

ZONA FRANCA DE MANAUS: POLÍTICA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO REGIONAL

Evandro Brandão Barbosa

evandrobb@ibest.com.br

Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Brasil.

RESUMO

A Política de Desenvolvimento Socioeconômico Zona Franca de Manaus representa a principal estratégia do Governo Federal do Brasil, desde o ano de 1967, para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental brasileira, cuja economia estagnou a partir do fim do Ciclo da Borracha em 1912. Essa pesquisa é relevante pela riqueza de informações sobre a história econômica e social da Amazônia. O objetivo deste artigo é contextualizar as variáveis espaço, tempo, modo de produção e política fiscal, no cenário de dificuldades sociais e econômicas construído na Amazônia, após a queda do preço da borracha no mercado internacional causada pelo aumento da produção da borracha na Ásia pelos ingleses, a custos inferiores àqueles da Amazônia no final do século XIX e início do século XX. Como essa pesquisa espera-se contribuir para: a) melhorar o entendimento sobre o papel da Política Zona Franca de Manaus na Amazônia Ocidental; b) aumentar o interesse em conhecer as especificidades sociais, culturais, ambientais e econômicas da Amazônia.

Palavras-Chave: Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental, Incentivos Fiscais, Látex.

ABSTRACT

The Politics of Socio-Economic Development Free Trade Zone of Manaus is the main strategy of the Federal Government of Brazil, since the year 1967, for the development of the western Brazilian Amazon, whose economy stagnated from the end of the cycle of rubber in 1912. This research is relevant for the wealth of information on the economic and social history of the Amazon. The purpose of this article is to contextualize the variables space, time, mode of production and fiscal policy, in the scenario of social and economic difficulties built in the Amazon, following the fall of rubber prices in the international market caused by increased rubber production in Asia by English, the costs are lower than those of the Amazon in the late nineteenth and early twentieth century. As this research is expected to contribute to: a) improve understanding of the role of policy Manaus Free Zone in the western Amazon, b) increase the interest in knowing the specific social, cultural, environmental and economic Amazon.

Keywords: Manaus Free Trade Zone of Manaus, Western Amazon, Tax Incentives, Latex.

JEL: B41, E01, E24, E62, F15.

Introdução

A cidade de Manaus é a capital do Estado do Amazonas e está localizada na Região Norte do Brasil, no centro da Amazônia brasileira. Inicialmente, a atual cidade de Manaus recebeu o nome de Lugar da Barra, depois outras denominações foram utilizadas: Povoado da Barra, Fortaleza de São José da Barra do Rio Negro¹, Fortaleza da Barra, Barra do Rio Negro e Casa Forte. No lugar, onde hoje é a cidade de Manaus, habitavam os índios Tarumãs, Manáos, Mura, Barés, Pacés, Banibas (MONTEIRO, 1994); o nome do lugar finalmente foi denominado Manaus, cidade fundada em 1669, cuja população pelo censo de 2010, do IBGE, é de 1.802.525 habitantes, área de 11.400 km², Índice de Desenvolvimento Humano de 0,774, de acordo com o PNUD em 2000.

Depois do ciclo econômico da borracha, produto resultante da extração do látex da seringueira, no período dos anos 1870 até o ano de 1912, a economia da Amazônia, do estado do Amazonas, e, conseqüentemente, também a economia de Manaus, conheceram um período de estagnação de aproximadamente sessenta anos.

Somente em 1967, o Governo Brasileiro estabeleceu uma política de desenvolvimento socioeconômico regional para a Amazônia, denominada Zona Franca de Manaus, cujo objetivo foi a construção do processo de desenvolvimento da Amazônia Ocidental (os estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima). Foi dessa forma que a geração de empregos e renda na cidade de Manaus tornou-se uma realidade durante os últimos 46 anos; período iniciado em 1967 com a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, autarquia federal incumbida de administrar os incentivos fiscais federais instituídos no interior da política Zona Franca de Manaus.

1. Desenvolvimento

A história econômica da Amazônia inicia-se com a coleta das drogas do sertão (canela, cacau do mato, cravo, baunilha, guaraná, castanha, pimenta, urucum), extraídas da floresta pelos indígenas sob a supervisão dos europeus responsáveis pela exportação das mesmas. Uma atividade com finalidade comercial, inicialmente adversa à prática da agricultura de subsistência comum entre os indígenas habitantes da Amazônia nos séculos XVII e XVIII. A partir do século XIX, a extração do látex da seringueira para a produção da borracha se transforma na principal atividade econômica da região Amazônica.

A produção da borracha no Brasil apresentou-se da seguinte maneira: “até 1850 a produção de borracha fora insignificante, mas entre 1881 e 1890 alcançou o terceiro lugar nas exportações brasileiras (FAUSTO, 1995, p. 239). Foram cerca de 81 toneladas entre 1827 e 1830, atingindo 1.632 toneladas em 1852, e em 1900 foram 24.301.452 toneladas (VAINFAS, 2002, p. 250). Um crescimento acelerado em decorrência da demanda crescente pela borracha para atender às necessidades de matéria-prima das indústrias dos Estados Unidos e da Europa.

1.1 A administração da economia da borracha

O crescimento econômico das principais cidades da Amazônia, como Belém e Manaus, durante o ciclo da borracha, baseou-se no extrativismo do látex e sua exportação; e na consequente dinâmica do comércio no interior da região, por meio dos regatões (embarcações que levavam mercadorias ao interior da Amazônia, via navegação fluvial, e de lá traziam produtos extraídos da floresta, inclusive a borracha da seringueira). Dependente de único produto – o látex – a economia da Amazônia entrou em decadência quando os ingleses iniciaram a produção da borracha, a partir de seringueiras plantadas em solo asiático, como na Malásia, originadas de sementes e mudas de seringueiras retiradas da Região Amazônica.

O episódio da apropriação de sementes da seringueira da Amazônia pelos ingleses, no século XIX, revelou a falta de segurança da região na época. As relações comerciais internacionais existentes na época, com o intenso trânsito de navios para os diversos destinos europeus, não poderiam ter sido descuidadas a ponto de incentivar a retirada de produtos naturais da região, como aconteceu. A aprendizagem consolidada daquele acontecimento reforça a idéia da necessidade de cuidar da segurança da Amazônia, principalmente porque na atualidade os conhecimentos sobre os recursos da biodiversidade amazônica são muito mais amplos, em virtude de pesquisas e estudos publicados nacional e internacionalmente, realizados por instituições sediadas ou não na própria região.

As versões já publicadas sobre a retirada das sementes de seringueiras da Amazônia pelos ingleses são muitas; neste texto, apresenta-se a versão de Furneaux (1969, p.154-156, *apud* Pennington, 2009, p.124): “Em 1872, Sir Clements Markham, historiador e geógrafo da América do Sul, decidiu que “tentativas deveriam ser feitas para cultivar a borracha no oriente”. Em 1873, um certo Sr. Farris levou 2.000 sementes para a Inglaterra, das quais apenas uma dúzia germinaram, “um suprimento inadequado para iniciar uma nova indústria”. Duas outras expedições foram contratadas, uma com um tal de Cross que trouxe 134 mudas de *Castilloa Elastica* do Panamá, 1.000 de *Hevea Brasiliensis* e 42 *Ceara Brasil*. Wickham porém, foi mais bem sucedido. A idéia foi de Sir Joseph Hooker, dos Jardins Botânicos de Kew; Hooker passou a idéia ao Markham. Em 1876, Wickham já tinha desistido da empreita, quando surgiu a oportunidade de fretar o vapor inglês ironicamente batizado “S.S. Amazonas”, a caminho de Manaus sem carga de retorno. Contratando quantos nativos pode, mandou catar sementes de seringa na floresta. Quando o navio retornou, Wickham tinha setenta mil sementes, ‘amorosamente embaladas’.”

Afastada dos grandes centros econômicos nacionais e internacionais, com uma rede hidrográfica ramificada por todo o seu território, o que dificultava e dificulta a construção de estradas, e sem uma atividade produtiva geradora de empregos e renda, além do movimento migratório no sentido interior-capitais, a Amazônia que vivia do extrativismo do látex, sem estrutura consolidada de planejamento, viu a sua economia entrar em crise após a queda dos preços da borracha no mercado internacional a partir do ano de 1910, como escreveu Weinstein (1993, p.241): “no correr dos meses de abril e maio, com os preços aproximando-se da marca de três dólares [...]. [...] ninguém estava preparado para o violento mergulho que deu o mercado da borracha bruta nos meses restantes do ano de 1910, chegando a menos de um dólar e vinte centavos já em novembro”. Dessa forma, o período pós-ciclo da borracha foi de dificuldades econômicas. De acordo com Mahar (1978, p.9): “de 1912 até o fim da II Guerra Mundial houve duas tentativas de planejamento regional. A primeira, denominada Plano de Defesa da Borracha, foi iniciada em 1912 e durou pouco mais de um ano. A segunda, a chamada ‘Batalha da Borracha’, começou em 1942 com a assinatura dos ‘Acordos de Washington’ e durou até 1947. Assim, o planejamento para a Amazônia no período 1912/45 foi quase exclusivamente dedicado a esforços para recuperar a economia regional da borracha. Por seguirem esse conceito limitado de desenvolvimento, julgaram os planejadores equivocadamente que poderiam reviver a prosperidade do surto da borracha de 1870/1912². Em vez disso, perpetuaram uma mentalidade baseada na extração de produtos florestais que praticamente determinou a estagnação econômica da região por um longo prazo”.

O Plano de Defesa da Borracha apresentava dois objetivos claros: a) manter a posição das exportações brasileiras de borracha no mercado internacional; e, b) melhorar as condições sociais e econômicas da Amazônia. As estratégias realizadas foram bonificações em dinheiro àqueles que plantassem seringueiras ou construíssem instalações para o beneficiamento de borracha; receberiam dinheiro também, aqueles que construíssem hospitais, instalações portuárias, estradas de ferro ou instalações residenciais. Podem-se considerar tais estratégias como a identificação da necessidade de incentivos fiscais para o desenvolvimento econômico regional, já naquela época.

Paralelamente às estratégias iniciais, o governo brasileiro aboliu os impostos sobre a importação de mercadorias utilizadas na produção de borracha, tais como gado, pescado e combustíveis. Também foram reduzidos em 50% os impostos estaduais sobre a exportação da borracha, os quais eram considerados obstáculos às vendas (MAHAR, 1978). Essas medidas políticas podem ser compreendidas como a primeira visão governamental de que a região precisava de incentivos fiscais para iniciar o crescimento e o desenvolvimento econômico, pois as características de dificuldades logísticas regionais impediam que a produção local e regional fosse competitiva no mercado mundial.

O governo brasileiro criou também uma superintendência para administrar o Plano de Defesa da Borracha; criou créditos e investimentos em instalações burocráticas, postos de experimentação agrícola e pesquisas sobre as questões regionais de saúde e transporte. Os resultados dessa política econômica não foram satisfatórios, porque, como escreveu Mahar (1978) sobre o Plano, “seu defeito fatal foi vincular a prosperidade e o futuro desenvolvimento da Amazônia a um só produto, que era vendido num mercado sobre o qual o Brasil tinha pouco ou nenhum controle” (p.11).

Diante dos poucos resultados, o Congresso Nacional não deu continuidade à liberação de verbas para o Plano de Defesa da Borracha e o mesmo foi extinto em 1914. A economia da Amazônia permaneceu estagnada até o início da década de 40, quando as necessidades da II Guerra Mundial demandaram a borracha para as suas atividades e o produto não era acessível na Ásia, devido ao bloqueio de determinadas vias de escoamento; ou quando o produto era encontrado, o preço havia sido intencionalmente elevado pelos produtores ingleses, cujo objetivo era restringir a própria produção.

A reativação dos interesses brasileiros pela economia da borracha na metade do século XX foi consequência dos esforços de guerra norte-americanos. Com os valores pagos pelos americanos ao Brasil, com o objetivo de produzir borracha na Amazônia, foram construídos portos e aeroportos na Amazônia; incentivaram-se as imigrações de populações de outras regiões para a Amazônia, principalmente a Nordeste, com todo o apoio de infraestrutura para os negócios da borracha. Assim iniciou-se a “Batalha da Borracha”, na tentativa de recuperar a posição do produto amazônico no mercado internacional. Sobre essa fase da economia amazônica, Mahar (1978, p.14) afirma: “com respeito ao esforço e custos envolvidos, os resultados da ‘Batalha da Borracha’ em termos de produção foram bem modestos. De 1941 a 1945, a produção anual de borracha natural subiu apenas 10.000 toneladas (de 12.840 para 22.902), atingindo um nível apenas ligeiramente superior à metade do registrado em 1912, ano de produção máxima. Além de tudo, pelo caráter de ‘emergência’ e curto prazo do programa, seu impacto sobre a região foi quase inteiramente efêmero”. O

processo de extração do látex das seringueiras, bem como os instrumentos utilizados pelos seringueiros eram os mesmos utilizados no século XIX.

O artigo 199 da Constituição Federal Brasileira de 1946 previa o estabelecimento de um programa de desenvolvimento para a Amazônia, cujo financiamento ocorreria com a utilização de 3% das receitas dos impostos federais, durante um prazo de 20 anos consecutivos. Esse artigo foi regulamentado com a Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que criou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; um sistema de serviços e obras públicas destinado a desenvolver a produção agrícola, mineral e industrial e a elevar o bem estar social e econômico da população regional (MAHAR, 1978). Para coordenar a execução do plano, o governo brasileiro criou também nessa mesma lei a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), com sede em Belém. O conteúdo da Lei nº 1806 revela as intenções do Governo Brasileiro.

Lei nº. 1.806³ – de 6 de janeiro de 1953: “Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. O Presidente da República: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei: Art. 1º. - O Plano de Valorização Econômica da Amazônia, previsto no Art. 199 da Constituição [Federal de 1946], constitui um sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras, destinados a incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola pecuária, mineral, industrial e o das relações de troca, no sentido de melhores padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do País. Art.2º. - A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco, e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo 13º e do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.”

Até o ano de 1945, o governo brasileiro não havia pensado a Amazônia como região onde o planejamento deveria se fazer presente na construção de um desenvolvimento com características próprias da região; as tentativas para reativar a extração do látex já haviam dado provas de que a produtividade amazônica era incompetente para concorrer com a produção asiática administrada pelos ingleses. A borracha amazônica não se constituía mais em negócio autossustentado, como ocorreu no século XIX, enquanto inexistia concorrência naquele mercado.

As dificuldades econômicas da Amazônia não foram amenizadas com a atuação da SPVEA, pois esta “jamais exerceu suficiente controle sobre a alocação de seus recursos. Isso decorreu em parte do fato de que 75-85% de suas verbas eram aplicados através de convênios com outros órgãos da região, e ainda porque cerca de 25% do orçamento total eram vinculados a fins específicos” (MAHAR, 1978, p.18).

Após a Segunda Guerra Mundial os planos e programas para o desenvolvimento da Amazônia abandonaram a exclusividade extrativista e foram direcionados à indústria e à mineração. Os êxitos obtidos até o final da década de 40 não cuidavam da integração econômica da Amazônia, mas os desdobramentos das políticas de desenvolvimento regional serviram para a identificação de algumas potencialidades produtivas regionais. Depois da SPVEA, outras políticas foram estabelecidas como a Operação Amazônia, implementação do Projeto Radar da Amazônia (RADAM), o Programa de Integração Nacional com o financiamento da construção da Rodovia Transamazônica e a Política de desenvolvimento Socioeconômico Zona Franca de Manaus. Entre todas essas políticas, a regulamentação da Política Zona Franca de Manaus tornou-se a estratégia de desenvolvimento mais acertada, porque baseada em incentivos fiscais, gerou interesse de empresas transnacionais da indústria de transformação, as quais perceberam uma oportunidade de reduzir seus custos e ampliarem margens de lucros, e assim iniciou-se a construção de um distrito industrial no interior da área delimitada como Zona Franca de Manaus, no estado do Amazonas.

2.2 A Origem da Zona Franca de Manaus

Após a redução dos preços do látex no mercado internacional, em decorrência da grande oferta do produto com o acréscimo da produção da Malásia, cujo cultivo da seringueira foi incentivado e administrado pelos ingleses, as exportações da borracha brasileira foram reduzidas e a Amazônia teve a sua crise econômica pós-ciclo da borracha iniciada. Portanto, o ciclo da economia da borracha na Amazônia durou de 1870 a 1912. A crise econômica da borracha na Amazônia teve início na primeira década do século XX e chegou ao fim com o estabelecimento da Zona Franca de Manaus, na segunda metade dos anos 1960; ou seja, em 1967.

Enquanto a estagnação econômica permanecia na Amazônia, após o ciclo da borracha, as dificuldades sociais e econômicas em que viviam as populações dessa região do Brasil não eram percebidas com a mesma magnitude pelas populações de outras regiões brasileiras. Assim, o desenvolvimento inexistia na Amazônia e essa região geograficamente distante dos grandes centros produtores e consumidores do Brasil e do mundo não experimentava política econômica administrada pelos governos federal e estadual capaz de gerar empregos e renda para retomar pelo menos o crescimento econômico e posteriormente o desenvolvimento.

A Amazônia precisava ser integrada social e economicamente ao Brasil. Como escreveram Seráfico e Seráfico (2005): “as expectativas de integração [da Amazônia] à nação e as ameaças, virtuais ou concretas, de internacionalização, são constantes na história da Amazônia. Pode-se mesmo dizer que a própria Zona Franca é um emblema dessas expectativas e ameaças. Considerando-se suas origens e história, porém, pode-se compreendê-la como um exercício de economia política dos governos brasileiros inserido no processo de transformação de um modelo de desenvolvimento de capitalismo nacional em outro de capitalismo associado. A criação da Zona Franca de Manaus foi justificada pela ditadura militar com a necessidade de se ocupar uma região despovoada. Era necessário, portanto, dotar a região de ‘condições de meios de vida’ e infra-estrutura que atraíssem para ela a força de trabalho e o capital, nacional e estrangeiro, vistos como imprescindíveis para a dinamização das forças produtivas locais, objetivando instaurar na região condições de ‘rentabilidade econômica global’. De fato, sua criação e desenvolvimento sempre estiveram atrelados a circunstâncias político-econômicas locais, nacionais e mundiais” (p.99).

Os países aliados apresentavam dificuldades para vencer os alemães durante a Segunda Guerra Mundial, porque as fontes de matérias-primas daqueles países encontravam-se na Europa e na Ásia sob o controle dos inimigos. Os Estados Unidos da América do Norte, um dos países aliados, perceberam a gravidade da escassez de borracha. Porque “a entrada do Japão no conflito, a partir do ataque de Pearl Harbour, impôs o bloqueio definitivo dos produtores de borracha. Já no princípio de 1942 o Japão controlava mais de 97% das regiões produtoras asiáticas, tornando crítica a disponibilidade da borracha para a indústria bélica dos aliados”⁴ (NEVES, 2011, p.1). A solução dos norte-americanos foi recorrer à produção da borracha das seringueiras amazônicas. O esforço necessário para atingir esse objetivo e satisfazer as necessidades representava a atuação de 100.000 trabalhadores na coleta do látex na Amazônia para a produção de 90.000 toneladas de borracha. Na época, havia aproximadamente 35.000 seringueiros em atividade na região, cuja produção no período 1940-1941 foi entre 16.000 e 17.000 toneladas de borracha

Para transformar tal necessidade em prática, o Brasil e os Estados Unidos assinaram os Acordos de Washington, nos quais os norte-americanos se comprometeram em financiar a verdadeira operação da ‘batalha da borracha’. E o Brasil assumiu o compromisso de administrar a produção da borracha a ser exportada para os Estados Unidos. O recrutamento de trabalhadores brasileiros nordestinos que sofriam com a seca teve início; o Governo Federal fazia promessas de melhores condições de vida àqueles que seguissem para a Amazônia com o objetivo de coletar o látex das seringueiras.

Portanto, a demanda pela borracha indicava possibilidades de resolver a crise econômica da Amazônia, através dos Acordos de Washington. Os trabalhadores levados da Região Nordeste (50% do estado do Ceará) ficaram conhecidos como os soldados da borracha. Como explica Neves (2011, p.2)⁵: “eram os primeiros soldados da borracha. Simples retirantes que se amontoavam com suas famílias por todo o nordeste fugindo de uma seca que teimava em não se acabar. O que era, evidentemente, muito pouco diante das pretensões norte-americanas. O problema era a baixa capacidade de transporte das empresas de navegação dos rios amazônicos e a pouca disponibilidade de alojamento para os trabalhadores em trânsito. Mesmo com o fornecimento de passagens do Loyd [navio], com a abertura de créditos especiais pelo governo brasileiro e com a promessa do governo americano de pagar U\$ 100 por cada novo trabalhador instalado no seringal as dificuldades eram imensas e pareciam intransponíveis. Isso só começou a ser solucionado em 1943 através do investimento maciço que os americanos fizeram na SNAPP (Serviço de Navegação e Administração dos Portos do Pará) e da construção de alojamentos espalhados ao longo do trajeto a ser percorrido pelos soldados da borracha. Para acelerar ainda mais a transferência de trabalhadores para a Amazônia e aumentar significativamente sua produção de borracha os governos norte-americano e brasileiro encarregaram diversos órgãos da realização da “**Batalha da Borracha**”. Pelo lado americano estavam envolvidas a RDC (*Rubber Development Corporation*), a *Board of Economic Warfare*, a RRC (*Rubber Reserve Company*), a *Reconstruccion Finance Corporation* e a *Defense Supplies Corporation*. Enquanto que pelo lado brasileiro foram criados o SEMTA (Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia), depois substituída pela CAETA (Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia), a SAVA

(Superintendência do Abastecimento do Vale Amazônico) e o BCB (Banco de Crédito da Borracha), entre outros”.

A literatura que trata da história da Batalha da Borracha revela que aproximadamente 60.000 trabalhadores foram transferidos da Região Nordeste para a Amazônia, com o objetivo de incorporar-se às atividades de coleta do látex. No entanto, a economia da Amazônia não se recuperou; os trabalhadores não melhoraram de vida. Segundo Morales⁶ (2011, p.1)⁷, “estima-se que 31 mil homens tenham morrido na Batalha da Borracha - de malária, febre amarela, hepatite e onça”⁸. Os países aliados venceram a Segunda Guerra Mundial; o Brasil também enviou tropas militares à Itália para lutar junto aos aliados e combaterem os inimigos; os Acordos de Washington foram encerrados; os soldados da borracha que sobreviveram aos trabalhos nos seringais da Amazônia foram deixados na região. Enquanto as regiões Sul e Sudeste desenvolviam o processo de industrialização nacional, a Amazônia continuava em crise econômica. Por outro lado, o mundo iniciou uma nova formação geopolítica e econômica. A dualidade socialismo-capitalismo tornou-se clara. Essa nova dualidade político-econômica tornou-se conhecida como Guerra Fria; ou os países integravam o Bloco Socialista liderado pela União Soviética, ou os países uniam-se ao Bloco Capitalista liderado pelos Estados Unidos. Assim, o Brasil definiu a sua opção pelo capitalismo. De acordo com Seráfico e Seráfico (2005, p.100): “mundialmente, a Guerra Fria forçava a opção nacional entre conservar-se na área de influência norte-americana ou encaminhar-se para a soviética; além disso, avançava o processo de descentralização industrial, impulsionado pelas inovações nas comunicações e transportes, pela indústria eletrônica e pela organização dos trabalhadores nos países industrializados. Nacionalmente, a resolução das tensões relativas ao aprofundamento da democracia burguesa e, no limite, ao socialismo, deu-se nos termos do Golpe de Estado de 1964 e da implantação da ditadura militar, que conduziu a política econômica nacional de modo a privilegiar o capital estrangeiro no processo de apropriação e uso das forças produtivas do país. Localmente [na Amazônia], mantinha-se a estagnação econômica legada pelo fim do “ciclo da borracha” e apenas brevemente superada pelos *Acordos de Washington*, de 1942”.

O perigo de transformar a Amazônia em uma sociedade deserdada das possibilidades de crescimento e desenvolvimento socioeconômico se manteve presente por quase cinquenta anos após o fim do ciclo da borracha. Em 1951, porém, o deputado Francisco Pereira da Silva, do Partido Social Democrático (PSD) da bancada do Estado do Amazonas, se antecipou às decisões do Governo Federal, porque se deu “conta da necessidade de se encontrar novas soluções para a economia local. Pois foi ele quem apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.310, de 23 de outubro de 1951, em que propõe a criação em Manaus de um *porto franco*. Este projeto é que, emendado pelo deputado Maurício Joppert, foi convertido na Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957, transformando o *porto* em Zona Franca de Manaus. Não obstante sua regulamentação pelo Decreto nº 47.754, de 2 de fevereiro de 1960, a Zona Franca só entra em vigor, efetivamente, a partir de 28 de fevereiro de 1967, quando é reestruturada pelo Decreto-Lei nº 288” (SERÁFICO e SERÁFICO, 2005, p.101).

O estabelecimento da Zona Franca de Manaus (ZFM), dessa forma, é resultado de um processo histórico, a partir da iniciativa do deputado Francisco Pereira da Silva. A Zona Franca foi inicialmente concebida pela Lei nº 3.173 como uma Zona Aduaneira. Esse mecanismo não gerou renda e nem emprego que dinamizasse a economia do Amazonas e da Amazônia. O Decreto-Lei nº. 288, de 28 de fevereiro de 1967, alterou as disposições da Lei nº. 3.173, de 6 de junho de 1957 e regulou a ZFM:

“Art. 1º. A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram os centros consumidores de seus produtos.

Art. 2º. O Poder Executivo fará demarcar, à margem esquerda dos rios Negro e Amazonas, uma área contínua com a superfície mínima de dez mil quilômetros quadrados, incluindo a cidade de Manaus e seus arredores, na qual se instalará a Zona Franca.

Parágrafo 1º. A área da Zona Franca terá um comprimento máximo contínuo nas margens esquerda dos rios Negro e Amazonas, de cinquenta quilômetros a jusante de Manaus e de setenta quilômetros a montante desta cidade”.

Com essa delimitação inicial, decretou-se que a cidade de Manaus tornava-se área obrigatória para a instalação e funcionamento da Zona Franca. E, ainda, no conteúdo dos Arts. 1º. e 2º. ficaram claros os marcos do desenvolvimento socioeconômico regional, as condições operacionais e funcionais (área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais); com a criação de um centro industrial, comercial e agropecuário no interior da Amazônia, o legislador abrangeu os três setores (primário, secundário e terciário)

da economia, plantando assim a semente que transformou-se em Política Brasileira de Desenvolvimento Socioeconômico Regional. O Centro ou Distrito Agropecuário encontra-se em fase de crescimento socioeconômico, mas o ritmo precisa ser acelerado por estratégias políticas adequadas; o centro industrial, denominado Polo Industrial de Manaus (PIM), tem sido o setor de mais elevado nível de crescimento e desenvolvimento no interior da Zona Franca de Manaus, com mais de 600 empresas nacionais e transnacionais em operação; o Centro Comercial apresenta crescimento ascendente, porque é alimentado pela geração de emprego e renda do Polo Industrial de Manaus.

2.3 Localização da Zona Franca de Manaus

O modelo Zona Franca de Manaus é uma política brasileira de desenvolvimento socioeconômico regional. Geograficamente, a ZFM está localizada às margens dos rios Negro e Amazonas, em territórios pertencentes aos municípios de Manaus, Itacoatiara e Rio Preto da Eva, no Estado do Amazonas.

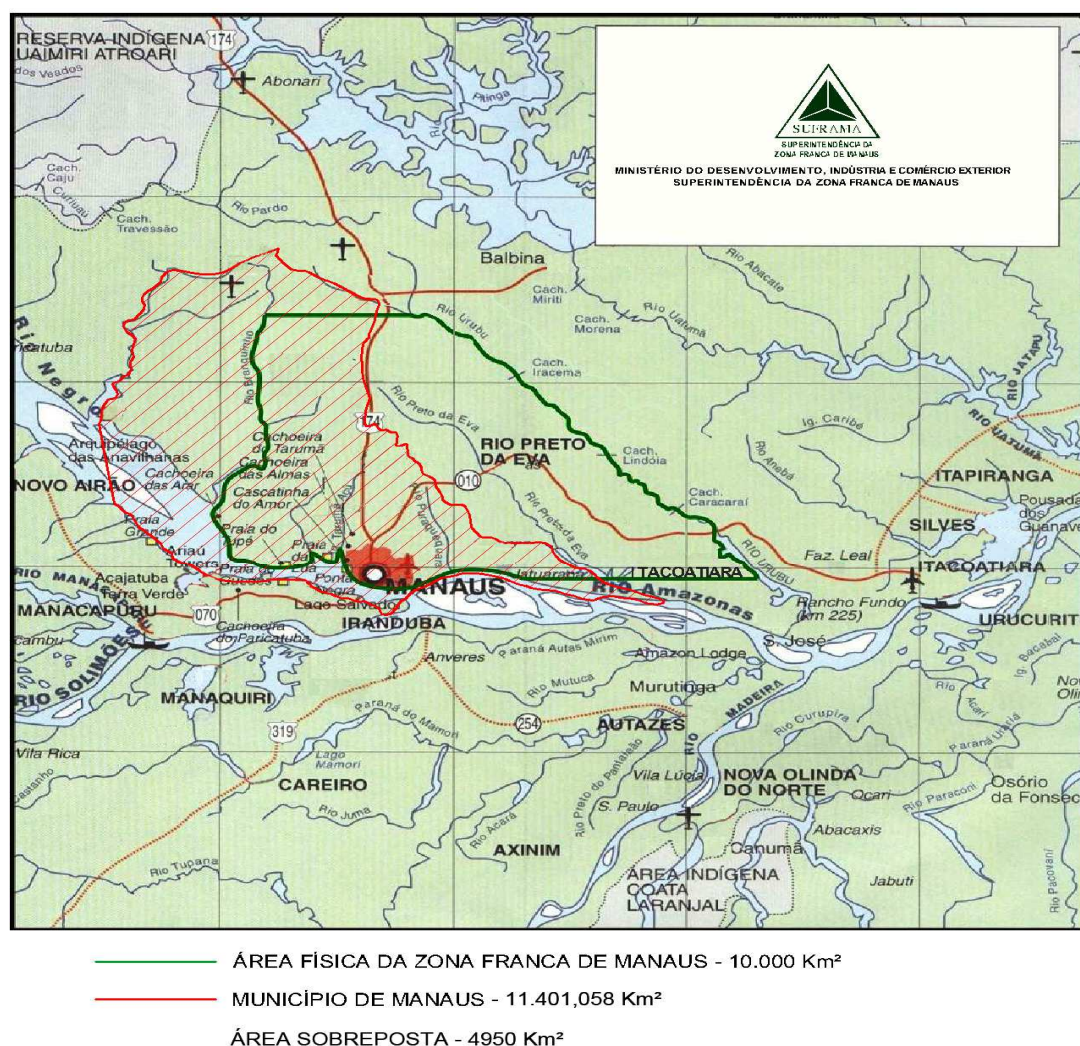


Figura 1 – Localização e abrangência da Zona Franca de Manaus
Fonte: SUFRAMA/COGEC

O polígono hachuriado com linhas diagonais vermelhas mostrado na Figura 1 corresponde à área territorial do município de Manaus; o polígono na cor verde inclui os municípios de Rio Preto da Eva, Itacoatiara e Manaus, e representa a área da ZFM, que abrange apenas parte do município de Manaus (área hachuriada). Observa-se também na Figura 1, que o rio Negro e o rio Solimões se encontram nas proximidades da cidade de Manaus

e, depois do encontro das águas desses dois rios forma-se apenas um único rio com o nome de Amazonas. Portanto, a Zona Franca de Manaus ocupa tanto a margem esquerda do rio Negro como a margem esquerda do rio Amazonas. E ainda, na Figura 1, os rios Negro e Amazonas seguem no sentido Manaus – Itacoatiara, rumo ao mar no estado do Pará.

Os limites da Zona Franca de Manaus constam no Art. 2º. do Decreto nº. 61.244, de 28 de agosto de 1967, o qual regulamenta o Decreto-lei nº. 288, de 28 de fevereiro de 1967, que altera as disposições da Lei nº. 3.173, de 6 de junho de 1957 e cria a Zona Franca de Manaus - SUFRAMA:

“Art. 2º. A Zona Franca de Manaus é configurada pelos seguintes limites, do vértice do paredão do Porto de Manaus, onde estão assinaladas as cotas das cheias máximas, pelas margens esquerdas dos rios Negro e Amazonas, até o promontório frente a ilha das Onças; deste ponto, pelo seu paralelo, até encontrar o rio Urubu; desta intercessão, pela margem direita do mencionado rio, até confluência do rio Urubuí; daí, em linha reta, até a nascente do rio Cuieiras; deste ponto, pela margem esquerda do citado rio, até sua confluência com o rio Negro; daí, pela margem esquerda deste rio, até o vértice do paredão do Porto de Manaus”.

Às margens direitas dos rios Negro e Amazonas, onde estão os municípios de Novo Airão, Manacapuru e Iranduba, não existe área pertencente à Zona Franca de Manaus, pois esta legalmente restringe-se às margens esquerdas dos rios Negro e Amazonas.

Ainda na Figura 1, pode-se observar que a área do município de Manaus que é comum à área da Zona Franca de Manaus (área sobreposta) é de 4.950 km², cuja dimensão é menor do que 50% da área total do município de Manaus que é de 11.401,058 km². A área correspondente à Zona Franca de Manaus é de 10.000 km². E, finalmente, a Figura 1 revela a escassez da malha rodoviária na região, com a BR 174 no sentido Norte-Sul a partir de Manaus; essa escassez de estradas ocorre em virtude da malha hidrográfica ser muito rica em cursos d'água, a própria Figura 1 mostra essa característica, o que implica em elevados custos de logística de transportes. Por isso, na Amazônia, os rios são as estradas da região.

2.4 O funcionamento da Zona Franca de Manaus

A Zona Franca de Manaus é uma área sob a regulamentação de incentivos fiscais federais e estaduais. As empresas que pretendem se instalar na Zona Franca de Manaus cumprem os seguintes procedimentos:

- a) Inicialmente, a empresa apresenta um projeto à SUFRAMA, no qual revela o que pretende produzir, quanto tenciona investir e como produzirá. Quando já existe um Processo Produtivo Básico (PPB) daquele produto, em funcionamento na Zona Franca de Manaus, a empresa deverá utilizá-lo; caso ainda não exista um PPB do produto, ou a própria empresa sugere um novo PPB ou o Ministério da Ciência e Tecnologia juntamente com a SUFRAMA criam um novo PPB a ser operacionalizado pela empresa a se instalar;
- b) Os novos projetos apresentados pelas empresas são avaliados e aprovados, ou não, pelo Conselho de Administração da SUFRAMA (CAS). Quando aprovados, os projetos seguem os procedimentos já estabelecidos pela SUFRAMA, de forma a iniciarem-se a aquisição de máquinas e equipamentos, cadastramento nos sistemas da SUFRAMA, importação de insumos e início dos processos produtivos.

A SUFRAMA publicou no ano de 2010, o Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio sob a jurisdição da SUFRAMA. O Marco é o documento que explica de modo detalhado como funciona a Zona Franca de Manaus. Paralelamente, a Superintendência da Zona Franca de Manaus também publicou, em 2010, a Cartilha dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio sob a jurisdição da SUFRAMA; neste documento, o funcionamento da ZFM também é explicado, mas de forma resumida. A SUFRAMA mantém esses dois documentos publicados em formato de arquivo “.pdf”, na sua página eletrônica na Internet, no endereço www.suframa.gov.br/publicacoes. Esses arquivos encontram-se publicados na página eletrônica da SUFRAMA, em condições de serem acessados, consultados e baixados pelos usuários, sem qualquer tipo de restrição.

Por tratar-se de uma política de desenvolvimento socioeconômico regional e ainda funcionar baseada em uma Política Fiscal do Governo Federal, que atrai investimentos nacionais e estrangeiros para a Amazônia Ocidental, a Zona Franca de Manaus apresenta tratamentos específicos para as entradas de insumos, importados de outras regiões do Brasil e do exterior, assim como para as exportações dos produtos industriais

finais das empresas da Zona Franca de Manaus para as outras regiões do Brasil e para o exterior. A Figura 2 mostra, de forma clara, como funcionam esses tratamentos.



Figura 2 – Abrangência Jurídico-Normativo do Modelo ZFM
Fonte: SUFRAMA/COGEC

Uma descrição sintética do conteúdo da Figura 2 é a seguinte: 1º. Passo – os insumos importados do exterior para a ZFM têm suspensão de Imposto de Importação, isenção de Imposto de Renda e redução a zero do PIS/COFINS; 2º. Passo – os insumos importados de outras áreas do Brasil para a ZFM têm isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados e redução a zero para PIS/COFINS; 3º. Passo – os produtos finais das empresas da ZFM exportados para as outras regiões do Brasil têm redução de 88% do Imposto de Importação, isenção de Imposto sobre Produto Industrializado e alíquota diferenciada para o PIS/COFINS (0,65% para PIS e 3,65% para COFINS); 4º. Passo – os produtos finais exportados pelas empresas sediadas na Zona Franca de Manaus têm isenção total de impostos.

Esse tratamento diferenciado, no que diz respeito aos incentivos fiscais, tem sido um dos principais responsáveis pela atração de investimentos nacionais e estrangeiros para a Zona Franca de Manaus, os quais estão representados em diferentes empresas e diferentes setores das indústrias. O Quadro 1 mostra alguns setores industriais instalados na ZFM, com os valores de faturamento correspondentes ao período de janeiro a julho (nos anos de 2010 e 2011), e também a variação percentual do faturamento para cada um dos setores apresentados.

SETOR DO POLO INDUSTRIAL DE MANAUS	VALORES (US\$)		VAR.
	2010 (Jan a Jul)	2011(**) (Jan a Jul)	%
ELETROELETRÔNICO	6.386.166.792	7.612.832.472	19,21
DUAS RODAS	3.815.928.402	5.156.107.374	35,12
QUÍMICO	2.178.701.108	2.664.104.575	22,28
BENS DE INFORMÁTICA (***)	1.952.243.116	2.458.364.160	25,93

METALÚRGICO	1.375.983.004	1.734.166.675	26,03
TERMOPLÁSTICO	1.012.262.930	1.168.710.435	15,46
MECÂNICO	688.067.310	749.439.091	8,92
ISQS., CAN. E BARB. DESCARTÁVEIS	372.593.284	434.625.036	16,65
RELOJOEIRO	226.679.133	372.836.165	64,48
BEBIDAS	123.587.492	136.914.651	10,78
PAPEL E PAPELÃO	99.696.845	135.661.254	36,07
MINERAL NÃO METÁLICO	110.457.822	126.401.929	14,43
ÓTICO	85.037.741	87.970.142	3,45
BRINQUEDOS	23.984.269	30.190.314	25,88
MADEIREIRO	11.437.605	20.224.629	76,83
OUTROS (*)	195.518.351	267.059.611	36,59
TOTAL	18.658.345.204	23.155.608.513	24,10

Quadro 1 – Dados de Faturamento do Polo Industrial de Manaus - Períodos de Jan a Jul – 2010 e 2011.

Elaboração: SUFRAMA. Fonte: SAP/CGPRO/COISE

(*) Composto pelos setores: COUROS E SIMILARES; MAT. DE LIMPEZA; PROD. ALIMENTÍCIOS; EDITORIAL E GRÁFICO;

MOBILIÁRIO; BENEF. BORRACHA; NAVAL; DIVERSOS E EMPRESAS SEM SUB-SETORES

(**) Julho (Dados Parciais)

(***) Incluído Telefone Celular a partir de 1998

OBS.: A partir de janeiro de 2002 o agrupamento de empresas passou a ser feito por produtos, classificados pela "NCM".

No Quadro 1 está clara a supremacia do nível de faturamento do Polo de Eletroeletrônicos, seguido do Polo de Duas Rodas, Polo Químico e Polo de Bens de Informática com os telefones celulares incluídos. Esse é o cenário, portanto, de faturamento e de importância de alguns polos industriais incluídos no Polo Industrial de Manaus, na Zona Franca de Manaus.

3. Considerações Finais

A Zona Franca de Manaus, como Política Brasileira de desenvolvimento socioeconômico Regional, tem gerado empregos, renda, crescimento e desenvolvimento socioeconômico para a região da Amazônia Ocidental, compreendida pelos estados do Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia, cujos incentivos fiscais são administrados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

A remuneração da SUFRAMA para administrar os incentivos fiscais ocorre através do recebimento da Taxa de Serviço de Administração – TSA, cujo pagamento tem sido feito pelas empresas. Como a SUFRAMA é uma autarquia federal, então é o Governo Federal que recebe os impostos federais recolhidos pelas empresas do Polo Industrial de Manaus e também recebe a TSA, para em seguida transferir os recursos para a SUFRAMA custear os seus gastos e implementar programas e projetos para a interiorização do desenvolvimento na Amazônia, incentivo à ciência, tecnologia e inovação.

Em decorrência do contingenciamento dos recursos da SUFRAMA pelo Governo Federal, há aproximadamente seis anos que a SUFRAMA deixou de incentivar a formação de especialistas, mestres e doutores, bem como não tem realizado projetos de apoio a investimentos de infraestrutura, e assim possibilitar que atuais e novos investimentos realizados na Zona Franca de Manaus possam aumentar o nível de faturamento e influenciar mais fortemente o crescimento e o desenvolvimento da Amazônia Ocidental.

Torna-se claro, portanto, com o fechamento deste artigo, que o modelo Zona Franca de Manaus transformou-se em um modelo substituidor de importações no Brasil e que a política fiscal em funcionamento na área da Zona Franca de Manaus tem sido incentivadora de geração de emprego e renda, base para o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico requerido pela Amazônia desde o fim do ciclo da borracha.

4. Referências

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Fundação de Desenvolvimento da Educação, 1995, p.239

MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

MONTEIRO, Mário Ypiranga. **Fundação de Manaus**. Manaus: editora Metro Cúbico. 4ª edição aumentada, 1994.

PENNINGTON, David. **Manaus e Liverpool: uma ponte marítima centenária – anos finais do Império – meados do século XX** / David Pennington. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas/Centro Universitário do Norte – UNINORTE, 2009.

SERÁFICO, José. SERÁFICO, Marcelo. JOSÉ SERÁFICO. **A Zona Franca de Manaus e o Capitalismo no Brasil**. In *Revista Estudos Avançados* 19 (54), 2005 (p. 99-113).

VAINFAS, Ronaldo. **Dicionário do Brasil Imperial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002, p. 250.

WEINSTEIN, Bárbara. **A borracha na Amazônia: expansão e decadência, 1850 a 1920**. Tradução Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Hucitec e EDUSP, 1993 – (Estudos Históricos; 20).

Notas de Fim de Página

¹ A história da colonização europeia na região de Manaus começou em 1669, com um forte em pedra e barro, com quatro canhões, guardando as cortinas. O Forte de São José da Barra do Rio Negro foi construído para garantir o domínio da coroa de Portugal na região, principalmente contra a invasão de holandeses, na época aquartelados onde hoje é o Suriname. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Manaus#Prim.C3.B3rdios>). Acesso em 08/09/2012.

² De acordo com uma estimativa, a renda *per capita* da Amazônia cresceu à taxa anual média de 6,2% na segunda metade do século XIX – quase quatro vezes mais que a taxa nacional. Ver C. Furtado, *The Economic Growth of Brazil* (Berkeley: University of California Press, 1968), p. 163.

³ http://www.ada.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=61&Itemid=36. Acesso em 08/09/2012.

⁴ <http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/historia-da-borracha/batalha-da-borracha.php>. Marcos Vinícius Neves - A História da Grande Batalha da Borracha na 2ª Guerra Mundial. Acesso em 08/09/2012.

⁵ <http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/historia-da-borracha/batalha-da-borracha.php>. Marcos Vinícius Neves - A História da Grande Batalha da Borracha na 2ª Guerra Mundial. Acesso em 08/09/2012.

⁶ Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, autora do livro *Vai e Vem, Vira e Volta - As Rotas dos Soldados da Borracha* (editora Annablume).

⁷ <http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/historia-da-borracha/batalha-da-borracha-3.php>. Acesso em 08/09/2012.

⁸ <http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/historia-da-borracha/batalha-da-borracha-3.php>. Acesso em 10/09/2012.