceitáveis para a indústria estrangeira e ajudando talvez a explicar a sua proliferação.

A racionalidade do comércio administrado está em ajudar ostensivamente a indústria local a ajustar-se à competição estrangeira intensificada, ou fazer outros aderirem a "práticas justas de comércio". O comércio injusto raramente é visto dessa maneira pelos consumidores e sua definição é controversa. A verdadeira ajuda ao ajuste deveria ser temporária, visando diretamente os fatores de produção.

As políticas industriais dirigidas aos países em desenvolvimento têm sido confusas. Os benefícios do Sistema Generalizado de Preferências eram provavelmente pequenos e o Acordo de Multifibras prejudica as rendas dos países em desenvolvimento. A ajuda aos países em desenvolvimento se reduziu, e tornou-se vinculado às exportações do país doador (CARVALHO, 2000).

Como parte da 'teoria de políticas comerciais' no comércio internacional, o modelo de substituição de importações foi de uma importância capital para que muitos países se desenvolvessem industrialmente e assumissem papel relevante no concerto das nações. Nos itens seguintes abordaremos essa questão.

3. O QUE É UMA ZONA FRANCA

Zona franca é um enclave dentro do território nacional, como se fosse um terceiro país, onde se pratica o 'livre' comércio importador direcionado para alguns bens de consumo duráveis sem similar nacional, destinado exclusivamente para o mercado interno, servindo de

motor do desenvolvimento de uma região isolada e com grandes dificuldades de integração e de logística.

Zona franca é um regime aduaneiro especial, isto é, escapam à regra geral do regime comum de importação. Portanto, é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais. Além do regime de zona franca, existem outros aduaneiros, tais como: a) trânsito aduaneiro; b) admissão temporária; c) entreposto aduaneiro; d) entreposto industrial; e) depósito aduaneiro de distribuição; f) exportação temporária; g) drawback; h) zona de processamento de exportação (ZPE); e i) áreas de livre comércio (ALC).

A zona franca é criada geralmente em face de fatores locais especiais em virtude de grandes distâncias em que se encontram de centros consumidores de seus produtos. Quando da criação de zona franca, é admissível a transferência, para outros pontos do território nacional, de mercadorias importadas através da mesma, desde que atendidas todas as obrigações tributárias que excedam determinada quota.

Geralmente, a entrada de mercadorias estrangeiras é isenta do Imposto de Importação (I.I.) e do Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI) quando destinadas: a seu consumo interno; à industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento; à pesca e à agropecuária; à instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza; à estocagem para reexportação. Excluem-se destes benefícios as seguintes mercadorias: armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo, quanto a estes, se destinados, exclusivamente, a consumo interno na região beneficiada, ou quando produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e flora regionais, em conformidade com o processo produtivo básico.

As mercadorias produzidas na região beneficiada destinadas ao seu consumo interno ou à comercialização em qualquer ponto do território nacional são isentas do IPI. As mercadorias de origem nacional ou estrangeira, ao saírem da região beneficiada para outros pontos do território aduaneiro, são submetidas aos procedimentos de internação.

As mercadorias estrangeiras admitidas na região beneficiada podem ser internadas, através de DI/Internação, com o pagamento de todos os impostos exigíveis na importação. A internação de produtos industrializados na região beneficiada com **insumos estrangeiros**, quando dela saírem para qualquer ponto do território nacional, estarão sujeitos à exigibilidade do Imposto de Importação relativo a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira nele empregados. A sua internação também é feita através de DI/Internação, com isenção do IPI e redução do I.I. A internação de produtos industrializados com insumos 100% nacionais é feita mediante requerimento, acompanhado de Nota Fiscal, com isenção do IPI.

Além desses incentivos fiscais, as empresas sediadas na Zona Franca recebem a preços simbólicos terrenos para suas instalações.

O Estado-membro em que se situa a Zona Franca também concede incentivos fiscais do ICMS e o Município também com relação ao ISS.

4. O PAPEL DA ZONA FRANCA DE MANAUS (ZFM) NO ‘MODELO’ INDUSTRIAL BRASILEIRO

A Zona Franca de Manaus (ZFM) foi idealizada pelo Deputado Federal Francisco Pereira da Silva e criada pela Lei N^o. 3.173, de 06 de junho de 1957, como Porto Livre.

Dez anos depois, o Governo Federal, por meio do Decreto-Lei N^o. 288, de 28 de fevereiro de 1967, ampliou essa legislação e reformulou o modelo, estabelecendo incentivos fiscais por

30 anos para implantação de um pólo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia. Foi instituído, assim, o atual modelo de desenvolvimento, que engloba uma área física de 10 mil km², tendo como centro a cidade de Manaus e está assentado em Incentivos Fiscais e Extrafiscais, instituídos com objetivo de reduzir desvantagens locais e propiciar condições de alavancagem do processo de desenvolvimento da área incentivada.

No mesmo ano de 1967, por meio do Decreto-Lei N^o. 291, o Governo Federal define a Amazônia Ocidental tal como ela é conhecida, abrangendo os Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima. A medida visava promover a ocupação dessa região e elevar o nível de segurança para manutenção da sua integridade. Um ano depois, em 15 de agosto de 1968, por meio do Decreto-Lei No. 356/68, o Governo Federal estendeu parte dos benefícios do modelo ZFM a toda a Amazônia Ocidental.

A partir de 1989, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), que administra o modelo, passou a abrigar em sua área de jurisdição sete Áreas de Livre Comércio (ALCs), criadas com objetivo promover o desenvolvimento de municípios que são fronteiras internacionais na Amazônia e integrá-los ao restante do país, por meio da extensão de alguns benefícios fiscais do modelo ZFM, da melhoria na fiscalização de entrada e saída de mercadorias e do fortalecimento do setor comercial, agroindustrial e extrativo. A primeira a ser criada foi a de Tabatinga, no Amazonas, por meio da Lei n^o 7.965/89. Nos anos seguintes, foram criadas as de Macapá-Santana (Lei n^o 8.387/91, artigo II), no Amapá; Guajará-Mirim (Lei n^o 8.210/91), em Rondônia; Cruzeiro do Sul e Brasiléia-Epitaciolândia (Lei n^o 8.857/94), no Acre; e Bonfim e Boa Vista (Medida Provisória 418/08), em Roraima.

O histórico do modelo ZFM pode ser configurado em quatro fases distintas até chegar a fase atual.

A **primeira fase**, de 1967 a 1975, a política industrial de referência no país caracterizava-se pelo estímulo à substituição de importações de bens finais e formação de mercado interno. Nesta fase, o modelo ZFM tinha como aspectos relevantes:

- a predominância da atividade comercial (sem limitação de importação de produtos, exceto armas e munições, fumos, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiro e perfumes);
- grande fluxo turístico doméstico, estimulado pela venda de produtos cuja importação estava proibida no restante do país;
- expansão do setor terciário; e
- início da atividade industrial, com atividade baseada em CKD – *Completely Knocked Down* SKD – *Semi Knocked Down* (produtos totalmente ou semi-desmontados) e com liberdade de importação de insumos. O lançamento da pedra fundamental do Distrito Industrial ocorreu em 30 de setembro de 1968.

A SUFRAMA, por seu turno, tinha como principais características institucionais, o controle de entradas e estocagem de mercadorias, com predomínio da função aduaneira e foco de atuação em Manaus.

A **segunda fase** compreendeu o período de 1975 a 1990. Nesta fase, a política industrial de referência no país caracterizava-se pela adoção de medidas que fomentasse a indústria nacional de insumos, sobretudo no Estado de São Paulo. O modelo ZFM passou a ter as seguintes características:

- com a edição dos Decretos-Leis No. 1435/75 e 1455/76, foram estabelecidos Índices Mínimos de Nacionalização para produtos industrializados na ZFM e comercializados nas demais localidades do território nacional;
- foram estabelecidos, ainda, limites máximos globais anuais de importação (contingenciamento);
- cresce a indústria de montagem em Manaus, também contribuindo com o fomento de uma indústria nacional de componentes e insumo. Em 1990, a indústria de Manaus

registrou um dos seus melhores desempenhos, com a geração de 80 mil empregos diretos e faturamento de US\$ 8,4 bilhões;

- o comércio permanece como vetor dinâmico;
- os incentivos do modelo ZFM são estendidos para a Amazônia Ocidental;
- é criada a primeira das sete Áreas de Livre Comércio (ALC's), em Tabatinga, Amazonas, conforme a Lei nº 7.965/89;
- É prorrogado, pela primeira vez, o prazo de vigência do modelo ZFM, de 1997 para 2007, por meio do Decreto nº 92.560, de 16 de abril de 1986. Em 1998, por meio do Artigo 40 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, o prazo foi prorrogado para até 2013.

A SUFRAMA passou a operar com a gestão dos incentivos e o controle de projetos industriais e expandiu suas ações para os estados da Amazônia Ocidental, com a implantação de unidades descentralizadas e ALC's.

A terceira fase compreendeu os anos de 1991 e 1996. Nesta fase, entrou em vigor a Nova Política Industrial e de Comércio Exterior, marcada pela abertura da economia brasileira, redução do Imposto de Importação para o restante do país e ênfase na qualidade e produtividade, com a implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBPQ) e Programa de Competitividade Industrial. A edição da Lei Nº. 8.387, de 30 de dezembro de 1991, estabeleceu profundas mudanças no modelo ZFM.

O modelo ZFM foi obrigado a adaptar-se à nova política industrial de referência do país, vivenciando as seguintes características:

- perda de relevância do comércio, que deixou de ter a exclusividade das importações como vantagem comparativa;
- eliminação dos limites máximos globais anuais de importação, por meio do Decreto Nº. 205, de 5 de setembro de 1991;
- adoção de redutor de 88% do Imposto de Importação para a ZFM, com a edição da Lei No. 8.387, de 30 de dezembro de 1991;
- adoção do Processo Produtivo Básico (PPB), em substituição ao Índice Mínimo de Nacionalização;
- a Lei 8.387/91 também estabeleceu que as indústrias de produção de bens e serviços de informática, para fazer jus aos incentivos do modelo ZFM, devem aplicar, anualmente, no mínimo 5% do seu faturamento bruto em atividades de pesquisa e desenvolvimento a serem realizadas na Amazônia;
- Por meio do Decreto Nº. 783, de 25 de março de 1993, as indústrias ficaram obrigadas a implantar normas técnicas de qualidade, conforme padrões de entidades credenciadas pelo Instituto nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO);
- as empresas do Pólo Industrial de Manaus deram início a um amplo processo de modernização industrial, com ênfase na automação, qualidade e produtividade; Em 1996, a reestruturação do parque fabril refletiu em faturamento recorde para aquela década, da ordem de US\$ 13,2 bilhões.
- foi criada a Área de Livre Comércio de Macapá-Santana, no Amapá, únicos municípios da Amazônia Oriental que integram a área de jurisdição da SUFRAMA.

A SUFRAMA adotou, nesta fase, o planejamento corporativo passou a atuar na gestão dos Processos Produtivos Básicos (PPBs), na atração e promoção de investimentos e no desenvolvimento de ações capazes de irradiar os efeitos positivos do Pólo Industrial de Manaus, com a intensificação dos investimentos em toda sua área de jurisdição. Nesta fase, a Autarquia torna-se braço político federal na região.

A quarta fase compreende o período de 1996 a 2002, em que a política industrial de referência do país caracterizava-se por sua adaptação aos cenários de uma economia

globalizada e pelos ajustes demandados pelos efeitos do Plano Real, como o movimento de privatizações e desregulamentação.

Nesta fase, o modelo ZFM tinha como principais características:

- A inclusão da função exportação como política intencional, com objetivo de estimular as vendas externas do Pólo Industrial de Manaus, que saíram de pouco mais de US\$ 140 milhões em 1996 para US\$ 2 bilhões em 2005;
- Esgotamento das ALC's como instrumentos de interiorização do modelo ZFM. Nos moldes em que foram criadas, com incentivos para importação, perderam relevância com a abertura da economia do país;
- Estabelecimento de critérios para repasse de recursos financeiros da SUFRAMA para promoção do desenvolvimento regional, por meio da Resolução n° 052, de 01 de agosto de 1997, tornando a distribuição mais equânime.
- Busca de ampliação da competitividade tecnológica das indústrias de Manaus, que teve como marco inicial a criação do Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Pólo Industrial de Manaus (CT-PIM);
- Iniciativas para criação de um pólo de bioindústrias na Amazônia que culminou com a implantação do Centro de Biotecnologia da Amazônia, inaugurado em 2002.

A SUFRAMA passou a operar, nesta fase, como instância regional das políticas industriais nacionais e como articuladora e mediadora de interesses regionais. Nesse período, a autarquia consolida o seu planejamento estratégico, aperfeiçoa seus sistemas de controle, inclui em suas estratégias a função tecnológica e realiza a primeira Feira Internacional da Amazônia, como ferramenta para promover a inserção internacional competitiva do modelo.

Com a **Fase atual** entra em vigor a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em aprofundamento da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que prevê maior eficiência produtiva e capacidade de inovação das empresas e expansão das exportações. A PDP define macrometas para o país, até 2010, que prevêem o aumento da formação bruta de capital fixo, maior dispêndio do setor privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D), e ampliação das exportações brasileiras, em especial, das micro e pequenas empresas.

Em 2006 foi regulamentada, por meio de decreto presidencial, a nova Lei de Informática, que prorrogou de 2009 até 2019 incentivos fiscais para o setor em todo país. O Decreto 5.906, de 26 de setembro de 2006, regulamentou artigos da Lei n.º 11.077, de 30 de dezembro de 2004, da Lei n.º 8248, de 23 de outubro de 1991 (que dispõem sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação) e da Lei n.º 10.176, de 11 de janeiro de 2001, (este último dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologias da informação).

Entra em operação, em 2007, o Sistema Brasileiro de TV Digital, padrão de transmissão digital baseado no sistema japonês ISDB-T (Serviço Integrado de Transmissão Digital Terrestre), que é apontado como o mais flexível entre os existentes, ao permitir mobilidade e portabilidade. Este novo cenário incrementa o processo de convergência digital no país.

Concentra-se nesta fase também a implementação estratégica do Processo Produtivo Básico (PPB) dos biocosméticos, estabelecendo as participações em valor agregado local e as quantidades mínimas de utilização de insumos regionais, por intermédio da Portaria Interministerial n.º 842, de 27 de dezembro de 2007.

Características atuais do modelo Zona Franca de Manaus:

- O prazo de vigência do modelo foi prorrogado de 2013 para 2023, por meio da Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003;
- A definição de Processos Produtivos Básicos (PPBs) para produtos fabricados no PIM é orientada pelo maior adensamento de cadeias produtivas nacionais, inclusive dos biocosméticos;

- Há um esforço para ampliar a inserção internacional do modelo, sobretudo por meio de missões comerciais, participação em acordos de comércio exterior e realização de eventos de promoção comercial, a exemplo da Feira Internacional da Amazônia;
- Permanece a busca pelo aumento das exportações e maior equilíbrio da balança comercial;
- Há um esforço das indústrias do PIM em fomentar o adensamento tecnológico do parque industrial, por meio de investimentos em institutos de pesquisa regionais, sobretudo advindos de recursos do percentual destinado à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), determinado pela Lei de Informática em vigor;
- Ampliam-se os investimentos da SUFRAMA em projetos de modernização produtiva e infra-estrutural nos municípios da sua área de atuação, envolvendo construção de aeroportos, estradas, estruturas turísticas, projetos pilotos de produção e capacitação de mão-de-obra. (SUFRAMA, 2011)

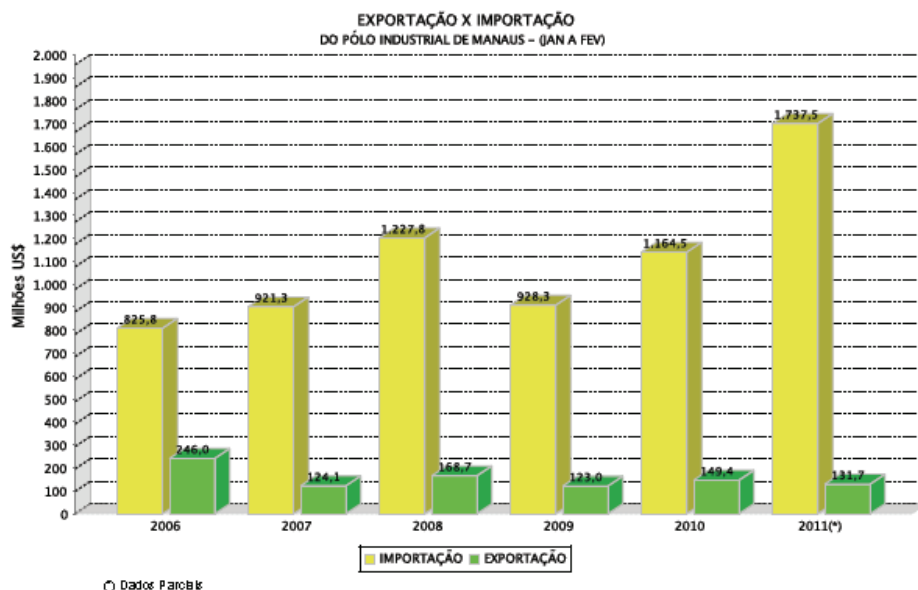
Nesse contexto histórico é que as multinacionais se instalaram na Zona Franca a fim de usufruírem, além dos incentivos fiscais, da mão-de-obra barata - posto que desqualificada, abundante e desarticulada - para a montagem dos seus produtos; a economia de escala na montagem dos produtos no próprio mercado consumidor exclusivo, isto é, cativo em decorrência do modelo de substituição de importações por ‘produtos nacionais’; terreno a preço simbólico para suas instalações; facilidades cambiais para o investimento da sede na filial e remessa de lucros sem barreiras; e a proximidade estratégica de outros centros consumidores da América Latina.

Assim é que várias indústrias multinacionais como Moto Honda, Samsung, Philips, Yamaha, Ambev, Semp-Toshiba, Sony, Fujitsu, Philco, LG, Panasonic, Sanyo, Sharp, Siemens, Xerox, Orient, Quartz, Seiko, Technos, Electrolux, Elgin, Coca-Cola, Pepsi-Cola, Gillette, Springer, Caloi, Harley-Davidson, Monark, Sundown, Essilor, Tectoy, Fuji Photo, Kodak, dentre outras, vieram se instalar na Zona Franca de Manaus e exercem um papel fundamental para a indústria brasileira.

Portanto, até 1990, quando da abertura do mercado brasileiro para as importações, retirando da Zona Franca de Manaus esse ‘privilegio’, a ZFM se atinha apenas a importar componentes para montagens na ZFM, comprando no território nacional aqueles já ‘nacionalizados’ – havia um índice de ‘nacionalização dos produtos que chegavam a 70% e até próximo de 100% -, mas cujos componentes eram aqui produzidos conforme o padrão de qualidade estabelecido pela multinacional, cujos produtos assim montados não tinham destinação a outro país. Desse ponto para frente, em início da década de 2000, após a reestruturação das suas plantas produtivas, a ZFM passa também a exportar para os países vizinhos como Argentina, Venezuela, Colômbia e mesmo para os EUA.

As multinacionais estavam bem preparadas para essas mudanças, de forma que assimilaram rapidamente o novo ‘modelo’ brasileiro de ‘abertura comercial’ e passaram a atuar em um mercado mais amplo (América Latina), conforme sua estratégia antes estabelecida de manter proximidade desses mercados por via da ZFM, e que mantiveram ao longo dos anos em que atuaram apenas visando o mercado brasileiro.

No gráfico a seguir tem-se uma melhor visão acerca da balança comercial do PIM: percebe-se claramente a participação das exportações do Polo, o que era inexistente antes de 1990.



Fonte: SUFRAMA

Contudo, não são poucas as vozes que se erguem contra a Zona Franca de Manaus. Tanto por desconhecimento do ‘modelo’ quanto por viés ideológico. Para ilustrar esse fato, a revista Veja divulgou matéria na qual se refere à ZFM nos seguintes termos:

No conjunto da economia brasileira, a Zona Franca representa apenas 2,66% do produto interno bruto, oferece 0,08% dos empregos e, mesmo sendo uma plataforma especial para exportações, contribui com somente 5% dos dólares que o país recebe vendendo seus produtos no exterior. O pólo industrial na selva só sobrevive porque deixa de recolher 4,6 bilhões de reais em impostos anualmente. Quando se vêem os números de seu desempenho na balança comercial, salta à vista um déficit de 1,7 bilhão de dólares. Ou seja, as indústrias da Zona Franca importam mais do que exportam. Mas, se foi um erro criá-la, seria uma decisão ainda mais equivocada desmantelá-la agora. As 430 empresas instaladas na Zona Franca de Manaus garantem um perfil social, financeiro e econômico para aquela região e para o Brasil que justifica seu custo. Se a Zona Franca deixasse de existir da noite para o dia, como em um passe de mágica, as importações brasileiras de equipamentos eletrônicos cresceriam três vezes mais do que o atual déficit externo produzido pelas operações das empresas de Manaus. Além disso, o baque do sumiço eventual de 250 000 empregos diretos e indiretos criaria na Amazônia uma crise social profunda, com conseqüências migratórias de proporções equivalentes à do Nordeste atualmente.

Veja, contudo, apresenta um quadro bastante favorável à ZFM:

As estrelas da Amazônia	
QUEM VENDE MAIS	QUEM COMPRA (em dólares, em 2002)
Nokia	Mercado interno 8 bilhões
Moto Honda	Estados Unidos 621 milhões
Recofarma (concentrado de Coca-Cola)	México 74 milhões
Philips	Colômbia 62,8 milhões
Samsung Eletrônica da Amazônia	Venezuela 59,4 milhões
Semp Toshiba	Chile 40,9 milhões
Honda Componentes	Peru 37 milhões
Samsung SDI	Argentina 34 milhões
Panasonic	Panamá 33,3 milhões
CCE da Amazônia	Alemanha 26 milhões
	Paraguai 7 milhões
OS MAIS VENDIDOS (em unidades, em 2002)	
Aparelhos de telefone celular	13 milhões
Televisores	6 milhões
Monitores de vídeo	2 milhões
DVDs	1,2 milhão
Motocicletas	865 000

Fonte: Suframa

Fonte: VEJA

Na verdade, conforme a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA,

“A Zona Franca de Manaus (ZFM) é um modelo de desenvolvimento econômico implantado pelo governo brasileiro objetivando viabilizar uma base econômica na Amazônia Ocidental, promover a melhor integração produtiva e social dessa região ao país, garantindo a soberania nacional sobre suas fronteiras.

A mais bem-sucedida estratégia de desenvolvimento regional, o modelo leva à região de sua abrangência (estados da Amazônia Ocidental: Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima e as cidades de Macapá e Santana, no Amapá) desenvolvimento econômico aliado à proteção ambiental, proporcionando melhor qualidade de vida às suas populações.

A ZFM compreende três pólos econômicos: comercial, industrial e agropecuário. O primeiro teve maior ascensão até o final da década de 80, quando o Brasil adotava o regime de economia fechada. O industrial é considerado a base de sustentação da ZFM. O pólo Industrial de Manaus possui mais de 450 indústrias de alta tecnologia gerando mais de meio milhão de empregos, diretos e indiretos. O pólo Agropecuário abriga projetos voltados à atividades de produção de alimentos, agroindústria, piscicultura, turismo, beneficiamento de madeira, entre outras.

Alguns dados dão ideia da pujança do PIM:



Fonte: Suframa, 2011

5. CONCLUSÃO

Ao longo de três décadas, este processo foi implementado, modificando-se substancialmente as características da economia brasileira, industrializando e urbanizando-a. Isto, porém, foi feito com inúmeros percalços e algumas dificuldades. As principais dificuldades na implementação do PSI no Brasil foram as seguintes:

Tendência ao Desequilíbrio Externo

A tendência ao desequilíbrio externo aparecia por várias razões:

- Valorização cambial - visava estimular e baratear o investimento industrial; significava uma transferência de renda da agricultura para indústria - o chamado "confisco cambial"- desestimando as exportações de produtos agrícolas;
- Indústria sem competitividade, devido ao protecionismo, visava atender apenas ao mercado interno, sem grandes possibilidades no mercado internacional;
- Elevada demanda por importações devido ao investimento industrial e ao aumento de renda.

Assim, como a geração de divisas ia sendo dificultada, o PSI, colocado como um projeto nacional só se tornava viável com o recurso ao capital estrangeiro, quer na forma de dívida externa quer na forma de investimento direto, para eliminar o chamado "hiato de divisas".

Aumento da participação do Estado na economia

Ao Estado caberiam as seguintes funções principais:

- A adequação do arcabouço institucional à indústria. Isto foi feito através da Legislação Trabalhista que visava a formação e regulação de um mercado de trabalho urbano, definindo os direitos e deveres dos trabalhadores e a relação empregado-empregador. Também criam-se mecanismos para direcionar capitais da atividade agrícola para a industrial, dada a ausência de um mercado de capitais organizado. Além disso foram criadas agências estatais e uma burocracia para gerir o processo. Destacam-se os seguintes órgãos: o DASP (Departamento Administrativo do Setor Público), o CTEF (Conselho Técnico de Economia e Finanças), a CPF (Comissão de Financiamento da Produção), a CPA (Comissão de Política Aduaneira), o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) etc.

- A geração de infra-estrutura básica. As principais áreas de atuação foram os transportes e a energia. Até a Segunda Guerra Mundial, destacou-se o caráter emergencial dessa atuação, procurando eliminar os pontos de estrangulamento que aparecessem. No pós-guerra, buscou-se alguma forma de planejamento, ou seja, evitar o aparecimento de estrangulamentos. Destacam-se neste sentido os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, cujos projetos não foram plenamente realizados por ausência de financiamento.

- Fornecimento dos insumos básicos. O Estado devia atuar de forma complementar ao setor privado, entrando em áreas cuja necessidade de capital e riscos envolvidos inviabilizam a presença da atividade privada, naquele momento. Neste sentido, foi criado todo o Setor Produtivo Estatal (SPE): CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), CVRD (Companhia Vale do Rio Doce), CNA (Companhia Nacional de Álcalis), a Petrobrás, várias hidrelétricas etc.

Esta ampla participação estatal gerava uma tendência ao déficit público e forçava o recurso ao financiamento inflacionário, na ausência de fontes adequadas de financiamento.

Aumento do grau de concentração de renda

O processo de substituição de importações era concentrador em termos de renda em função do:

- Êxodo rural decorrente do desincentivo à agricultura, com falta de investimentos no setor, associado à estrutura fundiária, que não gerava empregos suficientes no setor rural, e à legislação trabalhista, restrita ao trabalhador urbano, constituindo um forte estímulo a vir para a cidade;
- Caráter capital intensivo do investimento industrial, que não permitia grande geração de emprego no setor urbano.

Esses dois pontos geravam excedente de mão-de-obra e, conseqüentemente, baixos salários. Por outro lado, o protecionismo (ausência de concorrência) permitia preços elevados e altas margens de lucro para as indústrias.

Escassez de fontes de financiamento

A quarta característica foi a dificuldade de financiamento dos investimentos, dado ao grande volume de poupança necessário para viabilizar os investimentos, em especial os estatais. Este fato se deve à:

- Quase inexistência de um sistema financeiro em decorrência, principalmente, da "Lei da Usura", que desestimulava a poupança. O sistema restringia-se aos bancos comerciais, a algumas financeiras e aos agentes financeiros oficiais, com destaque para o Banco do Brasil e ao BNDE, sendo que este último operava com recursos de empréstimos compulsórios (um adicional de 10% sobre o Imposto de Renda, instituído para sua criação);
- Ausência de uma reforma tributária ampla. A arrecadação continuava centrada nos impostos de comércio exterior e era difícil ampliar a base tributária; já que a indústria deveria ser estimulada, a agricultura não poderia ser mais penalizada, e os trabalhadores, além de sua baixa remuneração, eram parte da base de apoio dos governos do período.

Neste quadro, não restava alternativa de financiamento ao Estado, que teve que se valer das poupanças compulsórias, dos recursos provenientes da recém-criada Previdência Social, dos ganhos no mercado de câmbio com a introdução das taxas de câmbio múltiplas, além do financiamento inflacionário e do endividamento externo, feito a partir de agências oficiais.

REFERÊNCIAS

- BRUTON, H. **Import substitution**. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T.N. (Eds.). *Handbook of international economics*. Amsterdam: North Holland, 1989. v. 2, p. 1.602-1.643
- CARVALHO, A Maria e DA SILVA, C. R. **Economia internacional**. São Paulo: Saraiva, 2000
- DESAI, P. **Alternative measures of import substitution**. *Oxford Economic Papers*. v. 21, nº 3, 1969. p. 312-324
- DIAZ-ALEJANDRO, C. F. **Trade, policies and economic development**. In: KENEN, P. (Ed.). *International trade and finance: frontiers for research*, Cambridge: Cambridge University, 1975. p. 93-150
- MAIA, Jayme de Mariz. **Economia internacional e comércio exterior**. São Paulo: Atlas, 2000
- NÓBREGA, Mailson. **Um fascínio de alto risco**. São Paulo: Revista Veja de 07.10.2009, p.111.
- SUFRAMA. Disponível em; < http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm>. Acessado em: 25 abr 2011.
- TAVARES, M.C. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. In: TAVARES, M.C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 6ª ed. Rio

de Janeiro: Zahar, 1977. p. 29-124

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ARIDA, Pérsio. “**A história do pensamento econômico como teoria e retórica**”. In: BIDERMAN, Ciro *et all.* *Retórica na economia*. São Paulo: Editora 34, 1996
- CASTRO, A. B., SOUZA, F. E. P. “**A Economia Brasileira em Marcha Forçada**”. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985
- MOREIRA, M. M.; CORREIA, P. G. “**Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo**”. BNDES, 1996. *Revista de Economia Política*, v. 17, abril-jun. 1997. *World Development*, v. 26, n. 10, 1998
- PATERSON, S.L., BROCK, D. M. The development of subsidiary-management research: review and theoretical analysis. In: *International Business Review*.
- BIRKINSHAW, J. (2001) Strategy and management in MNC subsidiaries. In. RUGMAN, A.M. e BREWER, T.L. (ed.) *The Oxford Handbook of International Business*. Oxford: Oxford University.
- WESTNEY, D.E. E ZAHEER, S. (2001) The multinacional enterprise as an organization In. RUGMAN, A.M. e BREWER, T.L. (ed.) *The Oxford Handbook of International Business*. Oxford: Oxford University Press, p.349-379.