



1290000919



TCC/UNICAMP Si38e

de

"Efeitos do
Plano Collor
sobre a
Zona Franca de Manaus"

Sérgio Augusto Amed e Silva

Relatório Final de Monografia apresentado ao
Instituto de Economia da Universidade Estadual de
Campinas sob a orientação da professora Margarida
Afonso Costa Baptista

Campinas, Novembro de 1.991

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO
INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP

Índice

Índice.....	2
AGRADECIMENTOS.....	3
INTRODUÇÃO.....	5
I) A SITUAÇÃO DA ZONA FRANCA DE MANAUS ANTES DO PLANO COLLOR.....	9
I.1) Apresentação e Objetivos.....	9
I.2) Antecedentes Históricos.....	10
I.3) Os Primórdios da ZFM.....	16
I.4) A Evolução do Aparato Institucional que Rege a ZFM.....	20
I.5) As Características Principais do Modelo ZFM em 1990.....	33
II) A RUPTURA INSTITUCIONAL E SEUS REFLEXOS NO MODELO.....	40
II.1) O Período Zélia Cardoso de Mello.....	40
II.2) A Gestão Marinho Marques Moreira.....	49
III) A ATUAL CONJUNTURA DA ZFM: SÍNTESE E INDICADORES.....	59
III.1) Introdução.....	59
III.2) Dados Indicativos da Nova Conjuntura.....	62
IV) CONCLUSÕES.....	69
V) BIBLIOGRAFIA.....	77

AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho deste tipo, por seu caráter ao mesmo tempo pessoal, por depender de um enorme esforço próprio, e coletivo, graças ao enorme número de pessoas que, de uma forma ou de outra, colaboram para que se chegue ao seu fim, mostra-nos o quanto é difícil destacar nomes em agradecimento.

Porém, é difícil de deixar de mencionar o suporte emocional, o carinho e o respeito fornecidos por minha mulher, Beatriz; o estímulo para fazer o melhor trazido por meu filho, Luís Felipe; o apoio moral e financeiro de meus pais, Osiris e Arabi; a saudável "concorrência" intelectual do Serginho Margarido, da Daniele Griesius, do Paulo Fracalanza e da Daniela Soares; o companheirismo de todas as horas da Maria Del Mar Reyes, do João Carlos Mendes e da Marisa; o coleguismo e a amizade do Eduardo, da Manoela, do João Milton, do Carlos Paraguaio, do Oscar, do Alexandre, do Sunaga, da Sandra, da Cássia, do Zé Garfo, do Roberto Carlos, do Fernandinho e dos outros colegas de turma. Não posso deixar de agradecer também, aos novos companheiros das turmas de 89, 90 e 91, especialmente o Wong, o Jono, o Robertão, o Daniel, o Cláudio, o Emílio, o Felipe e à sua vó Emilianne (pelo bridge), o Saulo, o Pedro Paulo, a Andréa, a Érica e a Dora.

Agradeço, ainda, às pessoas que me orientaram durante os estágios no IE, professoras Ângela, Eugênia, Maria Sílvia, Carol e Ana Lúcia e professor Graziano.

Gostaria de destacar a colaboração do Prof. Rodemarck Castelo Branco, e sua paciência na pesquisa bibliográfica feita junto à SUFRAMA e à FUCAPI, além do Dr. José Vicente. Não posso deixar de citar o Dr. Manoel da Silva Rodrigues que viabilizou a utilização do banco de dados existente no DIPI/SUFRAMA, os Drs.

Marcílio Junqueira e Frederico Andrade, que dispeseram-se a discutir as dúvidas que surgiram na coleta dos dados.

Finalmente, gostaria de destacar a paciência e a confiança de minha orientadora, Margarida Baptista, que tentou mostrar-me a necessidade de se escrever bem, coisa que, por incompetência minha, até agora não consegui.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho originou-se do desejo do autor conhecer melhor os detalhes que cercam o funcionamento da Zona Franca de Manaus. Não se compreendia o porquê de uma região com tantas empresas instaladas ser permanentemente atacada por governantes e intelectuais do restante do país.

Sua pretensão inicial, foi a de estudar os efeitos da liberalização implementada pelo Plano Collor sobre a estruturação das empresas lá situadas. Achava-se que a legislação anteriormente existente seria mantida em suas linhas gerais, apenas dando alguns novos alentos às empresas de forma que estas pudessem adaptar-se às novas condições competitivas vigentes. As hipóteses inicialmente pensadas versavam acerca do processo de regionalização da produção e sua incompatibilidade com a nova institucionalidade. O que se buscava neste trabalho era mostrar que ao mesmo tempo em que o processo regionalização era parte integrante do modelo, em função da existência de cotas de importação para as empresas, era também incompatível com o novo discurso de "liberdade de importações" que passou a vigorar.

O que sucedeu, porém, foi algo muito diferente: assistiu-se a um jogo intrincado de pressões para que a ZFM tivesse o diferencial de custos com o restante do país restaurado, uma vez que as suas condições de competitividade foram realmente atingidas tanto em relação às importações quanto em relação à produção do restante do país. A restauração do diferencial de custos dependia do acordo entre o Ministério da Economia e a Secretaria de Desenvolvimento Regional, de forma que todas as medidas necessárias fossem aprovadas.

A então Ministra Zélia Cardoso de Mello queria mudar estruturalmente a ZFM, adequando-a à Nova Política Industrial e de Comércio Exterior, sem sacrificar a

industrialização do restante do país. Isto conflitava com alguns interesses locais, fortemente defendidos pelo titular da SDR. Com a saída de Ministra, a nova equipe econômica encomendou estudos à SUFRAMA, já no correr do ano de 1991, que deveriam nortear a nova fase que viveria a indústria manauara.

Este trabalho não poderia deixar de considerar estas recentes mudanças, sob pena de estar defasado antes mesmo de sua versão definitiva ficar pronta. Não se imaginava, porém, que as mudanças demorassem tanto para ser aprovadas e regulamentadas. Isto dificultou muito a execução da pesquisa de campo, pois não estavam definidas as efetivas condições sob as quais a ZFM passaria a existir a partir de então.

Mesmo assim, modificou-se o projeto inicial, assumindo-se as seguintes hipóteses: a ZFM tinha por base de sustentação, em primeiro lugar, a existência de barreiras quase intransponíveis à importação de bens que viessem a concorrer com o chamado pólo eletro-eletrônico implantado em Manaus. Além disso, em segundo lugar, esta indústria não se instalava em locais mais próximos aos grandes centros consumidores porque os incentivos fiscais concedidos a nível de SUFRAMA, SUDAM e Governo do Estado do Amazonas criavam diferenciais de custo extremamente elevados que mais que compensavam os custos de transporte.

Queria-se demonstrar que a política de redução de tarifas alfandegárias simplesmente acabava com a possibilidade de sustentação do pólo em Manaus do modo como ele era, apesar da extinção dos índices de nacionalização, a não ser que investimentos de grande vulto viessem a ampliar consideravelmente a competitividade, em termos de custos, em relação aos produtos importados. Em outras palavras, a produção local de componentes, principalmente, teria que atingir tal escala que seu preço e sua qualidade fossem compatíveis com o mercado internacional, permitindo que houvesse uma verdadeira verticalização do pólo instalado em Manaus.

É importante notar que o trabalho buscou comprovar também a hipótese de que, como decorrência das modificações institucionais, por um lado, as indústrias implantadas em Manaus que seguiram os direcionamentos indicados pela política de regionalização verão equipamentos e instalações que custaram milhões de dólares tornarem-se completamente obsoletos. E, por outro, a ZFM será utilizada como ponte de internação de produtos, pois há uma tendência a que ocorra certa desindustrialização do parque existente.

Seria, sem dúvida, fundamental que fosse feita uma análise mais profunda da competitividade, em sentido amplo, da ZFM após a aprovação da legislação que está atualmente em tramitação no Congresso Nacional. Desta forma, poder-se-ia apurar a possibilidade de sobrevivência das empresas manauaras ao processo de abertura comercial, supondo que este se efetive. Porém, tal tema não faz parte do escopo desta monografia, uma vez que o tempo necessário para sua elaboração é relativamente curto. Pelo mesmo motivo, não serão abordadas importantes questões como a inexistência de política industrial que coordene o crescimento dos diversos segmentos do complexo eletrônico brasileiro, o que leva a uma grande fragilização do mesmo. Além disso, não se tentará fazer uma análise dos erros e acertos das políticas que conduziram ao atual estágio da ZFM. Partir-se-á da premissa que o modelo existe, e dele depende praticamente toda a população do Estado do Amazonas.

Buscando atingir seus objetivos, foram elaborados três capítulos básicos e a conclusão: o primeiro capítulo busca apresentar as condições institucionais vigentes na ZFM antes do Plano Collor, finalizando com as características básicas da indústria àquela época. O segundo capítulo tenta mostrar a ruptura institucional que tomou corpo e o conflito de interesses que cerca a ZFM, espelhando-se no conflito entre o Ministério da Economia e a SDR. Finalmente, o terceiro capítulo visa a

apresentar as características predominantes após a ruptura institucional. Há, ainda, um capítulo de conclusão, que dá corpo à argumentação final desta monografia.

1) A SITUAÇÃO DA ZONA FRANCA DE MANAUS ANTES DO PLANO COLLOR

1.1) Apresentação e Objetivos

Este capítulo tem por objetivo básico traçar a evolução da legislação pertinente à Zona Franca de Manaus, de modo a fazer comparações entre os termos nos quais o modelo foi proposto inicialmente e o direcionamento geral que a ele foi dado ao longo de sua evolução.

Tal procedimento é de grande importância, pois deverá mostrar que as modificações levadas a cabo ao longo do período estudado, ou seja, de 1.967 a 1.990, resultaram em alguns rearranjos por parte das empresas instaladas; mas isto ocorreu apenas para que se adaptassem às novas regulamentações, sem modificar a lógica mais geral que as levou a se implantar na região, qual seja, o aproveitamento de vantagens incomparáveis em relação ao restante do país no que se refere à possibilidade de importações em grande escala. Há dois momentos de ruptura: o primeiro, em 1976 com a implantação das cotas de importação e dos índices mínimos de nacionalização. O segundo, a ser estudado neste trabalho, por sua vez, acontece apenas em um momento seguinte, após a implantação do Plano Collor.

O primeiro capítulo deve fazer um apanhado geral das fundamentações que deram origem à ZFM, inicialmente, e contrastá-las com a evolução em sua legislação. Não se pode, porém, deixar de fazer uma descrição, ainda que breve, da evolução do perfil das empresas lá instaladas, explicitando a lógica geral da implantação de empresas em Manaus.

1.2) Antecedentes Históricos

O grande impulso experimentado pela região iniciou-se por volta de 1839 quando Charles Goodyear descobriu o processo de vulcanização da borracha. O látex, à época uma exclusividade das florestas tropicais do norte da América do Sul, começou a ter interesse comercial para o mundo. Este era extraído das seringueiras através de um processo artesanal, conhecido pelos nativos da região há séculos, defumado e, finalmente, exportado para a Europa e Estados Unidos por comerciantes instalados na cidade de Manaus.

A grande maioria destes comerciantes era composta por europeus e norte-americanos que passaram a fazer de Manaus uma cidade modelo encravada no meio da floresta amazônica. Esta cidade, àquela época, não dispunha de outro modo para se ligar às demais cidades do Brasil que não fosse o barco. Assim, uma viagem de Manaus a Belém, aproximadamente 1.000 km, demorava mais de 5 dias para ser feita.

Na virada do século, Manaus era uma cidade das mais modernas do mundo. Seu sistema de escoamento de águas pluviais, inteiramente construído por engenheiros ingleses, ainda hoje é o mais eficiente do "centro da cidade". As casas das pessoas mais abastadas eram feitas com tijolos europeus. Não pode deixar de ser mencionado, ainda, o Teatro Amazonas, em cuja construção não havia sequer um parafuso fabricado no Brasil.

A borracha chegou a ser, por sua vez, no final do século XIX, o segundo produto da pauta de exportações do Brasil, perdendo por muito pouco para o café. Estes parágrafos devem dar uma idéia da pujança experimentada pela região.

Porém, esta era concentrada nas mãos dos latifundiários e comerciantes, não tendo o resto da população acesso aos proventos que a borracha proporcionava.

Se, por um lado, a riqueza circulante na região era muito grande, por outro, as relações de trabalho, especialmente no interior dos seringais, eram extremamente arcaicas, baseando-se em um regime de semi-servidão. Isto implicava a inexistência de um mercado consumidor significativo para outros produtos regionais, como eventuais tecelagens, por exemplo. Esta situação era bem diferente do que acontecia na economia cafeeira, onde uma relação de assalariamento moderna fazia com que a indústria local encontrasse amplos mercados para a sua produção.¹ Segundo Araújo (1985), "(...) persiste na região uma fraca monetização nas relações de troca. É que o seringueiro trocava o produto de seu trabalho por mercadorias como charque, açúcar, sal, etc..., que lhe eram indispensáveis para sobreviver (...). Essas mercadorias não eram produzidas nem pelos seringais, nem tão pouco na Amazônia, mas importadas do Centro-Sul ou do exterior."²

Em 1913, iniciou-se a reversão do processo de desenvolvimento da região: os seringais amazônicos eram nativos e a colheita do látex, portanto, extremamente trabalhosa e cara³. Neste ano, a primeira parcela de produção significativa dos plantios racionais do Sudeste asiático foi levada ao mercado internacional fazendo com que os preços da *commodity* caíssem em grandes proporções. Tais plantios sobrepujaram a extração nativa da Amazônia em

¹ Vide Castello Branco, Rodemarck - "Um breve diagnóstico da Zona Franca de Manaus" - mimeo - SUFRAMA/NEST - 1991.

² Araújo, Nice Ypiranga Benevides de - "O milagre dos manauaras" - Zona Franca de Manaus" p. 84 - mimeo. - Fundação Getúlio Vargas - Instituto de Estudos Avançados em Educação - Rio de Janeiro - 1985.

³ Nos seringais nativos, a densidade de seringueiras por hectare era usualmente menor que 50, enquanto nas plantações do sudeste asiático, era superior a 450. Cabe ressaltar, ainda, que na Amazônia as seringueiras estavam praticamente "escondidas" no interior da floresta, o que não acontecia onde o plantio era racional.

quantidade em poucos anos. As empresas que faziam a comercialização da borracha, apesar de continuarem a atuar em Manaus, voltaram suas principais bases para a nova região produtora. Manaus e os milhares de migrantes, principalmente nordestinos fugidos das secas e instalados no interior, passaram a sobreviver apenas do comércio do látex, agora a preços muito inferiores aos praticados entre 1900 e 1913, além, é claro, da pesca para subsistência.

Tabela 1: Produção de borracha, Brasil, África e América Central e Ásia, em anos selecionados, em toneladas métricas.

Ano	Brasil	África/Am. Central	Ásia	Total	Participação do Brasil no Total
1.900	26.750	27.180	3	53.933	49,60%
1.901	30.290	24.549	4	54.843	55,23%
1.902	28.700	23.640	7	52.347	54,83%
1.903	31.055	24.830	19	55.904	55,55%
1.904	30.850	32.080	41	62.771	48,83%
1.905	35.000	27.000	171	62.171	56,30%
1.906	36.000	29.700	615	66.315	54,29%
1.907	36.000	30.170	1.323	69.493	54,68%
1.908	38.860	24.600	2.014	65.474	59,35%
1.909	42.000	24.000	3.685	69.685	60,27%
1.910	40.800	21.900	8.753	71.453	57,10%
1.911	37.730	23.000	15.800	76.530	49,30%
1.912	43.370	28.000	28.194	99.564	43,56%
1.913	39.560	21.450	47.618	108.680	36,42%
1.914	36.700	12.000	71.380	120.000	30,56%
1.915	37.220	13.635	107.867	158.722	23,45%
1.916	37.000	12.450	152.650	202.100	18,31%
1.917	39.370	13.258	204.251	256.879	15,33%
1.918	30.700	9.928	200.950	241.579	12,71%
1.919	34.285	7.350	381.860	423.495	8,10%

Fonte: Araújo, N. Y. B. (1985), *op. cit.* p. 91

Da tabela acima, depreende-se que a relação entre a produção brasileira e a total declinou de 60,27% em 1909 para 8,10% em 1919. Ao mesmo tempo, o preço

da tonelada da borracha caiu de 18\$000 (dezoito mil-réis) para 4\$000 (quatro mil-réis) entre os anos de 1910 e 1914. Apesar disto, a quantidade de borracha produzida, pelo Brasil, ficou relativamente estável, neste período. Desta forma, pode-se observar que o declínio das receitas provenientes da atividade extrativa de borracha na região amazônica deu-se principalmente devido a uma desvalorização significativa em seus preços internacionais, reflexo do grande aumento da produção asiática, e não a uma queda na produção interna deste produto.

A tabela 2 mostra, ainda, que a participação da borracha na pauta de exportações brasileira, após ter atingido um pico de 40% do total em 1910 (o café, no mesmo ano, representava 41% do total), declina substancialmente até 1920, quando atinge a participação de 3%.

Tabela 2: Exportações brasileiras (*) (anos selecionados)

Participação da borracha e do café na exportação total

Anos	Exportação	Borracha		Café	
		Valor	(%)	Valor	(%)
1895	790.926	122.697	15,51%	543.336	68,70%
1900	850.339	166.635	19,60%	484.342	56,96%
1905	665.457	226.174	33,00%	324.661	47,37%
1910	939.376	376.972	40,13%	385.493	41,04%
1915	1.042.298	135.786	13,03%	620.468	59,53%
1920	1.752.411	56.350	3,33%	960.958	49,13%

Fonte: Araújo, N. Y. B. (1985), *op. cit.* p. 92

(*) Valores em mil-réis e exportações de borracha incluem produção de outros estados fora da Amazônia.

Cabe ressaltar que houve alertas para o problema da superação da Amazônia pelo Sudeste asiático na produção de látex por volta de 1906, quando um Deputado Federal pela Bahia visitou os plantios e experimentos racionais realizados naquela região. Este alerta deu origem ao chamado Plano de Valorização da Amazônia, com o objetivo de efetuar também o plantio racional nesta região. Tal plano só veio a ser aprovado pelo Congresso no ano de 1912, tendo, porém, suas verbas retiradas, pelo mesmo órgão, no ano seguinte.

A segunda intervenção do governo federal na região ocorreu a partir de outubro de 1940, quando o então Presidente da República Getúlio Vargas fez o "DISCURSO DO RIO AMAZONAS". Havia eclodido a Segunda Guerra Mundial e os japoneses haviam conseguido interromper o fornecimento de borracha para o resto do mundo, através do bloqueio ao Extremo Oriente. Em coordenação com o governo nos EUA, é assinado, em 1942, o Acordo de Washington que tinha por objetivo maior, o crescimento a curto prazo da produção de látex. As principais propostas do Acordo eram:

- 1) Fundação de um Banco de Crédito da Borracha;
- 2) Participação dos EUA na criação de condições alimentares e sanitárias, além do suprimento logístico, transporte, compra e venda da borracha através da COMPANHIA RUBBER DEVELOPMENT CORPORATION;
- 3) Mobilização da mão-de-obra necessária pelo governo brasileiro;
- 4) Estabelecimento de um preço-teto para a venda do produto para o governo dos EUA.

Este Plano, obviamente, teve curta duração, pois, com o fim da guerra e conseqüente reestabelecimento da comunicação com o Extremo Oriente, a borracha brasileira perdeu, mais uma vez, o interesse para o mercado internacional.⁴

A primeira tentativa de planejamento realmente coordenado para a região iniciou-se em janeiro de 1953, com a criação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia - SPVEA. Este órgão elaborou um Plano de Emergência, ao longo dos anos de 1953 e 54, tendo por objetivos: desenvolver a produção agrícola em zonas selecionadas, aumentar o extrativismo vegetal, fomentar a produção pecuária, incentivar o aproveitamento dos recursos minerais, estabelecer planos viários para a região, criar sistemas de defesa contra as inundações, incentivar a industrialização das matérias-primas, desenvolver programas de crédito bancário, utilizar fontes energéticas naturais, incentivar a política demográfica e de bem-estar social e ainda desenvolver programas de pesquisas diversificadas.⁵

Após o Plano de Emergência, a SPVEA passou a elaborar planos quinquenais visando ao desenvolvimento de diversas zonas regionais. Tais planos, porém jamais chegaram a sair do papel. Alguns resultados positivos, porém, chegaram a ser atingidos: instalação dos sistemas elétricos em Belém e Manaus, levantamento aerofotogramétrico da floresta e do solo, instalação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, INPA, construção de diversas faculdades e construção da rodovia Belém-Brasília.

⁴ Este plano de retomada da produção de borracha na Amazônia durante a guerra, fez com que o governo brasileiro incentivasse a migração em larga escala para a região. Esta população, vinda principalmente do nordeste brasileiro, foi posteriormente denominada de "Soldados da Borracha", tendo sido beneficiada, na Constituição de 1988, com uma pensão vitalícia (para os que ainda estivessem vivos, de 2 salários mínimos, reconhecendo o erro do governo da época em não fornecer as condições necessárias para sua sobrevivência

⁵ Vide SUFRAMA - "AMAZÔNIA - Da Conquista ao Desenvolvimento", Manaus, S&P/DEOS, 1988.

1.3) Os Primórdios da ZFM

A Zona Franca de Manaus foi idealizada nos idos de 1957, pela Lei no. 3.173 de 06/06/57, que estabelecia uma área de livre comércio de importação, similar aos demais portos existentes no mundo⁶. Esta Lei foi o ápice de diversas tentativas de auxílio ao desenvolvimento coordenado da região amazônica que se iniciaram com o declínio da atividade extrativa de borracha na virada do século XX.

A demarcação da área beneficiada pela Lei 3.173, porém, só veio no início do regime militar, em 1967, através do Decreto-Lei 288 de 28/02/67, "o qual dotou a região de incentivos especiais, que comprovadamente se tornaram imprescindíveis para alcançar o seu objetivo: o de criar no interior da Amazônia um centro comercial, industrial e agropecuário"⁷.

A preocupação militar em efetivar a ocupação da região amazônica se devia à sua localização estratégica e aos recursos minerais ali presentes. Dito de outra forma, existem, na região, riquezas que vão desde minérios diversos (ferro, manganês, ouro) até um grande potencial turístico, não sendo, porém, economicamente aproveitados. Esta preocupação pode ser percebida pela reativação de um projeto que havia passado dez anos nas gavetas do Ministério do Interior.

Cabe repetir, neste ponto, que era projeto inicial constituir, na área, não apenas um parque industrial, mas também um pólo turístico-comercial e um cinturão agropecuário, respeitando um levantamento aerofotogramétrico efetuado pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA - em

6 *idem*, *ibidem*.

7 *idem* p. 22. Uma abordagem mais detalhada do Decreto 288 será feita no próximo item.

meados dos anos 50⁸. Como deverá se tornar claro ao longo do desenrolar do texto, apesar do grande desenvolvimento experimentado pela indústria e pelo comércio, não foi dada a devida atenção ao turismo e à agropecuária.

⊗ O pólo comercial da ZFM cresceu rapidamente no centro de Manaus, cidade escolhida para este fim no Decreto 268⁹. Quanto aos incentivos à industrialização, estes eram estendidos a toda Amazônia Ocidental, porém concentraram-se em Manaus graças às condições de infraestrutura herdadas, por um lado, da época da borracha (saneamento básico e o porto) e, por outro, do Plano de Valorização da Amazônia (basicamente a energia elétrica).

⊗ Conforme mostra a tabela 3, o crescimento experimentado pela cidade de Manaus foi brutal: sua população, que no ano de 1960 era da ordem de 174.000 habitantes, ultrapassava, em 1990, a casa dos 1.272.000 de habitantes, configurando uma taxa de crescimento anual média da ordem de 6,86%, frente a um crescimento da população total do estado na ordem de 3,67% a.a. no mesmo período. A cidade de Manaus passou a concentrar, neste ano, praticamente 60% da população total, quando, em 1960, detinha apenas 24%.

Tabela 3: População residente, Manaus e Amazonas (1000 habitantes)

Anos	Amazonas	Manaus
1960	721	174
1970	955	312
1980	1430	633
1990 (*)	2128	1272

Fonte: SUFRAMA/NEST. "Um diagnóstico da Zona Franca de Manaus" - SUFRAMA - 1991.

(*) Estimativa do NEST/SUFRAMA.

⁸ *idem*, p. 15-6.

⁹ Recentemente criou-se a Zona Franca de Tabatinga, exclusivamente comercial, visando ao aumento da integração com o Peru, além do incentivo ao turismo na região do Alto Solimões.

Tabela 4: PIB per capita, Estado do Amazonas (US\$ 1,00)

a custo dos fatores, e Índices (1980 = 100) do PIB per capita brasileiro.

Anos	PIB per Capita Local		PIB per Capita Brasil
	Valores	Índice	Índice
1970	246	14,4	55,3
1975	670	39,1	79,3
1980	1.714	100,0	100,0
1990(*)	4.158	242,6	97,9

Fontes: SUPRAMA/NEST. "Um diagnóstico da Zona Franca de Manaus" - SUPRAMA - 1991. Brasil. Programas Econômicos. Banco Central do Brasil, vol. 27 dezembro/1990 (Dado de 90 atualizado segundo estimativas próprias)

(*) Estimativa do NEST/SUPRAMA, a preços de mercado.

⊗ O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do estado do Amazonas, por sua vez, cresceu em quase 17 vezes no período compreendido entre 1970 e 1990. Se compararmos com o crescimento experimentado pelo restante do país, veremos que a ZFM cresceu aproximadamente 4 vezes mais. Tal crescimento não significa, porém, que houve melhoria proporcional nas condições de vida da população. Basta percorrer as ruas de Manaus para perceber que o crescimento urbano se deu de forma desordenada. A migração da população do interior do Estado fez com que o número de favelas crescesse assustadoramente, transformando a cidade em um dos maiores bolsões de pobreza do país.

Políticas de valorização da atividade interiorana, como o aproveitamento das matérias primas locais, da madeira, das culturas nativas, como a castanha-do-Pará e a própria borracha, e da pesca racional foram negligenciadas, completando as condições para que o homem do interior buscasse abrigo naquela

cidade. Assim, no final da década de 1.980, a ZFM já respondia por mais de 90% da arrecadação de ICMS pelo estado.

Todos os problemas enfrentados nas grandes capitais brasileiras são, hoje, também experimentados pela população manauara. Os índices de criminalidade e de acidentes no trânsito, por exemplo, situam-se entre os maiores, proporcionalmente à população, do Brasil.

As considerações acima colocadas ressaltam 2 fatores: em primeiro lugar, o estado do Amazonas e, em especial, a cidade de Manaus tiveram um crescimento extraordinário no que se refere a sua população e ao Produto Industrial; em segundo lugar, o interior do estado, carente de investimentos em suas potencialidades naturais foi esvaziado, não podendo absorver qualquer transferência de população se não forem alteradas as atuais condições.

Isto implica que uma crise neste momento envolvendo a ZFM traria consequências muito mais graves para o estado como um todo do que foi a *débacle* da borracha, uma vez que, àquela época, a população encontrava-se muito mais apta a subsistir das atividades extrativas.

Ao mesmo tempo em que a ZFM trouxe "progresso", pelo menos em termos econômicos, para o estado, ela também fragilizou ainda mais a economia local que passou a ser completamente dependente das políticas do governo federal em relação aos destinos da ZFM. Isto provocou, e continua a fazê-lo, um permanente estado de expectativas exaltadas na região, ora ondas de otimismo e ora solavancos pessimistas.

1.4) A Evolução do Aparato Institucional que Rege a ZFM

O primeiro instrumento para a concessão de incentivos fiscais para empresas instaladas na Zona Franca de Manaus foi o decreto 288/67 que dispunha sobre os seguintes itens: 1) Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; 2) Redução do Imposto de Importação; 3) Isenção do Imposto sobre Exportação; 4) Redução do Imposto sobre Operações Financeiras - ISOF; 5) Programa Especial de Exportação - PROEX.

A isto, devia ser somada a gama de incentivos concedidos pelo Estado do Amazonas (crédito e restituição de ICM - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias), Prefeitura Municipal de Manaus (isenção do Imposto sobre Serviços - ISS) e Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM - que concedia a isenção do Imposto de Renda e colaborações financeiras através do Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM.¹⁰

Os incentivos concedidos deveriam ser suficientes, e acabaram provando que o eram, para superar o grave problema relacionado com a grande distância em relação aos centros consumidores e aos fornecedores de matérias primas e componentes.

Tudo isto deve ser inserido no quadro mais geral em que o país se encontrava. Como foi exposto no item anterior, o país encontrava-se sob "tutela" militar, tendo estes definido como prioridade a ocupação estratégica da Amazônia. Para atingir este fim, escolhia-se como melhor caminho a criação de um pólo industrial, comercial e agropecuário dinâmico na região. Não havia qualquer

¹⁰ *idem*, p. 23.

preocupação com distinções entre empresas nacionais e estrangeiras, ambas gozavam da mesma gama de incentivos fiscais.

Em seus primórdios (1967 a 1972), a ZFM realizava operações de caráter estritamente comercial, sendo as atividades industriais praticamente inexistentes. A fase que se segue (1972 a 1976) marcou a constituição da ZFM enquanto pólo industrial, uma vez que os incentivos fiscais para as indústrias foram regulamentados, começando as primeiras empresas industriais a se deslocarem para lá.

Neste período, a grande maioria das empresas instaladas na ZFM tinha por função apenas a montagem de kits trazidos do exterior. Tais kits, além de serem mais baratos, continham um grau de atualização e de qualidade muito superior aos aparelhos produzidos no restante do país. Por este fato, a ZFM apresentava um efeito catalisador muito grande. A transferência de uma empresa para lá conferia-lhe vantagens competitivas significativas, pois suas concorrentes não poderiam importar componentes (melhores e mais baratos) com a mesma facilidade e também não possuem as isenções de impostos que o status de empresa da ZFM confere. Portanto, não tardou para que a região conseguisse tornar-se quase monopolista na produção, entre outros, de bens eletrônicos de consumo.

O fato destas empresas se dedicarem quase exclusivamente a servirem como ponte de internação de produtos só veio a incomodar as autoridades quando o balanço de pagamentos do país, que até este período encontrava-se em razoável estabilidade, veio a deteriorar-se, em meados dos anos 70. Desta forma, com a queda dos superávits comerciais e a elevação das transferências para o exterior em forma de juros da dívida externa, o governo federal se viu obrigado a iniciar certo contingenciamento das importações efetuadas pela ZFM.

A partir de 1976, então, foram introduzidas as primeiras medidas visando ao aumento do grau de nacionalização dos produtos "fabricados" em Manaus. Foram instituídos os índices de nacionalização e foi definida a sistemática de fixação de quotas anuais de importação para as empresas instaladas na ZFM.

As empresas se viram obrigadas a proceder a certa abertura nos *kits* trazidos do exterior. A esperança governamental já mencionada de que a produção iniciaria um processo de verticalização, porém, não se confirmou. Vale repetir que a lógica competitiva que levou estas empresas à ZFM não lhes permitia proceder a uma efetiva nacionalização de sua produção, uma vez que eram, em sua maioria, subsidiárias de empresas estrangeiras e, quando nacionais, desfrutavam de acordos de cooperação com empresas líderes localizadas, especialmente, no Japão.¹¹ Além disso, situavam-se em uma região onde as importações eram amplamente facilitadas, fazendo parte da própria lógica de implantação do modelo.

As medidas de contingenciamento das importações chegaram a trazer, realmente, alguns benefícios para a economia local, uma vez que, para atender as novas exigências, novos empregos tiveram que ser criados e equipamentos de produção e/ou montagem mais complexos precisaram ser instalados.

Não se pode deixar de ressaltar, contudo, que a ausência de mecanismos de fiscalização fez com que deturpações graves surgissem, destacando-se um mercado secundário de cotas de importação, no qual empresas que tinham excedentes os transferiam para aquelas que se encontravam deficitárias. Do mesmo

¹¹ Vide tabela 6 à p. 25.

modo, o conteúdo das importações não era devidamente fiscalizado para verificar se correspondiam àquilo que havia sido autorizado¹².

Uma nova fase da ZFM iniciou-se a partir de 1.981. A Resolução 33/81, baixada pelo Conselho de Administração da SUFRAMA (CAS), tentou ampliar os incentivos à regionalização da produção da ZFM. Suas principais determinações eram:

"- Incentivo à instalação de empresas de componentes e materiais intermediários para a indústria; explicitava-se, contudo, o desestímulo que deveria ser conferido à verticalização da produção a nível de empresa;" ¹³

"- Obrigatoriedade da quantificação das quotas de importação por linha de produção aprovada;" ¹⁴

Ainda segundo BAPTISTA (1987), "esta resolução seria em grande medida o resultado de um convênio entre a SUFRAMA e o GEICOM". No documento resultante diagnosticou-se a "fragilidade na capacidade de auto-sustentação do pólo - o que recomendaria a adoção de uma política de verticalização do mesmo". O principal ponto a ser destacado em relação à Resolução 33/81 é:

"- a tentativa de promover a consolidação de um pólo de componentes e materiais intermediários na ZFM, dissociado das empresas produtoras de bens finais. A avaliação que estava implícita era impossibilidade de se obterem escalas de produção adequadas à consolidação de um pólo de componentes com uma

¹² A sistemática de concessão de incentivos fiscais por parte da SUFRAMA exige que sejam apresentados projetos detalhados de necessidades de importação para que seja calculado o respectivo índice de nacionalização do produto. Uma vez aprovado o projeto de implantação pelo Conselho de Administração da SUFRAMA, o conteúdo importado dos produtos jamais é conferido. Ao mesmo tempo, a fiscalização dos descarregamentos do porto de Manaus é precária.

¹³ BAPTISTA, Margarida A. C. (1987), A Indústria Eletrônica de Consumo a Nível Internacional e no Brasil: Padrões de Concorrência, Inovação Tecnológica e Caráter da Intervenção do Estado, p. 391.

¹⁴ BAPTISTA, M. A. C. (1987), op. cit., p. 392.

identidade própria, se fosse permitida a verticalização a nível das empresas".
15

As determinações da Resolução 33/81 não chegariam, contudo, a ser cumpridas "(...) seja pela aprovação de regulamentações posteriores que se sobreporiam aos objetivos desta resolução, seja pela ausência de mecanismos de fiscalização destas medidas ou pela mera desconsideração desta resolução quando da aprovação de projetos pelo CAS". 16

Contrariando as normas da Resolução 33/81, teve lugar um movimento acentuado de verticalização, pelo menos em termos formais, das empresas da ZFM. Esta verticalização, ao contrário do que previa a lei, foi realizada pelas empresas que já produziam bens finais em Manaus. Deste modo, sem mesmo se construírem instalações físicas distintas, em alguns casos, as empresas passaram, sob razões sociais diferentes, a "produzir" grande parte dos bens intermediários e componentes que necessitavam. Na realidade, porém, tais componentes continuavam a ser importados sendo, quando muito, montados na divisão de componentes. Eles passaram, para efeito de cálculo de índice de nacionalização a ser considerados 100% nacionais. Isto constituía uma dupla burla ao sistema de arrecadação de impostos, uma vez que elas deixavam de pagar o ICM e o Imposto de Importação¹⁷. Tal fato vem, mais uma vez, confirmar que as empresas instaladas em Manaus, contando, muitas vezes, com a conivência das autoridades locais, faziam o que lhes estava ao alcance para continuar a praticar o nível máximo de importações permitido.

15 BAPTISTA, M. A. C. (1987), *op. cit.*, p. 392.

16 BAPTISTA, M. A. C. (1987), *op. cit.*, p. 393.

17 Não se pode deixar de ressaltar que algumas empresas realmente produtoras de componentes se instalaram na ZFM, porém esta não é a regra e sim a exceção.

A partir da afirmação acima, já se pode identificar um fator gerador de convergência de interesses dentro da ZFM: a relação entre o empresariado, cuja origem, na maior parte dos casos é do centro-sul do país, além de subsidiárias de Empresas Multi-Nacionais, atraídos pelas vantagens fiscais, e os governantes locais, interessados na arrecadação local de impostos que a atividade industrial e comercial traz, é muito íntima. Por vezes, uma norma que venha a ferir os interesses do empresariado acaba por ser desconsiderada pelo governo estadual, e até mesmo pela SUFRAMA, como forma de garantir o fluxo de investimentos para a região. Isto acontece frequentemente em diversos pontos de nosso país, porém, na ZFM, o montante da renúncia fiscal do governo é de grande monta, o que atrai a atenção de observadores com maior frequência.

Por outro lado, e em consonância com a nova tentativa de fazer com que a produção tivesse um componente local significativo, foi criada, em 1.984, a FUCAPI - Fundação Centro de Análises da Produção Industrial¹⁸. Este órgão deveria colaborar intensamente com a SUFRAMA no sentido de fazer análises periódicas nos produtos do parque industrial local e, também, dispunha de uma estrutura ampla para auxiliar na pesquisa industrial. A sua criação, porém, não surtiu os efeitos esperados dada a falta de condições políticas para que isto acontecesse¹⁹.

A partir de 1985, a legislação de incentivos sofreu uma série de modificações visando minorar os problemas existentes. A Resolução 001 do CAS vem revogar a Resolução 33/81, já que esta vinha sendo constantemente burlada. A

¹⁸ Hoje, mantendo a mesma sigla, o órgão possui a denominação de Fundação Centro de Apoio a Pesquisa Industrial.

¹⁹ Há uma reclamação freqüente dos empresários locais de que a FUCAPI transformou-se, com a falta de funções adequadamente definidas em um grande "cabide de empregos" para comportar os altos salários de políticos locais influentes.

nova Resolução tendia a seguir os mesmos princípios básicos da anterior, tentando aperfeiçoar os métodos de controle e fiscalização.

Os benefícios contidos na legislação estadual também sofreram modificações, visando a estancar a sangria de recursos que o estado vinha sofrendo. Os incentivos concedidos a nível de ICM (Lei 1605/83 regulamentada pela Resolução 243/85 do CODAM Conselho de Desenvolvimento do Estado do Amazonas) passaram a ser aplicáveis "somente a bens intermediários que não se constituíssem em subconjuntos dentro de um processo de produção de um bem final já existente".²⁰

Em 1986, uma portaria do CAS (número 151 de 11 de julho) foi baixada, sendo seus principais pontos:

"- II - Proibir a transferência total ou parcial de quotas de importação entre empresas, ainda que integrantes do mesmo grupo econômico.

"- IV - Determinar o não recebimento de novos projetos cujo objetivo seja a fabricação de bens intermediários por empresas coligadas ou subsidiárias do grupo produtor de bem final, constituindo-se em simples desmembramento do processo produtivo.

"- V - Estabelecer que, para cálculo dos índices de nacionalização dos bens produzidos na ZFM, os insumos nacionais e os importados que integrem subconjuntos de aplicação dedicada ou placas de circuito impresso montadas sejam considerados de acordo com as respectivas procedências e os preços FOB de origem".²¹

20 BAPTISTA, M. A. C. (1987), *op. cit.*, p. 400.

21 BAPTISTA, M. A. C. (1987), *op. cit.*, p. 402.

O estado do Amazonas, visando ampliar os incentivos à regionalização da produção e à interiorização do desenvolvimento, por sua vez, resolveu modificar a legislação do ICMS.

A mensagem que o Governador Amazonino Mendes enviou à ALE em anexo ao Projeto de Lei que deu origem a essa modificação procurava deixar clara a preocupação com a verticalização do pólo industrial do Amazonas. O Projeto tem ainda o objetivo de promover a integração do interior do estado ao processo de desenvolvimento alcançado pela capital. Estes pontos podem ser visualizados nas seguintes passagens:

"As empresas localizadas no interior passam a obter benefício máximo."

"A concessão de tratamento diferenciado àquelas (empresas) que, independentemente de seu porte, utilizem matérias primas regionais e as produtoras de bens intermediários."

"(...) a exigência de apresentação de programas de regionalização de suas compras, de planos plurianuais de investimento em desenvolvimento tecnológico e a manutenção de todas as atividades administrativas no Estado contribuirão decisivamente para o maior enraizamento das empresas incentivadas."

22

A Lei efetivamente aprovada pela ALE e sancionada pelo Governador do Estado em exercício (Lei no. 1.939 de 27/12/1989, regulamentada pelo Decreto no.

12.814-A de 23/02/1990)²³ ratifica aquelas posições, como se depreende de seu artigo 13. alíneas b e c:

"Art. 13 - A isenção do ICMS será concedida às categorias de produto nos seguintes percentuais:

"b) 100% (cem por cento) para bens intermediários.

"c) 100% (cem por cento) para os que utilizam preponderantemente matéria prima regional e bens destinados à vestuário e calçados."²⁴

As empresas deveriam, até o prazo de 10 de julho de 1990, optar pela nova Lei de incentivos ou permanecer com a antiga. A opção pela nova Lei tendeu a ser predominante uma vez que a isenção do ICMS é maior nesta que na anterior. seguindo uma política governamental antiga, ou seja, concedendo alguns benefícios, ainda que temporários superiores aos anteriormente vigentes para evitar o incômodo de haver duas legislações diferentes versando sobre a mesma matéria.

Deve-se notar, neste ponto, que o incentivo à regionalização era cada vez mais intenso, apesar das deficiências graves no sistema de fiscalização ainda existentes, característica da região. A lógica das tentativas governamentais de regionalização da produção é que, tendo maior parte da produção efetivada localmente, as possibilidades de exportação seriam superiores e haveria maiores possibilidades de enraizamento do pólo em Manaus. Isso também acarretaria uma redução da pressão existente por parte de diversos grupos que

²³ Vide Governo do Estado do Amazonas - Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. "Políticas de Incentivos Fiscais. Lei # 1.939 de dezembro de 1.989, Decreto #12.814-A de fevereiro de 1.990 e legislação complementar. Manaus - 1990

²⁴ A restituição para bens finais é de 45% do imposto devido.

insistem em criticar o grande efeito negativo que a ZFM representa ao balanço de pagamentos.

Tabela 5: Índices médios de nacionalização

Produtos selecionados da ZFM

Produtos	(%)
TV em Cores	93
TV Preto e Branco	98
Motocicleta 125 CC	94
Motocicleta 450 CC	63
Vídeo Cassete	52
Forno de Microondas	76
Aparelhos de Som 3 em 1	85
Rádio Portátil	93
Relógio de Pulso	57
Barbeador Plástico	92
Máquina de Escrever Eletrônica	72
Fotocopiadora	35
Calculadora Eletrônica	27

Fonte: SUFRAMA/NEST (1991 A). "A Evolução da Zona Franca de Manaus". p. XIX. Manaus, 1991.

A tabela acima mostra claramente os resultados da política de regionalização da produção a partir de 1.981. Porém, uma crítica não pode deixar de ser feita em relação a sua metodologia de cálculo: como já foi mencionado anteriormente, as empresas de componentes instaladas em Manaus, apesar de utilizarem grandes quantias de matérias primas importadas, têm seus produtos finais, ou seja, as partes que serão usadas na montagem de, por exemplo, televisores, considerados como 100% nacionais. Assim, em uma linha de produção com tecnologia amplamente dominada, a utilização de componentes montados localmente é muito grande, o que acarreta uma elevação do índice de

nacionalização apresentado acima sem que se possa, de fato, aferir o verdadeiro grau de nacionalização do produto.

Para evitar este problema de elevação artificial dos índices de nacionalização, o que acarretaria perda significativa de arrecadação para o governo local, tendo em vista a concessão de restituição diferenciada do ICMS conforme a nacionalização do produto, este adotou o critério de medir o preço FOB das partes importadas inseridos nos componentes, de forma a tentar obter uma medida do grau de nacionalização deste. O mesmo, porém, não foi feito pela SUFRAMA.

O incentivo à regionalização induziu as empresas instaladas na ZFM a realizarem investimentos significativos na regionalização de sua produção (vide tabela 5), apesar de continuarem a fazê-lo de modo individual²⁵, e não conjuntamente, o que implicou na baixa escala de produção de cada uma das fábricas de componentes. Na situação anterior, as empresas importavam a totalidade de seus componentes. A partir das restrições institucionais às importações, passaram a produzir localmente parcela significativa das partes necessárias para os produtos de tecnologia mais madura. Seus produtos são, ainda, muito mais caros e de pior qualidade que seriam caso fossem ainda importados, fator não considerado pelos defensores da política radical de regionalização. Mas é importante notar que investimentos neste sentido estavam sendo feitos em larga escala, não com o efetivo objetivo de nacionalizar a produção, mas buscando, principalmente, meios de se adaptar as restrições quantitativas impostas às importações, de modo que conseguissem atender apropriadamente ao mercado interno. Desta forma, grandes empresas como a CCE e a

²⁵ A legislação foi modificada após o movimento de verticalização individual ter sido realizado. Apenas mais recentemente é que os produtores de componentes independentes das empresas já existentes passaram a ir para a ZFM.

Gradiente possuem, atualmente, plantas altamente verticalizadas, com tecnologia de processo razoavelmente desenvolvida, tendo investido, para isso, milhões de dólares.

Duas ressalvas devem ser feitas em relação ao argumento acima: em primeiro lugar, a escala de produção das empresas de componentes de Manaus é baixa quando comparada às grandes produtoras do sudeste asiático e mesmo da França (como a Thomson); porém, há países onde a estruturação da indústria eletro-eletrônica é tal que seu mercado consumidor é menor que o brasileiro e, mesmo assim, a produção de componentes é economicamente viável. Este é o caso do mercado italiano. Em segundo lugar, deve-se ressaltar a lógica que governa as empresas instaladas em Manaus, qual seja, a maximização do uso das cotas de importação para atender ao mercado interno de bens finais. Dada a sua ligação com grandes empresas estrangeiras, seja através do capital ou da tecnologia, introduz-se um fator limitativo em relação a participação da ZFM em mercados internacionais de produtos eletro-eletrônicos.

Tabela 6: Origem do capital e da tecnologia utilizada por algumas empresas da ZFM.

Empresa	Natureza	Moção Acionária	Origem Tecnológica	País
Evadin	Nacional	Nacional	Mitsubishi	Japão
Philco (1)	Nacional	Nacional	Hitachi	Japão
Phillips	Estrangeira	Estrangeira	Phillips	Holanda
Sanyo	Joint-Venture	Estrangeira	Sanyo	Japão
Semp Toshiba	Joint-Venture	Nacional	Toshiba	Japão
Sharp	Joint-Venture	Nacional	Sharp	Japão
Sony	Joint-Venture	Estrangeira	Sony	Japão
Springer-National	Joint-Venture	Nacional	Matsushita	Japão
Telefunken/Gradiente (2)	Nacional	Nacional	Thomson	Frância

Fonte: Atualização da Tabela de Baptista, M. A. C. (1987), *op. cit.*, p. 292. In BNDES Microeletrônica e Informática: Uma abordagem sob o enfoque do complexo eletrônico, p. 168.

(1) Recentemente adquirida pelo grupo Itau

(2) Recentemente adquirida pela Gradiente (o vínculo tecnológico é apenas para a área de vídeo).

Deve ter ficado claro que a racionalidade de buscar importar o máximo possível ainda continua em vigor. Para se adaptar às novas regulamentações relativas às importações, porém, as empresas instaladas localmente necessitaram recorrer a outros meios de aumento de sua produção. Desta forma, a relação entre o valor dos materiais adquiridos no mercado interno e o dos adquiridos no mercado externo tem crescido constantemente ao longo da última década²⁶, sendo um reflexo favorável da política de regionalização. O efeito multiplicador que a ZFM provocava sobre o restante da economia nacional já podia, no final da década de 80, ser considerado significativo. O que é preocupante, por outro lado, é a questão do desenvolvimento tecnológico e a inserção da ZFM nos mercados internacionais. Dadas as características das empresas e dos incentivos fiscais então vigentes, é muito difícil que estes problemas venham a ter solução no curto prazo.

²⁶ Vide Relatórios de Atividade - SUFRAMA. Anos 1.981 a 1.987.

1.5) As Características Principais do Modelo ZFM em 1990

O pólo eletro-eletrônico implantado na ZFM a partir do decreto 288/67 tem algumas características peculiares que merecem ser ressaltadas em um item final deste capítulo. O objetivo final deste item é, portanto, mostrar os objetivos implícitos da legislação então existente, além de expor as características atuais das empresas lá implantadas.

A política de regionalização da produção implementada a partir da segunda metade da década de 70, conseguiu lograr alguns de seus objetivos principais, quais sejam, o aumento do grau de nacionalização dos produtos, que cresceu constantemente ao longo da década de 80, após dar um salto em 1976 e aumentar, após isto, graças às exigências crescentes de nacionalização, e a maior integração do parque com o restante da indústria nacional. A situação atual torna-se mais evidente com os dados apresentados no parágrafo abaixo.

O setor industrial da ZFM, na virada da década, contava com cerca de 90.000 empregados, faturando US\$ 9,0 bilhões. Este faturamento provém de uma cota de importações global, para o setor industrial, de US\$ 700 milhões, gerando ainda US\$ 2,6 bilhões correspondentes a compras no mercado nacional. O pólo eletro-eletrônico, por sua vez, respondia por 54% deste faturamento, 62% do nível de emprego e 69% das compras de insumos²⁷. Um único produto, televisores, foi responsável por cerca de 20% do faturamento da ZFM no ano de 1990.

As situações conflitivas, já anteriormente expostas, porém, não puderam ser solucionadas. A fragilidade da indústria manauara provém, por um lado, do

²⁷ Médias dos anos de 88, 89 e 90.

tipo de relacionamento que existe entre "matriz" e "filial", ou seja, a empresa de Manaus pode comprar, salvo alguns casos, apenas de seu fornecedor de tecnologia, servindo apenas como ponte para a posterior internacionalização do produto. Por outro lado, dado o isolamento da região, sua capacidade de auto-sustentação é restrita, tendo em vista os custos de produção locais. A ZFM depende, portanto, da existência dos incentivos fiscais que criam diferenciais significativos de custo em relação ao restante do país.

As empresas locais fazem parte de uma estratégia "comercial" da expansão das empresas multinacionais. Estas empresas buscam produzir em Manaus como forma de ter acesso ao mercado interno de um país de dimensões continentais como o Brasil, fechado às importações por restrições não tarifárias.

As tentativas sucessivas de regionalização da produção esbarravam sempre em duas barreiras: a primeira, de ordem estrutural, é esta "vocação" das empresas manauaras em produzir para o mercado interno, utilizando-se de tecnologia externa. A segunda, é a íntima relação existente entre o empresariado local e os governantes locais, já exposta. Deve ficar claro que cada grupo, os empresários, por um lado, e o governo, por outro, buscam satisfazer seus interesses da melhor maneira possível. Rapidamente estes dois grupos encontraram um ponto de convergência: quanto maiores fossem os incentivos, qualquer que seja a sua natureza, maior a arrecadação de tributos dentro do estado do Amazonas, uma vez que um maior número de empreendimentos se deslocava para lá.

Isto ocorre, mesmo levando em conta as constantes reclamações das autoridades locais, muitas vezes revestidas de razão, que os lucros obtidos em Manaus são reinvestidos em outras partes do país, o que tem uma explicação

lógica dada pela origem do empresariado que atua na ZFM e a natureza das empresas lá situadas.

Os incentivos fiscais, portanto, tenderam, ao longo da década de 80 a aumentarem em vulto, como se pode observar pela evolução da legislação. Da mesma forma, exercendo pressão política junto ao Ministério do Interior, inicialmente, e depois sobre a Secretaria de Desenvolvimento Regional, as cotas de importação foram progressivamente ampliadas de forma que representam parte crescente das importações totais do país. O volume de produção e faturamento aumentou mais que proporcionalmente, propiciando Índices de Nacionalização crescentes.

Há uma discussão séria acerca da integração da ZFM com o restante da indústria nacional. Os dados acima colocados, porém, mostram que a relação de dependência para com o mercado nacional já pode ser considerada significativa. Como já foi mencionado anteriormente, as empresas locais de componentes, para aqueles produtos onde a tecnologia já se encontra em estágio de relativa difusão, produzem grande parcela de seu consumo de insumos, implicando em uma forte independência dos fornecedores externos, no que tange aos processos produtivos.]

A grande deficiência que a ZFM continua a apresentar é a falta de capacidade de produzir inovações localmente²⁸. Enquanto as tecnologias de processo já se encontram em fase avançada, os departamentos de pesquisa e desenvolvimento (P & D) são, ainda, incipientes. Cabe ressaltar o levantamento feito por Baptista (1987) que mostra o pequeno número de engenheiros efetivamente engajados no processo de P & D. Os incentivos fiscais, vigentes desde a década de 60, não conseguiram criar vantagens comparativas dinâmicas

²⁸ O que é o fator principal na determinação dos problemas relacionados à auto-sustentação do pólo em Manaus.

sustentáveis. A ZFM, portanto, ainda não conseguiu lograr sua independência dos incentivos proporcionados pelos governos federal e estadual.

A ZFM é, ao cabo das discussões, uma ponte de interinação de produtos no mercado nacional, dada as facilidades fiscais que ela possui. As empresas locais buscavam, no contexto de restrições às importações, importar componentes e/ou produtos semi-acabados para, usufruindo de incentivos fiscais, montá-los e comercializá-los no mercado interno.

Este processo, porém, tinha duas grandes limitações. Por um lado, existiam as cotas de importação e, por outro, os índices mínimos de nacionalização. Por mais graves que fossem os problemas relacionados à fiscalização do cumprimento destas normas, estas funcionavam como "estímulo" à maior agregação local de valor ao produto final²³, objetivos sempre perseguidos pela legislação local.

As normas referentes à nacionalização e à regionalização serviam, portanto, como limitadores à "compulsão à importar" apresentada pelas empresas da ZFM, fazendo com que o nível de emprego local aumentasse significativamente, além de haver surgido um grande número de pequenas empresas produtoras de componentes.

Cabe ressaltar que, dados os níveis de compra de insumos no restante do país, estas restrições às importações implicaram também em uma maior integração da indústria da ZFM com os produtores de componentes instalados no Centro-Sul. Estes tinham, por vantagens fiscais, a isenção do IPI, com a manutenção do

²³ Nem sempre isto foi benéfico, pois muitas vezes a agregação local de valor implicava em perda de competitividade, seja através do preço, ou da qualidade, do bem. É importante, porém, que isto cumpria uma função estritamente associada à regulamentação referente à regionalização.

crédito relativo a este imposto, além da isenção total do ICMS. Isto transforma em uma grande vantagem competitiva o ato de vender para a ZFM.

Tabela 7: Arrecadação real de ICMS no Estado do Amazonas, em Cr\$ milhões de 1990.

Anos	Cr\$ milhões de 1990	Índice (1980 = 100)	Varição Percentual Anual
1972	3.079	35,20	-
1973	3.869	44,24	25,66%
1974	4.030	46,08	4,16%
1975	5.122	58,56	27,10%
1976	5.268	60,23	2,85%
1977	5.688	65,01	7,93%
1978	6.493	74,24	14,19%
1979	7.358	84,13	13,32%
1980	8.746	100,00	18,86%
1981	7.619	87,11	-12,89%
1982	8.515	97,36	11,76%
1983	8.575	98,04	0,70%
1984	10.094	115,41	17,71%
1985	12.645	144,58	25,27%
1986	17.798	203,50	40,75%
1987	19.767	226,01	11,06%
1988	21.475	245,54	8,64%
1989	55.583	635,52	158,83%
1990	46.380	530,30	-16,56%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas.

Acima de tudo, porém, este "modelo de desenvolvimento" é a base de sustentação de praticamente toda a população de Manaus, gerando ainda cerca de 95% do ICMS arrecadado pelo estado. O crescimento deste imposto, ao longo da década de 80, pode ser visualizado na tabela acima. Evidentemente a ZFM teve grande parcela de contribuição para este crescimento³⁰. São cifras muito expressivas para serem ignoradas.

³⁰ Deve-se excluir o crescimento verificado nos anos fiscais de 1988 e 1989, pois a nova Constituição brasileira trouxe uma arrecadação extraordinária para o âmbito dos estados, com o fim dos "Impostos Únicos" anteriormente existentes.

Por outro lado, em uma situação de restrições generalizadas as importações vigente no restante do país, além de uma elevada carga tributária, a ZFM torna-se um pólo de atração de investimentos. Isto gera críticas por partes dos representantes dos demais estados da União, preocupados com uma possível perda de arrecadação, fator que se agrava nos períodos de crise.

O processo de regionalização da produção, por sua vez, era uma prioridade ao nível das instituições que governam a ZFM, com o objetivo de promover maior enraizamento das empresas em Manaus. Ao nível das empresas³¹, o movimento de regionalização realmente ocorreu, buscando, porém, apenas adaptar-se à nova regulamentação vigente. As empresas criaram coligadas, produtoras e/ou montadoras de componentes, como forma de aumentar o Índice de Nacionalização médio de seus produtos.

Ocorreu um processo de regionalização nas empresas manauaras. Este processo, porém, teve graus diferentes em empresas diferentes. Não se atingiu, contudo, os níveis inicialmente planejados, uma vez que, sempre que possível, algumas empresas, através de suas coligadas (produtoras de componentes), importavam os componentes, agregando pouco valor em Manaus. A regionalização aconteceu como forma de contornar a sistemática de cotas de importação fixada pela SUFRAMA no final da década passada, atendendo à lógica de maximização das cotas de importação para atender ao mercado interno.

³¹ Quanto a este ponto, sempre houve discórdia entre as autoridades locais e os empresários que, porém, sempre chegaram a acordos em relação ao ponto.

II) A RUPTURA INSTITUCIONAL E SEUS REFLEXOS NO MODELO

II.1) O Período Zélia Cardoso de Mello

A situação cômoda em que se encontravam as empresas instaladas na ZFM sofreu uma alteração radical a partir de março de 1.990. Sobreveio, então, a chamada Política Industrial e de Comércio Exterior, cujo conteúdo restringiu-se, em um primeiro momento, à definição de tarifas alfandegárias decrescentes para importações efetuadas em qualquer parte do país.

Para a maioria dos produtos eletrônicos de consumo, esta tarifa foi fixada inicialmente em 85%, devendo ser reduzida "gradativamente", ao longo de 5 anos, ao nível médio de 20%. O país como um todo passou a gozar de facilidades nunca antes encontradas para a realização de qualquer tipo de importações. O câmbio deixou de ser fixado diariamente pelo governo, passando a ser administrado em um "mercado livre".

Estas novas definições vieram a alterar o quadro antes estabelecido de vantagens para a implantação de empreendimentos na ZFM, pois a possibilidade de importação direta de bens finais passou a ser seriamente considerada, e efetivada, em alguns casos, pelos comerciantes das demais regiões do país. Para ilustrar este ponto, tome-se o caso da intensa importação de televisores de grandes dimensões (acima de 29 polegadas) que tem ocorrido atualmente. Coloque-se, ainda, o caso da Verbatim, maior produtora nacional de disquetes para microcomputadores que, antes da abertura das importações, conseguia colocar os discos flexíveis de 5 1/4 polegadas em São Paulo a um preço de aproximadamente US\$ 1.00. O mesmo produto pode agora ser encontrado em lojas da capital paulista

por cerca de US\$ 0,60, só que importado diretamente do Sudeste asiático e do Japão. Essa mesma empresa era, anteriormente, uma das grandes exportadoras da ZFM, tendo sua produção inviabilizada pela entrada de empresas situadas, basicamente, no Sudeste asiático em um mercado antes cativo de empresas nacionais.³²

Os investimentos na ZFM cessaram completamente até o final do mês de novembro, quando foi realizada a primeira reunião da SUFRAMA para aprovação de projetos industriais, cujo Conselho de Administração, aliás, sofreu grandes alterações, passando grande parte do poder a emanar diretamente do secretário de Desenvolvimento Regional Egberto Batista. Nesta reunião e na seguinte, após aprovada a extinção do índice de nacionalização e sua substituição por uma exigência de agregação de, no mínimo, 30% ao valor importado por Manaus, foram aprovados quase duas centenas de projetos.

A aprovação de projetos pela SUFRAMA não significa que eles venham a ser efetivamente implantados em curto período de tempo. Isto ficou claro quando, segundo pesquisa realizada pela SIC-Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, juntamente com a SUFRAMA, em fevereiro de 1.991, verificou-se que o nível de emprego industrial havia caído em cerca de 50% em relação ao mês de março de 1.990. É óbvio que parte desta queda deve ser atribuída ao encolhimento experimentado pelo mercado interno no período posterior ao Plano, porém, acredita-se que uma parte dele já se deve a uma reestruturação das empresas para adequar-se às condições então vigentes.

Aqueles projetos aprovados, para que se tenha idéia, não tiveram, em sua maioria, cotas de importação definidas, uma vez que o governo federal ainda não

³² A empresa com a qual a Verhatia mantinha o acordo tecnológico, retirou toda e qualquer cooperação com seu parceiro, passando a importar diretamente os produtos referidos.

havia determinado o montante global a ser distribuído entre as empresas. Isto seria, pouco tempo antes, impensável em um região onde o principal sustentáculo se resumia às facilidades encontradas no tocante a importações. Tais projetos foram colocados em pauta de forma a criar fatos consumados, que não poderiam ser modificados posteriormente. As grandes empresas já instaladas em Manaus, por sua vez, viram-se compelidas a repensar suas linhas de produção³³. Uma acentuada tendência à desativação das linhas de produção com menor grau de eficiência teve início. Por exemplo, a Gradiente descontinuou sua linha de produtos Telefunken, passando a comercializar apenas televisores com marca própria.

A Portaria Interministerial número 003 de 19 de novembro de 1.990 versa que "será adotado o critério de processo produtivo básico, em substituição aos índices de nacionalização numéricos (...)". Este processo produtivo básico ainda está em fase de regulamentação por parte da SUFRAMA, mas já vem sofrendo pesadas críticas de empresários locais, devendo sofrer ainda grandes modificações. As principais críticas versam sobre a impossibilidade de fiscalização do cumprimento deste tipo de exigência.

Para finalizar o novo quadro de legislação, a Portaria diz, ainda, que "Os produtos constantes de projetos industriais a serem apreciados pelo Conselho de Administração da SUFRAMA deverão apresentar um valor agregado mínimo em relação ao seu custo total de fabricação". Para calcular o valor agregado, a portaria continua: "entende-se por custo total de fabricação, a soma dos valores do custo dos materiais, da mão-de-obra, de amortização dos investimentos, das despesas operacionais e administrativas do estabelecimento fabril, vinculados ao processo produtivo do produto".³⁴ O valor deste índice mínimo, como já foi

³³ Esta reunião do CAS chegou a aprovar até mesmo projetos de tapetes persas feitos na ZFM.

³⁴ Vide Portaria Interministerial 003, de 19 de novembro de 1990.

mencionado anteriormente deveria ser de 30%. Apesar de ser um valor relativamente baixo, algumas empresas declararam-se incapazes de atingi-lo.

Este quadro é uma alteração radical em relação à política de regionalização da PRODUÇÃO anteriormente vigente. Passou-se de um ambiente onde a substituição de importações era prioridade, pelo menos ao nível das instituições, para um em que as importações encontram restrições basicamente na taxa de câmbio e nas cotas de importação estabelecidas para cada empresa. O discurso de cunho neo-liberal do Presidente Collor de Mello é, em grande medida, incompatível com o modelo de desenvolvimento proposto para a Zona Franca de Manaus, criando, assim, profundos problemas expectacionais no empresariado local.

A incompatibilidade reside no fato de que a ZFM sempre sustentou-se graças à existência de restrições não-tarifárias, barreiras intransponíveis, às importações de produtos que viessem a concorrer com sua própria produção. O fim destas barreiras implicou em um reestudo do que ainda poderia ser feito em Manaus, tendo em vista a possibilidade de realizar importações diretamente. Em geral, dado que os produtores de Manaus são os mesmos grandes produtores mundiais, o que deve acontecer é que alguns bens deverão ser importados em CRD, ou seja, praticamente prontos, para serem comercializados via Manaus.

A nova legislação da ZFM continua a buscar a criação de um maior diferencial de custos entre Manaus e o restante do país. Desta feita, porém, não há uma exclusividade do mercado interno, o que implica que a redução de custos totais, que, em grande parte, independe da legislação, deverá ser tal que lhes possibilite condições de competir com os produtos importados diretamente.

Uma vez que os fatos acima listados são, ainda, muito recentes, utilizar-se-á periódicos para analisá-los. Em recente suplemento, o periódico A GAZETA

MERCATIL ³⁵, tomou depoimentos que ajudam a verificar o estado de expectativas que predomina na região:

As declarações do empresariado, apesar de algumas poucas divergências, apontam no sentido de que deverá haver uma grande reestruturação nas empresas já implantadas na ZFM. De fato, tal reestruturação já está tomando corpo. Os produtos de nível tecnológico mais baixo, porém com escala de produção e níveis de automação do processo produtivo mais elevados deverão deixar de ser fabricados localmente, passando a ser importados. Este é o caso de rádios-relógios, *walk-men*, disquetes e etc.. O mesmo deve acontecer com aqueles produtos de elevado nível tecnológico que, apesar de apresentarem bom mercado dentro do país, não justificam a manutenção de uma linha de montagem interna, dadas as facilidades de importação e a ausência de interesse em exportar parte da produção. É o caso de vídeo-disco-lasers, *cam-corders*, televisões de grandes dimensões e etc.. Na "melhor" das hipóteses, de forma a aproveitar as vantagens fiscais, as empresas importarão estes produtos CKD, comercializando-os via Manaus.

Aquela linha "média", ou seja, que se encontra em um meio termo entre um tipo e outro e, portanto, apresenta grande mercado consumidor, além de um processo tecnológico razoavelmente dominado, deverá continuar a ser produzido internamente. Trata-se, basicamente, de televisões coloridas e preto e branco, aparelhos de som em geral e etc. O maior problema enfrentado por estes produtores é a significativa redução na proteção que eles estão sofrendo com a abertura do mercado nacional.

Há, ainda, uma outra observação que deve ser feita: os componentes, cuja produção gozava de grandes incentivos anteriormente, deverão passar a ser comprados no mercado externo, uma vez que a produção local de muitos deles, como já foi

³⁵ Suplemento "O Futuro da Eletrônica", 03/05/91.

exposto antes, acaba por encarecer o produto final. Isto acontece por dois motivos básicos: em primeiro lugar, sua escala de produção (em termos de fábricas isoladas) é relativamente baixa; em segundo lugar, porém não menos importante, sua confiabilidade é inferior àquela obtida com produtos importados; em terceiro lugar, a redução das alíquotas de importação podem tornar competitivos, em termos de preço em cruzeiros, a importação direta. Esta implicaria, ainda segundo o mesmo relatório, em uma redução no índice de nacionalização dos produtos na ordem de 10 a 15%.

A intenção geral é modernizar-se o mais breve possível, uma vez que a queda nas tarifas alfandegárias é substancial e levará relativamente pouco tempo, em termos de cálculo e planejamento empresariais, para se concretizar. Nesta linha, insere-se, por exemplo, o atual Superintendente da SUFRAMA, Alfredo Nascimento, que afirma a necessidade de um redirecionamento da produção para destiná-la à exportação. Para tornar isto possível, porém, as empresas deverão mudar radicalmente seu modo de encarar a ZFM e, principalmente, obter do governo federal uma política mais estável e bem definida.

Um dos maiores problemas a serem enfrentados em relação à nova legislação é a administração das cotas de importação. No ano passado, apesar das importações efetivas terem se limitado a US\$ 1,0 bilhão, graças à profunda recessão enfrentada pelo país, a cota autorizada à SUFRAMA era de US\$ 1,2 bilhões. Para este ano, graças às reduções nos índices de nacionalização, os empresários estimavam a cota necessária em, pelo menos, o dobro da anterior. A ZFM, responsável por parcela crescente das importações brasileiras, com este aumento pretendido, deveria sofrer restrições severas por parte de diversos setores da sociedade *.

* Dado que a cota aprovada até setembro/91 é da ordem de US\$ 1,2 bilhões e há um aumento significativo no uso destas no final do ano, graças ao período natalino, a estimativa de dobrá-la, apesar de elevada, não é de todo impossível.

Definido, ainda que de maneira incompleta, o novo quadro institucional, um estado de expectativas negativas que tomou conta do empresariado local. Como descrito acima, mudanças, em alguns casos radicais, passaram a ter efeito.

O choque entre os arraigados interesses que cercam a ZFM e a equipe econômica da Ministra Zélia Cardoso de Mello começaram a ficar mais explícitos. De um lado, os empresários buscavam a manutenção de seus privilégios, de outro a Ministra, coordenando os esforços federais no sentido de desburocratizar, desregulamentar e liberalizar a economia brasileira.

Ficou evidente o conflito existente entre a política contracionista e, ao mesmo tempo liberalizante, do governo federal e o empresariado. Estes, em sua maioria, produzindo bens de consumo duráveis, gravemente atingidos pela recessão, mas também pela entrada de novos concorrentes (pelo menos em termos potenciais) através da importação direta.

Política econômica não é um assunto essencialmente técnico, mas envolve toda uma gama de considerações políticas e até um intrincado "jogo de interesses". A situação delicada então vigente tornou-se ainda mais grave quando surge em cena o titular da Secretaria de Desenvolvimento Regional, órgão vinculado diretamente à Presidência da República e que substituiu o antigo Ministério do Interior, defendendo os interesses ligados à ZFM. O Secretário Egberto Batista tem amplas ligações com o empresariado local e passou a tomar partido nas discussões que tomavam corpo.

A partir do final de 1.990, uma série de grupos passaram a conduzir estudos no sentido de redirecionar a ZFM de modo a adaptá-la aos novos moldes propostos pelo governo Collor. Estes grupos, formados principalmente no Ministério da Economia e na SUFRAMA (vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional),

tomaram direções distintas. Enquanto o grupo do Ministério da Economia propunha soluções conflitantes com os interesses locais, como a fixação de uma cota anual de importações, restrições à aprovação de novos projetos, o outro, uma vez que era formado, em sua maioria, por economistas locais, com uma visão mais específica da problemática que envolvia a ZFM, passou a defender adoção de medidas que viessem a descontingenciar as cotas de importação, extinguir os índices de nacionalização e etc.. Com isto, este último grupo buscava ampliar as vantagens oferecidas pela ZFM como única forma de contrarrestar os efeitos "danosos" da liberalização das importações.

Fica claro que o empresariado local, passando a vislumbrar uma possibilidade de manter a ZFM como principal base de atuação, inicia uma série de pressões para que os estudos da SUFRAMA ganhassem força. E eles tinham uma boa argumentação para isto: as empresas da ZFM, comerciais e industriais, congregam cerca de 150.000 empregados. Considerando-se a criação de empregos indiretos na proporção de 1:1 e estimando os dependentes em 2,5 *per capita*, obtem-se um número de dependentes da ZFM na ordem de 1.050.000 pessoas, o que significa cerca de 83% da população manauara.³⁷ De um faturamento do setor industrial de US\$ 9,4 bilhões, US\$ 700 milhões foram utilizados na compra de insumos no exterior e US\$ 2,6 bilhões no mercado nacional, do qual São Paulo responde por cerca de 75%. Ainda segundo o mesmo trabalho, isto implica em uma nacionalização média de 79%, em termos de valor dos insumos empregados.

Com base nos diagnósticos de que: 1) A ZFM é essencial tanto à região em que se situa quanto ao Brasil; 2) Ela atingiu seu objetivo de criar um parque industrial com ponderável base tecnológica, o grupo de trabalho acima citado propõe

³⁷ Vide Secretaria de Desenvolvimento Regional. SUFRAMA/Superintendência Adjunta de Planejamento. "Repensando a ZFM: Em Busca de Um Novo Caminho". mimeo. Manaus, 1.991.

que a ZFM seja transformada em uma verdadeira "Plataforma de Exportação". Isto implicaria, evidentemente, em uma mudança conceitual naquelas empresas presentes em Manaus. Diferentemente das ZPE's, a Plataforma de Exportação, nos moldes em que foi proposta, não se destina exclusivamente ao mercado externo, o que lhe traz grandes vantagens competitivas.

A base das indústrias locais deveria modificar-se, buscando adequar-se a matérias-primas locais. Desta forma, deveriam ser incentivados, além dos pólos já instalados em Manaus, indústrias como o *ecoturismo*, a agroindústria (aproveitando as áreas já desmatadas) e a biotecnologia (a prazo mais longo). Para tanto, investimentos públicos seriam essenciais para adequar o Porto de Manaus às exigências de um transporte mais barato, um completo balizamento do Rio Amazonas para baratear o custo do frete e dos seguros, desburocratização das importações e das exportações, criação de armazéns alfandegários, que serviriam para tornar mais fácil a aquisição de mercadorias estrangeiras, tornando desnecessárias as dispendiosas viagens internacionais e estabelecimento de programas abrangentes de formação de mão-de-obra.

Os caminhos escolhidos pelo Ministério da Economia e pela SDR eram completamente distintos. O conflito entre o Secretário Egberto Batista e a Ministra Zélia Cardoso de Mello tornou-se público e culminou, não exclusivamente por isto, com a demissão da Ministra.

II.2) A Gestão Marcílio Marques Moreira

A nova equipe econômica, liderada por M. M. Moreira, passou a promover seminários em Brasília, de modo a obter propostas mais concretas que venham a traçar uma perspectiva de longo prazo para a ZFM.

Com a "vitória" de Egberto Batista, a SDR coordenou uma Comissão Interministerial que foi encarregada de sistematizar o resultado das discussões. Esta Comissão foi formada pela Secretária Nacional de Economia, por um representante da SDR, um da Secretaria de Ciência e Tecnologia e por um da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

O relatório da Comissão ficou pronto no princípio de agosto de 1.991. Ele partia da premissa de que a Política Industrial e de Comércio Exterior do governo Collor implicava em uma substancial redução das vantagens comparativas experimentadas pela ZFM em relação ao restante do país. Portanto, como no trabalho anterior, a saída encontrada foi aumentar as vantagens gozadas por membros da ZFM.

O quadro enfrentado pela ZFM após pouco mais de um ano de governo Collor era grave:

"1) o faturamento das 312 maiores empresas da ZFM caiu 44,4% nos 5 primeiros meses de 1991 em relação a igual período do ano anterior;

2) o número de empregados daquelas mesmas empresas, em maio de 1991, era 35,8% menor do que no mesmo mês do ano passado;

3) o comércio importados já demitiu 25% de seus empregados;

4) estima-se em 50% a redução do emprego na construção civil, entre maio de 1990 e maio de 1991;

5) estima-se que o emprego no setor de serviços mais diretamente ligados à atividade industrial (transporte de funcionários, segurança, conservação, consultoria, etc.) corresponde, hoje, a cerca de 1/3 do que existia em maio de 1990;

6) 151 projetos industriais, envolvendo investimentos fixos da ordem de US\$ 350 milhões e geração de aproximadamente 20.000 empregos, estão paralisados;

7) várias empresas industriais de médio e grande portes - tais como Westinghouse, Motovespa, Alnor, Tech Ion, Falconsoft, Rohn Amazônia, BRG Motores, Lógica Equipamentos, Alfatronic, etc. - suspenderam totalmente suas atividades;

8) outras empresas encerraram a fabricação de produtos que deixaram de ser competitivos vis a vis os similares importados;

9) arrecadação de ICMS em 1990 diminuiu 16,6% comparativamente a 1989.³⁸

Apesar disto, a Comissão Interministerial diagnostica que a Nova Política Industrial e de Comércio Exterior, proposta básica do governo Collor, não pode ser sacrificada para beneficiar a ZFM. Por outro lado, havia uma opinião generalizada de que, estando os investimentos efetuados em Manaus quase completamente amortizados, não haveria constrangimento para as empresas lá implantadas em deixar de operar, passando a montar bases comerciais mais próximas dos grandes centros consumidores. O empresariado ressentia-se, ainda, da falta de uma sinalização mais clara do governo federal de que este se encontrava preocupados com os rumos da ZFM, estabelecendo um posicionamento claro e "regras do jogo" mais estáveis.

³⁸ Comissão Interministerial: Ministério da Economia, SDR, SCT, SAE. "Relatório da Comissão Interministerial para Avaliar a ZFM em Face a Nova Política Industrial e de Comércio Exterior". Manaus, 31 de julho de 1.991.

É essencial destacar que, no relatório mencionado acima, existe uma preocupação latente em corrigir também as distorções a que o modelo foi submetido ao longo dos anos, e não apenas dar mais um alento temporário aos empresários da ZFM. Desta forma, haveria um certo custo de ajustamento, mas as medidas de curto prazo procurariam minimizá-los.

Para tanto, "será necessário implementar um conjunto de ações que aumentem a competitividade ao nível das empresas (competitividade empresarial e setorial) e ao nível da infraestrutura da região (competitividade estrutural) - tarefa esta que vai exigir o esforço e a mobilização tanto do governo quanto da iniciativa privada."³⁹

O relatório define, portanto, dois tipos básicos de medidas: ações imediatas e ações de médio e longo prazo.

1) Ações Imediatas:

- a) Eliminação do sistema de cota global de importação;
- b) Criação de um sistema de previsão de importações;
- c) Modificação nos requisitos para a internação dos produtos industrializados na ZFM;
- d) Instituição de auditoria técnica nos projetos industriais;
- e) Permissão para a internação de mercadorias estrangeiras;
- f) Elevação da quota de bagagem de passageiro procedente da ZFM;
- g) Redução das taxas cobradas por órgãos federais;
- h) Alteração do critério de redução do Imposto de Importação na internação de produtos industrializados na ZFM;

³⁹ *idem*, p. 6.

i) Dispensa da guia de importação previamente ao embarque da mercadoria no exterior;

j) Manutenção do crédito do IPI sobre insumos para a industrialização de produtos destinados à ZFM;

l) Emprego de roteiro único na apresentação de projetos à SUFRAMA, SUDAM e SIC;

m) Transferência da SUDAM para a SUFRAMA da competência para conceder isenção do Imposto de Renda para projetos industriais da ZFM;

n) Constituição de um Comitê Regional de Qualidade e Produtividade;

o) Incentivo à capacitação tecnológica do pólo industrial da ZFM;

p) Criação de uma linha de financiamento para estimular a produção para a exportação;

q) Importação e produção de bens de Informática na ZFM;

r) Criação de uma central integrada de serviços públicos;

s) Criação de um entreposto aduaneiro na ZFM;

t) Articulação das políticas de Desenvolvimento Regional e de Informática;

2) Ações de Médio e Longo Prazos:

a) Criação de um fundo de financiamento para a Amazônia Ocidental;

b) Desenvolvimento e modernização do sistema de transportes;

c) Utilização das reservas de gás natural para a geração de energia elétrica;

d) Acesso da produção da ZFM aos portos do Caribe e do Pacífico;

e) Estímulo a agricultura e outras atividades competitivas na Amazônia;

f) Complexo Tecnológico e Industrial;

g) Celebração de acordos operacionais com Porto Rico e Aruba para permitir o acesso preferencial aos mercados dos EUA e da CEE;

h) Interiorização da experiência da ZFM;

Estas últimas medidas são, sem dúvida, essenciais para que a continuidade da ZFM seja garantida a longo prazo. Porém, dadas as dificuldades orçamentárias por que passam os governos estadual e federal, é de extrema complicação política que verbas sejam dirigidas para este propósito ao longo dos próximos anos.

As primeiras medidas, contudo, são as mais representativas para os objetivos do presente trabalho. As discussões de política para a ZFM levadas a cabo pela Ministra Zélia Cardoso de Mello já eram consideradas alterações radicais na política da ZFM. Este novo projeto deve, portanto, marcar um novo começo do modelo de desenvolvimento em discussão.

Em termos de modificações da legislação anteriormente vigente, destacam-se como principais medidas de curto prazo: o fim das cotas de importação, passando a empresa, seja ela comercial ou industrial, a importar ao longo do ano tudo aquilo que ela desejar, bastando que haja, previamente, um formulário onde conste a previsão de importações para o decorrer do ano. Para impedir que haja uma superestimação do valor a ser importado, a sugestão é que seja feita a cobrança de uma parcela das taxas devidas à SUFRAMA antecipadamente, no momento da apresentação do formulário.

Com isto, o fim do Índice de Nacionalização é sacramentado, passando a haver apenas dois tipos de limitantes de importações: em primeiro lugar, a taxa de câmbio, o que baliza o custo em cruzeiros dos produtos importados. Em segundo lugar, o estabelecimento de um processo produtivo básico, a ser cumprido pelas empresas, definido de acordo com cada produto, deverá impedir que a "maquiagem" passe a ser o

maior dos negócios na ZFM. A fiscalização deste processo produtivo básico deverá ser feita através de uma auditoria técnica nos projetos industriais, a ser renovada periodicamente. Um grave problema da região, ou seja, a diferença existente em termos dos projetos submetidos aos órgãos governamentais, frente ao que é efetivamente implantado, é diretamente atacada segundo esta proposta. O processo produtivo básico "deverá ser compatível com as vantagens comparativas da região e com o nível de competitividade estrutural, tendo-se como meta a busca de índices crescentes de eficiência."⁴⁰ A demora na efetiva regulamentação deste ponto poderá criar fatos consumados que dificilmente poderão ser revertidos posteriormente.

Propõe-se que a redução do imposto de importação, anteriormente proporcional ao grau de nacionalização do produto, passe a ser única (com o percentual de 88%) para qualquer projeto aprovado na SUFRAMA. Esta proposta encontra-se em estudos no Senado Federal, após um acordo entre os governadores do Amazonas e de São Paulo, buscando superar os impasses atribuídos à concessão de incentivos para a indústria automobilística. Atua da mesma forma a manutenção do crédito do IPI para os componentes dirigidos para a ZFM. As empresas que produzem componentes no restante do país, apesar de não pagarem IPI quando "exportam" para a ZFM, passam a obter redução no IPI total a pagar tendo em vista o crédito "presumido" que esta recebe.

Dentre os demais itens que devem receber atenção especial, pode-se citar a criação de armazéns alfandegários e a redução das taxas cobradas pelos órgãos estaduais e federais. Ambos são fatores importantes que deverão levar a reduções substanciais do custo referente às atividades industriais e comerciais da região.

⁴⁰ *idem*, p. 10.

O primeiro deles versa acerca de uma antiga reivindicação do empresariado local, ou seja, o terminal alfandegário. É um conceito amplamente utilizado em regiões de comércio muito intenso, como, por exemplo, Miami. Este terminal, ou armazém, é um local de estocagem e exposição de mercadorias que, para todos os fins fiscais e legais, funciona como se fosse território estrangeiro. Desta forma, a mercadoria internada naqueles armazéns não está sujeita ao pagamento de impostos de qualquer natureza até que um comerciante ou industrial local se dirija a ele e solicite sua "internação". Desta forma, uma vez que o dono da mercadoria é o proprietário do armazém, o destinatário da mercadoria tem uma vultosa economia em termos do capital de giro necessário para a sua atividade. Como já havia sido mencionado anteriormente, o custo das viagens internacionais passa a ser muito menor. Tais terminais não deverão atender apenas comerciantes locais, como também aqueles provenientes do resto do país e da América do Sul, desde que, é claro, paguem os impostos integralmente devidos.

A redução das taxas cobradas pelos órgãos de desembaraço de mercadorias, por sua vez, também tem um peso significativo e direto na redução dos custos de produção e/ou comercialização local.

As demais medidas de curto prazo são, em sua maioria, de caráter meramente administrativo, servindo para reduzir os custos de um modo amplo, caindo, também, o nível geral de burocratização.

Cabe ressaltar, a esta altura, a enorme influência que o empresariado local, em sentido amplo, teve na elaboração das propostas acima citadas. A atuação do Secretário de Desenvolvimento Regional foi fundamental para que as demandas de um setor daquele empresariado fossem integralmente respondidas. Desta forma, aqueles empresários que se interessavam por uma maior liberalização em termos de cotas de

importação e de facilidades para a obtenção dos incentivos sem um grau de nacionalização muito elevado foram grandemente beneficiados. Aqueles que, por outro lado, tinham plantas verticalizadas, efetivamente produzindo localmente, são diretamente prejudicados pela nova legislação que vai expor-lhes a uma concorrência direta com produtos importados, muitas vezes mais baratos.

Conforme deverão mostrar os dados a serem exibidos no próximo capítulo, após março de 1990, iniciou-se uma tendência autônoma, dentro das empresas, antecipando, de certa forma as medidas que viriam a ser tomadas praticamente 17 meses depois. Os empresários, portanto, tiveram grande influência na confecção destas modificações. Assim, empresas com produtos cujo grau de nacionalização era muito elevado, passaram a desativar as linhas menos lucrativas, uma vez que já havia intensa pressão no sentido de aumentar os incentivos para a instalação e produção na área da Zona Franca de Manaus sem maiores exigências em termos de nacionalização.

A atual situação institucional da Zona Franca de Manaus, porém, ainda não está completamente definida. De todo o elenco de medidas que alteram completamente o quadro anteriormente vigente, apenas algumas tem efeito imediato, através de medidas e portarias da SUFRAMA. Muitas das proposições citadas acima somente poderão entrar em vigor após a aprovação de Lei pelo Congresso Nacional. Tendo em vista a possível reação de lideranças do restante do país contra este "excesso" de incentivos, pode-se presumir que haverá dificuldades nas negociações com os parlamentares. Por outro lado, um grande instrumento de pressão política encontra-se sob a responsabilidade da SDR, o que, aliado ao suposto apoio do Presidente da República, garantiria a aprovação destas modificações.

Resta, por fim, questionar a vontade política de promover as reformas de longo prazo na estrutura da ZFM. As questões relacionadas à infraestrutura,

modernização dos portos e aeroportos, conclusão das ligações de Manaus com Boa Vista (BR-174) e com Porto Velho (BR-364), são reivindicações regionais antigas que são sempre relegadas a segundo plano.

O estímulo à agropecuária, fator essencial para a melhoria das condições de vida da população em geral, por proporcionar alimentos com preços mais acessíveis, e ao uso do gás natural como fator de geração de energia elétrica terão, possivelmente, a resistência dos grupos ecológicos. Deste modo, surgem conflitos entre o potencial turístico da região e o desenvolvimento industrial local, que apenas poderão ser controlados com um planejamento multidisciplinar gradual e bem conduzido.

É importante ressaltar que, por maiores que sejam os incentivos à industrialização na ZFM, o não-cumprimento de metas de planejamento de longo prazo implicarão em outras necessidades futuras de reestruturação da legislação de incentivos, comprometendo o já frágil estado de expectativas com o qual se defronta o empresariado local. As medidas de longo prazo são essenciais para a auto-sustentação do pólo, independentemente de haver maior ou menor liberdade de importações no restante do país.

O capítulo seguinte deverá mostrar, em termos de dados levantados ao longo desta pesquisa, que realmente aconteceu um redirecionamento das estratégias competitivas implementadas pelas empresas locais. Além disto, buscará mostrar que as novas proposições feitas para a ZFM representam realmente um ruptura em relação às condições anteriormente vigentes. Isto será possível através do exame de uma série de relações entre os valores disponíveis que deverão ser melhor detalhadas à

frente.⁴¹ Além disso, quando necessário, far-se-ão projeções tendo por base as características históricas da região e as novas regulamentações adotadas para a ZFM.

⁴¹ A metodologia inicialmente proposta para este item sugeria a realização de entrevistas com o empresariado local, o que não foi possível. Acredita-se, porém, que os dados obtidos durante o mês de julho de 1991, em visita à SUFRAMA serão suficientes para a obtenção das informações desejadas.

III) A ATUAL CONJUNTURA DA ZFM: SÍNTESE E INDICADORES

III.1) Introdução

A legislação reguladora da ZFM sofreu, ao longo dos dois últimos anos, modificações profundas. Estas modificações vieram a atender os interesses locais, tentando melhorar o "nível de competitividade"⁴² dos produtos lá feitos, em resposta a uma nova política geral de comércio exterior adotada pelo presidente Collor.

Seu programa de governo tinha por pontos chaves a liberalização da economia em termos amplos, ou seja, abrangendo desde a privatização de estatais até a desregulamentação da economia, passando por uma maior liberdade de comércio exterior. O fator mais importante para a ZFM, ou seja, a liberalização do comércio exterior foi a "medida de impacto" tomada pelo governo, juntamente com seu plano econômico, à sua posse.

Com a nova política de comércio exterior, as importações praticamente deixaram de ser controladas pelo governo, à medida em que acabaram, para a grande maioria dos produtos, as chamadas "barreiras não-tarifárias". Apenas os bens de informática ficaram protegidos da concorrência externa e, ainda assim, por um período limitado de tempo⁴³.

Os produtos da ZFM, portanto, ficaram expostos a uma concorrência mais direta do exterior. Em 1.990/91, a proteção tarifária foi ainda relativamente alta, pois deve-se somar 65% de imposto de importação às alquotas de IPI e ICMS⁴⁴, o que

⁴² A expressão "Nível de Competitividade", no presente texto, resume-se a expressar o diferencial de custos existente entre a ZFM e, por um lado, o restante do país e, por outro, o exterior. Ela não encerra maiores pretensões e/ou discussões conceituais e metodológicas.

⁴³ A proteção não tarifária à informática deve terminar em outubro de 1.992.

⁴⁴ em torno de 20 e 15, respectivamente.

resulta em uma carga tributária da ordem de 133%. Os produtos feitos em Manaus, por sua vez, são sujeitos a uma restituição de 45% do ICMS para bens finais, têm uma redução no Imposto de Importação a pagar que é variável e não pagam o IPI. Sua proteção decorrente destes incentivos, portanto, é algo em torno de 98%⁴⁵. Deve-se pensar em um fator adicional: a distância que separa Manaus dos grandes centros consumidores e a ineficiência do sistema de transportes da mercadoria, feito, geralmente, via aérea, são fatores de peso negativo em relação à competitividade da ZFM. Os produtos estrangeiros, em compensação, precisam passar por um complicado sistema portuário para atingir seus destinos finais.⁴⁶ Ambos os fatores se compensam, não havendo, para a maioria dos produtos, diferenças significativas em torno de fretes.

As empresas instaladas em Manaus, tendo em vista a progressiva redução da proteção arandegária, que deve atingir seu nível mínimo em 1.995, passaram a reivindicar melhores condições para competir. Isto implica em uma exigência de maiores incentivos, colidindo frontalmente com a crise fiscal pela qual passa o país. O empresariado manauara, em conjunto com o governo local, tentou modificar o cronograma de reduções tarifárias, o que não foi conseguido. Esta associação já descrita anteriormente entre os interesses empresariais e o governo local, com ramificações na esfera federal, promoveu a campanha por alterações profundas na legislação concernente à ZFM. Estas novas regulamentações, descritas no capítulo anterior, tentam adequar o modelo de desenvolvimento às novas condições vigentes no país.

⁴⁵ *Carga Tributária sobre Importados* = $1,65 \cdot 1,20 / 0,85 = 2,27$ ou 127%

Carga Tributária sobre a ZFM = $[1 + (65\% \cdot 12\%)] / [1 - (15\% \cdot 55\%)] = 1,17$ ou 17%

⁴⁶ O contrabando, por sua vez, era o maior concorrente do comércio manauara. Era, porém, gravado com um "ágio", diferença entre o câmbio oficial e o paralelo, da ordem de 100%. Com o confisco da "poupança", além de outros fatores, esta diferença caiu para cerca de 10%. Passou a ser vantajoso o comércio paralelo de produtos eletrônicos, sendo abastecido especialmente pela fronteira com o Paraguai.

As novas disposições legais, algumas delas ainda em fase de aprovação no Congresso Nacional, representam uma alteração radical frente à legislação anteriormente vigente: o quadro institucional anterior privilegiava aquelas empresas (ou linhas de produtos) que possuíssem maior valor agregado localmente. Isto era feito mediante a concessão de incentivos diretamente proporcionais, através do Coeficiente de Redução de Alíquotas do Imposto de Importação (CRA) e da restituição do ICMS, ao grau de nacionalização. Em que pese as falhas no processo fiscalizador, este era o "espírito da lei".

Os índices mínimos de nacionalização e as cotas de importação, fatores que eram primordiais para incentivar a regionalização⁴⁷, foram substituídos por um fator único de redução do Imposto de Importação, de 88%⁴⁸. Desta forma, a não ser por um "processo produtivo básico", que regularia o nível mínimo de agregação local, ainda em fase de discussão, não há mais restrições legais à quantidade importada por empresa. Deixa de haver a necessidade de agregar valor localmente⁴⁹. Por outro lado, não há mais um monopólio para a ZFM do mercado nacional dos produtos lá feitos. A possibilidade de importação passa a ser considerada como opção à fabricação local.

Assim, as empresas passam a decidir o que produzir confrontando os custos da importação, de pagamentos dos impostos e das tarifas portuárias com os custos de produção em Manaus, o frete para a chegada do produto nos mercados consumidores e os impostos a serem pagos. Algumas das variáveis institucionais, especificamente, a

⁴⁷ Como já foi explicado anteriormente, as empresas buscavam a regionalização como forma de atender ao mercado interno, dadas as restrições existentes à importação.

⁴⁸ Ainda em tramitação no Congresso Federal.

⁴⁹ Esta é uma radicalização do argumento, pois supõe-se que a regulamentação do Processo Produtivo Básico se dará em um estágio em que as empresas já se tenham instalado definitivamente, dificultando a aprovação de regras que venham a prejudicá-las. Não se pode, porém, deixar de ressaltar que há uma legislação em vigor na ZFM que ainda determina a observação de índices mínimos de nacionalização, o que implica que, se houvesse vontade política, a regulamentação do processo produtivo básico poderia ser feita com critério, pois as empresas precisariam ater-se a legislação em vigor.

proibição de importação de alguns produtos e a fixação de índices mínimos de nacionalização para eles deixam de existir. Assim, o "espírito da lei" passa a ser: produzir o que é realmente competitivo em termos de custo total.

A ZFM, nos moldes anteriores ao governo Collor, apesar de ter sido efetivamente um paraíso liberal em termos de facilidades para importação, era, quando se analisa a questão em termos mais amplos, um modelo dependente das restrições comerciais vigentes no restante do país. Está, portanto, inserido em uma política geral de comércio exterior que buscava reduzir os problemas da balança comercial trazendo para dentro do país a produção feita fora dele⁵⁰.

III.2) Dados Indicativos da Nova Conjuntura

Dadas as "políticas liberalizantes" implementadas no início do governo Collor, as empresas da ZFM, juntamente com o governo local e a SDR, passaram a reivindicar aumento no nível de incentivos fiscais para viabilizar a produção na ZFM. Havia um consenso, mesmo dentre os membros da chamada equipe econômica, que as indústrias instaladas em Manaus, tendo em vista o modo como a industrialização local foi anteriormente conduzida, haviam se tornado, não-competitivas, graças a possibilidade agora aberta de importar produtos diretamente. Muitas das empresas que, em um primeiro momento, continuavam a poder oferecer seus produtos a preços menores, não poderiam fazê-lo quando as alíquotas chegassem ao seu nível mínimo.

⁵⁰ Muitas empresas que se instalaram na ZFM já existiam em outras localidades do país. Especificamente, as empresas produtoras de televisões já produziam, com tecnologia nacional, no Centro-Sul do país. Porém, seu nível tecnológico era muito baixo e seus preços altos. Elas já enfrentavam, também, problemas concorrenciais com o exterior. (Vide Bandeira - "Impactos da ZFM sobre a indústria eletro-eletrônica brasileira" - mimeo. - FUCAPI - Manaus).

Assim, a ZFM passou por momentos de indefinição legal que duraram cerca de 17 meses, ou seja, de março de 1990 a agosto de 1991. Formalmente, ainda estavam em vigor as restrições à importação e os índices mínimos de nacionalização. Porém, as próprias empresas passaram a implementar modificações em seus leques de produção de forma a adequar-se à nova situação. Muitas linhas de produtos foram definitivamente desativadas, enquanto outras reduziram, de forma autônoma, porém com a conivência das autoridades, os índices de nacionalização praticados. Estes procedimentos tinham duas razões básicas: em primeiro lugar, tentava-se sobreviver ao momento de transição. Por outro lado, pressionavam-se as comissões responsáveis pela elaboração de estudos reestruturando a ZFM no sentido de sensibilizá-las para a crise expectacional pela qual a região passava.

Estes movimentos realizavam-se, portanto, em dois cenários: no econômico, ou seja, através do confronto entre as alterações reais na forma de produção levada a cabo na ZFM e aquilo que era desejado pela equipe econômica; e no cenário político onde, em um ano eleitoral, o presidente Collor, juntamente com seus principais assessores buscava conciliar os interesses que estavam em jogo de forma a conseguir uma articulação favorável para o desfecho das eleições estaduais. Obviamente estes cenários estão imbricados, pois a posição do Ministério da Economia não favorecia as pretensões do Ministério da Justiça e da SDR.⁵¹ Esta interpenetração de interesses, associada a uma ampla gama de outros fatores, contribuiu para a demissão da Ministra, favorecendo a efetivação dos movimentos reais conduzidos pelas lideranças empresarias manauaras, ou seja, sua reestruturação interna antes mesmo que a nova legislação fosse aprovada.

⁵¹ O conflito entre a Ministra Zélia Cardoso de Mello e o Secretário Egberto Batista tomou proporções que extrapolaram as raias do absurdo pouco antes da demissão daquela. A ministra tomou partido daqueles que pregavam que a ZFM é apenas um mar de corrupção e que não se poderia sacrificar o "bea" da nação em prol de uma única cidade.

Para captar este movimento, foram coletadas informações em Manaus, junto à SUFRAMA e à Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Porém, uma vez que os fatos a serem estudados são recentes, o que se obteve foram dados parciais, elaborados pela SUFRAMA relativos a uma amostragem de empresas que congrega parcela significativa da produção e do emprego da ZFM. No pólo eletro-eletrônico, por exemplo, pesquisa-se, em média, oitenta empresas. Estes dados, à medida do possível, foram comparados com estatísticas anteriores, tentando-se visualizar modificações das tendências anteriormente observadas.

Tabela 8: Algumas variáveis de desempenho selecionadas, por semestre, 1988 a 1991.

Amostra de todos os setores da ZFM.

Variável	Unidade	prim sem 88	seg sem 88	prim sem 89	seg sem 89	prim sem 90	seg sem 90	p
Número de Empresas	Num	267	274	283	299	308	319	
Número Total de Empregados	Num	59.474	60.241	60.842	73.140	76.852	76.385	
Faturamento Total	US\$	2.056.390.265	2.957.769.655	2.472.529.314	4.293.949.269	4.174.934.894	4.216.661.149	
Despesa com Pessoal	US\$	159.769.536	207.774.568	217.551.930	324.144.146	391.589.144	454.508.836	
Valor Importado	US\$	231.719.893	245.576.050	286.523.457	396.191.029	321.254.636	390.634.151	
Faturamento por Empregado	US\$	34.576,21	49.099,16	40.638,79	58.708,39	54.324,10	55.203,82	
Relação Insumo Nacional/Importado	S.U.	2,75	2,77	2,83	2,19	2,86	2,84	

Fonte: Elaborada com base na pesquisa mensal do DIP/SUFRAMA.

Tabela 9: Algumas variáveis de desempenho selecionadas para o pólo eletro-eletrônico da ZFM. Por semestre, de 1988 a 1991.

	Unidade	prim sem 88	seg sem 88	prim sem 89	seg sem 89	prim sem 90	seg sem 90
Número de Empresas	Num	72	72	74	79	83	88
Número Total de Empregados	Num	30.613	30.722	29.877	30.286	40.147	40.746
Faturamento Total	US\$	1.286.499.066	2.006.802.009	1.633.806.369	2.829.626.130	2.634.600.760	2.621.500.745
Despêndio com Pessoal	US\$	80.860.365	114.070.336	109.924.733	176.737.329	216.239.642	249.253.896
Valor Importado	US\$	135.495.612	152.378.797	192.164.369	238.074.682	212.799.936	253.151.850
Faturamento por Empregado	US\$	42.024,69	65.321,54	54.685,08	73.907,09	65.623,48	64.337,89
Relação Insumos Nacionais/Importado	S.U.	3,21	3,23	1,98	2,44	2,78	2,11

Fonte: Elaborada com base na pesquisa mensal do DIP/SUFRAMA.

As tabelas acima referem-se, respectivamente, a uma amostra de todas as indústrias da ZFM e do pólo eletro-eletrônico. Em ambos os casos, a relação que deve ser ressaltada é o quociente entre a compra de insumos nacionais e as de insumos importados, excluindo do numerador as compras feitas no mercado regional. Faz-se isto porque não se tem como aferir o grau de nacionalização dos produtos fabricados pelas empresas produtoras de componentes instaladas na ZFM.

Nota-se claramente que, tanto para a ZFM como um todo, quanto para o pólo eletro-eletrônico, após a posse do presidente Collor, há uma queda substancial nesta relação, o que vem a implicar em um grau de nacionalização menor. Este é um dado fundamental, pois indica que, apesar da existência de uma legislação ainda em vigor que restringia a importação, as empresas já passavam a modificar a estrutura de seu parque produtivo a partir do primeiro semestre de 1990. Isto já estava previsto no relatório da Gazeta Mercantil anteriormente citado, pois os empresários locais,

apesar de ainda não terem as modificações definitivas em mãos, já haviam criado uma expectativa em relação ao movimento que tomaria corpo a partir de então.

Este movimento agudizou-se, porém, no primeiro semestre de 1991, quando já havia uma expectativa de solução do conflito SDR-Ministério da Economia favorável à primeira. Esta relação indica que, para produzir a mesma quantidade, as empresas estavam utilizando-se de menos insumos nacionais, gerando problemas para os fornecedores de componentes, matérias primas e bens finais instalados no restante do país e mesmo na própria ZFM. Assim, esta reestruturação das empresas da ZFM implica em uma desnacionalização parcial da produção, pois as empresas buscam comprar componentes e/ou produtos acabados onde lhes for mais conveniente. Há, portanto, um certo grau de desindustrialização, o que, mantido o número de empresas operando em Manaus, leva a uma redução do nível de emprego e arrecadação tributária para o estado. Não se consegue dar fim ao círculo vicioso do qual tomam parte o estado e os empresários, pois os primeiros necessitam de maior arrecadação e os últimos, de maiores incentivos, o que leva a uma guerra permanente pelo aumento do nível dos incentivos fiscais, de forma a aumentar o número de empresas instaladas em Manaus, mantendo o nível de emprego e de arrecadação tributária local.

Cabe ponderar que, apesar da recessão que atingiu a economia brasileira ao longo de 1990, as empresas da ZFM só vieram a sentir os efeitos do choque de março de 1990 ao longo de 1991. O emprego e o faturamento destas empresas assumiram tendência declinante neste último período, resultado da recessão. Cabe observar que o nível de emprego declinou cerca de 50%, enquanto o faturamento caiu 35%. Esta diferença, contrária ao que se prevê inicialmente⁵², na qual o nível de emprego

⁵² graças a redução inicial do quadro de empregados ligados à produção, mantendo-se os empregos indiretos. Somente quando a crise se agrava muito é que se iniciam os cortes na área não ligada à produção, como a demissão de diretores.

deveria cair menos que o faturamento, indica uma desindustrialização do parque produtivo manauara, adequando-se às novas condições institucionais vigentes.

Tabela 10: Quotas de importação para a ZFM, de 1979 a 1991.

(em US\$ milhões)		
Anos	Quota Total	Faturamento
1979	443.419	-
1980	444.993	-
1981	445.000	-
1982	500.000	1.509.000
1983	400.000	1.393.000
1984	440.000	1.143.000
1985	384.000	2.700.000
1986	604.194	4.300.000
1987	697.776	4.800.000
1988	800.000	5.500.000
1989	1.020.000	7.000.000
1990	1.270.000	9.000.000
1991	1.270.000	6.000.000

Fonte: Relatórios de Atividade da SUFRAMA, diversos anos.

O movimento de queda do faturamento e do emprego da indústria manauara é, sem dúvida, uma reversão da tendência observada até então. Apesar de não haver estatísticas confiáveis de emprego antes de 1988, pode-se observar que a pesquisa sobre o emprego industrial realizada em fevereiro de 1990 mostrava um emprego industrial de 90.000 pessoas. Os dados do Relatório de Atividades da SUFRAMA para 1981 mostravam cerca de 50.000 empregos, dados obtidos a partir dos projetos aprovados, normalmente superestimados. O dado de emprego para outubro de 1991, em pesquisa da Secretaria de Indústria e Comércio do Estado do Amazonas mostrava cerca de 45.000 empregos industriais, o que é uma queda expressiva.

Desta forma, a tendência esperada para os anos 90, continuada a política de regionalização da produção, seria a continuidade no crescimento do quociente insumo nacional/insumo importado, além do crescimento do emprego e do faturamento. O

quadro real, porém, foi o inverso. Há, portanto, uma clara modificação estrutural nas empresas locais, visando a adequar-se às novas condições vigentes, além de um efeito grave da recessão induzida pela política econômica do governo federal.

IV) CONCLUSÕES

As empresas instaladas em Manaus encontram-se em dificuldades nunca antes enfrentadas. O nível de emprego baixou de praticamente 90.000 trabalhadores (em março de 90) para cerca de 40.000. O faturamento das empresas industriais caiu cerca de 50% no mesmo período. E há um agravante: as empresas, esperando uma reativação da economia a partir de setembro/91, quando se iniciou a devolução dos cruzados bloqueados, elevaram seu nível de produção no final do primeiro semestre, acumulando estoques para atender a essa demanda. Esta expectativa, porém, não se confirmou. A população, receosa quanto ao seu futuro no emprego, tendo em vista a recessão pela qual passa o país, não direcionou os recursos para o consumo; e, por outro lado, o nível das taxas de juros está excessivamente elevado.

Esta queda do nível local de produção industrial, muito superior aquela verificada no Centro-Sul do país⁵³, tem reflexos imediatos sobre o restante da economia local. As empresas prestadoras de serviços, de limpeza, refeições, transporte, etc., tiveram sua receita corroída em mais de 50%, em média. O comércio varejista, por sua vez, experimenta uma queda brutal nas vendas, agravada pela falta de turistas na região, tendo em vista a elevação dos preços das passagens aéreas e também a pequena diferença existente entre o câmbio oficial e o paralelo, tornando altamente competitivas as "exportações" paraguaias⁵⁴.

⁵³ Vide Revista Exame, de 10/11/91.

⁵⁴ No centro do Rio de Janeiro e de São Paulo, os camelôs, abastecidos por grandes malhas de contrabandistas, vendem todos os tipos de aparelhos eletrônicos, contando com a conivência das prefeituras e da polícia federal, sem pagar, ao contrário do comércio manauara, qualquer tipo de imposto.

Paralelamente a este esfriamento da economia local, verifica-se também uma reestruturação das empresas industriais lá implantadas. Como foi anteriormente descrito, estas abandonaram algumas linhas de produção que eram incapazes de competir em custo com as importações. As empresas passam a buscar, pela primeira vez, modos de concorrer com os produtos importados, através de profundas modificações internas. Assim, alguns componentes, antes trazidos do Centro-Sul do país, por serem mais caros e de pior qualidade que os importados, são substituídos pela importação direta. O mesmo ocorre com as empresas de componentes da ZFM. Muitas empresas fecham sua divisão de componentes, enquanto outras passam a oferecer ao mercado seus produtos.

Cabe ressaltar que, ultimamente, algumas empresas produtoras de componentes que permaneceram em Manaus têm procurado modernizar-se através da automatização de sua produção e aumento de sua escala. Dentro do novo "espírito" da ZFM, estas empresas buscam competir internacionalmente em custos, através, basicamente, de associações com grandes produtores mundiais, visando não somente ao mercado interno, como também às exportações. Seria essencial para a auto-sustentação do modelo que este exemplos fossem seguidos pelo restante das empresas lá implantadas.

Da mesma forma, as empresas produtoras de bens finais, passaram a produzir apenas aqueles produtos com tecnologia madura, deixando os produtos mais recentes para a importação direta, em regime de CKD, como já foi exposto anteriormente. Há uma tendência generalizada à redução do número de produtos fabricados, com um paralelo aumento do número de produtos comercializados, aproveitando as malhas de distribuição já obtidas.

Manaus deixa de ser uma ilha de reserva de mercado, pois passa a sofrer uma concorrência mais direta dos produtos fabricados em outros países. Por outro lado, as projeções feitas ao longo deste trabalho indicam que há uma desindustrialização do parque manauara, além de uma desnacionalização de sua produção. Neste sentido, pode ocorrer uma volta às práticas existentes antes de 1976.

Para que este lado benéfico, porém, produza o efeito desejado, é absolutamente essencial que as condições de competitividade estrutural, ou seja, a infraestrutura portuária e aeroportuária, de energia elétrica e de treinamento de mão-de-obra, sejam melhoradas em um curto espaço de tempo. Somente desta forma, as empresas que viessem a instalar-se em Manaus com o objetivo de produzir a preços competitivos com o mercado internacional poderia ter reais condições de competitividade. Não se nota, contudo, movimentação das autoridades locais, preocupadas com as medidas de curto prazo, que são, na realidade, paliativos, no sentido de implementar estas modificações mais amplas.

Em termos de custos, conforme trabalho conduzido pela Secretaria de Indústria e Comércio do Amazonas⁵⁵, observa-se que a produção atual da ZFM não é competitiva na maior parte dos produtos. Isto, porém, pode ser sanado de duas maneiras: em primeiro lugar, cabe às empresas manauaras e ao governo do estado, melhorar suas condições de competitividade, modernizando-se e reduzindo margens de lucro. Por outro lado, há componentes que não podem, de modo algum ser produzidos competitivamente em Manaus, pois são "monopólio" de produtores japoneses. Algumas destas empresas chegaram a implantar-se em Manaus com o objetivo de, graças a chamada "Lei de Similares", obter o monopólio do mercado nacional. Estes componentes

⁵⁵ Governo do Estado do Amazonas. Secretaria de Indústria e Comércio. Determinação e Análise de Tarifas de Equilíbrio para Produtos Seleccionados da ZFM. mimeo. Manaus. 1991.

deverão, obrigatoriamente ser importados dos fornecedores que oferecerem melhores preços e qualidade, contribuindo para uma redução significativa do nível dos custos de produção das empresas da ZFM.

Coloca-se, porém, um foco de conflitos externos para a ZFM: dada a enorme carga tributária a que alguns produtos estão submetidos no restante do país, deve continuar a haver uma migração de empreendimentos já consolidados para Manaus com o intuito de, pagando menos tributos, aumentar as margens de lucro auferidas.

Já há algum tempo, empreendedores do resto do país estudam a ZFM como alternativa a sua localização, contando para isto com o apoio do governo local, interessado em obter uma maior arrecadação. Não há, portanto, um critério claro na aprovação dos projetos para a ZFM, o que implica em uma indesejada⁵⁶ transferência de investimentos dentro do país, implicando, em geral, em menor arrecadação para as diversas esferas de governo e também menor nível de empregos.

Este é o grande conflito atual, envolvendo o Secretário Egberto Batista e os governadores dos estados mais industrializados, pois, caso seja aprovado o projeto sobre incentivos fiscais na ZFM que tramita no Congresso Nacional, indústrias antes excluídas da ZFM, como automóveis, passariam a gozar dos mesmos incentivos, quaisquer que fossem os níveis de nacionalização adotados. A inexistência de uma reação por parte de empresas fabricantes, por exemplo, da linha branca, poderá provocar mais uma migração maciça de investimentos para a ZFM, a não ser que o "acordo de cavalheiros" existente atualmente seja mantido, ou seja, não são aprovados projetos de implantação de produtos finais deste tipo.

⁵⁶ Em termos macroeconômicos.

O lobby da indústria automobilística, porém, fez com que a tramitação do projeto fosse travada antes de sua aprovação final, graças ao temor da perda da exclusividade de um mercado cativo, cartelizado pelas montadoras existentes. Sem dúvida, dados os custos de transporte envolvidos na montagem de um automóvel, a tendência, pelo menos em um primeiro momento seria trazer do exterior kits semi-prontos, o que implicaria em uma redução brutal no nível de emprego associado à essa indústria. Os governantes dos estados mais industrializados mobilizaram-se e conseguiram um acordo que envolveu os governadores do Amazonas e de São Paulo, e acabou por conceder a redução do Imposto de Importação a todos os produtos, exceto a indústria automobilística. O grande problema é o envolvimento do irmão do Secretário Egberto Batista, Gilberto Miranda, em um projeto de fabricação de automóveis utilitários. O Secretário ameaça vetar quaisquer alterações no projeto original, o que exigiria a mobilização da maioria absoluta do Congresso Nacional para derrubar o veto presidencial.

O secretário, por sua vez, contra-argumenta que as montadoras nacionais formam um cartel que eleva preços conjuntamente e, portanto, necessitam de um nível maior de concorrência para que seus preços reduzam-se. É uma boa argumentação para um presidente impulsivo e decidido a liberalizar a economia, porém, muito fraca para os governadores estaduais, interessados em manter seus níveis de arrecadação e também de emprego.

A associação dos interesses do governo estadual com o empresariado, sem uma intervenção coordenadora por parte de uma instituição mais representativa dos interesses nacionais, provoca um movimento com as seguintes características: com a arrecadação de impostos estaduais comprometida pela manutenção de um mesmo nível de produção no estado, o governo local pressiona a SUFRAMA para "facilitar" a aprovação de projetos de implantação na ZFM, buscando incentivar os investimentos. Na outra

ponta, o empresariado, dada a falta de condições dinâmicas de competitividade da produção da região, pressiona o governo estadual por maiores incentivos. Isto gera, com o passar do tempo, um círculo vicioso que só pode ser rompido pela SUFRAMA, negando-se a aprovar projetos que não ofereçam reais vantagens sociais para o país como um todo. Se isto for feito, o governo do estado fica impedido de propiciar reduções nas alíquotas de ICMS, pois isto geraria quedas reais na sua arrecadação. Este é o lado perverso da ZFM que as novas medidas não atacam.

O perfil atual das empresas da ZFM deverá continuar a apresentar empresas produtoras de bens de consumo duráveis, com a possibilidade de transferência de outros segmentos industriais para Manaus, fugindo da carga tributária vigente no restante do país. O custo do frete destas empresas, por sua vez, deverá ser pequeno em relação ao custo total, o que viabiliza a produção a grande distância dos grandes centros consumidores.

Os produtos de tecnologia mais recente deverão ser importados em regime de CKD, sendo aproveitada a ampla rede de comercialização já existente no país. Este último ponto tem a possibilidade de ser modificado, caso as medidas de longo prazo sejam efetivamente tomadas, uma vez que, neste caso, empresas poderão instalar-se em Manaus visando não somente ao enorme mercado interno brasileiro, mas também ao mercado internacional. Estas empresas, teriam por principais vantagens, um acesso ao mercado interno com grandes isenções de impostos, levando seus produtos ao exterior caso fossem competitivos em termos de custos. Deverá haver, todavia, certa reestruturação das empresas lá implantadas, resultando em deindustrialização e desnacionalização da produção.

Por outro lado, caso persista esta liberalidade em relação aos projetos aprovados pela SUFRAMA, continuará o movimento de empresas em direção à ZFM com o

intuito de fugir da carga tributária a que estão sujeitas no restante do país. Reduzidas as alíquotas de importação para estes produtos, ou o governo aumenta o nível de incentivos fiscais, ou as empresas fecham, pois a estrutura que as levou à Manaus não cria vantagens dinâmicas em relação à concorrência externa.

Com o fim dos índices de nacionalização e das cotas de importação, e a instituição de uma alíquota única de redução no Imposto de Importação, suposta a demora na regulamentação do processo produtivo básico, as empresas já implantadas, ou em fase de implantação acabarão por influenciar as autoridades a uma regulamentação mais liberal, o que implicará na volta de toda a discussão acerca da ZFM em pouco tempo. Por outro lado, continuarão as pressões por parte dos governos dos outros estados no sentido de ser também beneficiados por incentivos à industrialização ou, no mínimo, tentando fazer com que o governo federal pare de conceder os privilégios à ZFM.

Em síntese, a ZFM continuará a servir como ponte de internação de produtos por empresas multinacionais e, ao mesmo tempo, uma válvula de escape para empresas nacionais interessadas em fugir da pesada carga de tributos que vigora no restante do país. Isto se dará, pelo menos a curto prazo e a não ser que haja, por um lado, esforço empresarial e, por outro, providências governamentais no sentido de adequar as empresas às condições internacionais de concorrência e prover o parque industrial de condições de infraestrutura, respectivamente.

A guerra permanente para elevar os incentivos fiscais deverá voltar a acontecer em pouco tempo, uma vez que a redução das alíquotas de importação têm um cronograma definido pela nova política de comércio exterior. O governo do estado do Amazonas, continuará a tentar atrair novos empreendimentos para Manaus, como forma

de compensar a desindustrialização que está tomando forma como meio de adequação das empresas instaladas em Manaus às novas condições institucionais vigentes.

Finalmente, deverá continuar o processo de reestruturação das empresas manauaras, algumas tentando modernizar-se, instalando equipamentos de maior produtividade, através de acordos de cooperação tecnológica, e outras simplesmente abandonando as linhas de produtos que se tornem anti-econômicas, focando-se em seus produtos mais lucrativos. Aumentará, ainda, o número de produtos comercializados pelas empresas, ao mesmo tempo em que se reduzirá o número de bens produzidos, buscando a manutenção das margens brutas de lucratividade.

V) BIBLIOGRAFIA

V.1) Livros, Artigos, Relatórios e Teses

- ARAÚJO, Nice Ypiranga Benevides de. O Milagre dos Manauaras: Zona Franca de Manaus. Uma análise do processo de industrialização implantado em Manaus e da universidade como formadora de mão-de-obra especializada. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas. mimeo. Rio de Janeiro, 1985.

- BANDEIRA, José Milton. O Distrito de Alta Tecnologia de Manaus. mimeo. Manaus, 1988.

- _____. A Zona Franca de Manaus: sua Influência e Participação no Desenvolvimento da Indústria Eletroeletrônica de Entretenimento. mimeo. Manaus, 1988.

- _____. A Zona Franca de Manaus: Absorção de Tecnologia; Influência e Participação no Desenvolvimento da Indústria Eletroeletrônica de Entretenimento. mimeo. Manaus, 1988.

- _____. Automação Fabril. mimeo. Manaus, 1988.

- BAPTISTA, Margarida Afonso Costa (1987). A Indústria Eletrônica de Consumo a Nível Internacional e no Brasil: Padrões de Concorrência, Inovação Tecnológica e Caráter da Intervenção do Estado. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP. mimeo. Campinas, agosto de 1987.

- BNDES. Microeletrônica e Informática: Uma abordagem sob o Enfoque do Complexo Eletrônico. mimeo. Rio de Janeiro, 1990.

- BRASIL. MINTER. SUFRAMA. Coordenadoria de Comunicação Social. Relatório de Atividades da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Manaus, vários anos.

_____. Estatísticas da Zona Franca de Manaus - Importações 1980. Publicação elaborada pela Superintendência Adjunta de Planejamento. Manaus, 1981

- BRASIL. SNE. SCT. SAE. SDR. Relatório da Comissão Interministerial para Avaliar a Zona Franca de Manaus em Face da Nova Política Industrial e de Comércio Exterior. Portaria conjunta no. 422, de 31/05/1991. mimeo. Brasília, 1991.

- BRASIL. SDR. SUFRAMA. SAF. Repensando a Zona Franca de Manaus: em Busca de um Novo Caminho. mimeo. Manaus, 1991.

- CASTELLO BRANCO, Rodemarck. Um Breve Diagnóstico da Zona Franca de Manaus. mimeo. SUFRAMA/NEST, Manaus, 1991.

- FUNCEX. Avaliação das Possibilidades Exportadoras da Zona Franca de Manaus. Projeto CLXVIII, realizado em convênio com a SUFRAMA. mimeo. Rio de Janeiro, 1986.

- GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. SIC. MINISTÉRIO DO INTERIOR. SUFRAMA. Manual do Investidor na Zona Franca de Manaus. Manaus, 1986.

- GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. GABINETE DO GOVERNADOR. Projeto de Lei que Modifica os Incentivos Fiscais e Extra-fiscais na Zona Franca de Manaus. Manaus, 1987.

- GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. SIC. Política de Incentivos Fiscais. Lei no. 1939; Decreto no. 12814-A e Legislação Complementar. Manaus, 1990.

- _____, Determinação e Análise de Tarifas de Equilíbrio para Produtos Seleccionados da Zona Franca de Manaus. mimeo. Manaus, 1991.

- _____, Indicadores Económicos do Amazonas. Manaus, 1990.

- IPEA. Desenvolvimento Económico da Amazônia: Uma Análise das Políticas Governamentais. Rio de Janeiro, 1978.

- MINISTÉRIO DO INTERIOR. SUFRAMA. Perfil dos Projetos Aprovados na Amazônia Ocidental. Publicação elaborada pelo Departamento de Acompanhamento de Projetos - SAO/DEAP. Manaus. Coordenadoria de Comunicação Social, diversos anos.

- _____, Política de Incentivos ao Desenvolvimento do Estado do Amazonas. Compêndio de algumas leis de incentivos fiscais. Manaus, 1986.

- _____, Conselho de Administração da SUFRAMA, Regimento Interno. Manaus, 1987.

- MINTER. MF. SEPLAN. MIC. Política Industrial para a Zona Franca de Manaus. Trabalho da Comissão Interministerial. mimeo. Brasília, 1986.

- SUFRAMA. Zona Franca de Manaus - Redefinição da Política Industrial. mimeo. Manaus, 1984.

- SUFRAMA. NEST. (1991 A) Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus. mimeo. Manaus, 1991.

- SUFRAMA. DIP. Pesquisa Mensal dos Principais Indicadores da Zona Franca de Manaus. Manaus, vários anos.

- _____ . (1991 B) Indicadores do Crescimento da Zona Franca de Manaus. mimeo. Manaus, 1991.

- SUFRAMA. SAP. Amazônia: Da Conquista ao Desenvolvimento. Manaus, 1988.

V.2) Periódicos:

- Gazeta Mercantil

- Folha de S. Paulo

- Veja

- Isto É - Senhor

- Estado de São Paulo