

O MODELO ZONA FRANCA E O DESENVOLVIMENTO DAS CADEIAS PRODUTIVAS DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

Thomaz Medeiros Raposo Fagá¹

Douglas Silva Carota²

Vitor Cesar Picanço Lopes³

1 INTRODUÇÃO

Em um breve resgate, verifica-se que as atividades econômicas na Amazônia brasileira apresentaram, historicamente, estreita relação com a dinâmica de utilização de recursos da floresta. Porém, a partir do efetivo funcionamento da Zona Franca de Manaus (ZFM), no final da década de 1960, a sociedade local passou a contar com novas atividades econômicas de referência como o turismo, o comércio e a produção industrial.

Desde sua implantação, a ZFM tem como principal objetivo incentivar o desenvolvimento do interior da Amazônia, conforme deixa claro o texto do Art. 1º do Decreto nº. 288, de 28 de fevereiro de 1967, que regulamentou a Zona Franca:

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. (grifo dos autores)

Apesar do modelo ter previsto o objetivo de desenvolver a região a partir da implantação de áreas de concentração econômica (setores industrial, comercial e agropecuário), verificou-se que o desenvolvimento de tais setores não apresentou o mesmo ritmo. Apresentando expressivos resultados em termos de desempenho econômico, empregabilidade e geração de riquezas dentro do modelo, o Polo Industrial de Manaus (PIM), se estabeleceu a partir da década de 1980 como o eixo preponderante da economia da região (quando excetuada a atividade de produção mineral no Pará).

1. Economista, especialista em Responsabilidade Social e servidor de carreira da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

2. Engenheiro de Produção e servidor de carreira da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

3. Mestre em Desenvolvimento Regional, servidor de carreira da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e membro do Grupo de Trabalho Permanentes para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL).

No entanto, nestas primeiras décadas do século XXI, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), Autarquia Federal atualmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que atua como ente administrativo do Modelo ZFM, tem buscado discutir e agir no contexto do reconhecimento, apoio e fortalecimento dos arranjos produtivos – categorizados oficialmente ou não como Arranjos Produtivos Locais (APLs), dispersos nos estados que compõem o Modelo ZFM.

Assim, na perspectiva de seu novo horizonte temporal de atuação,⁴ a Suframa vê ampliado seu desafio de levar desenvolvimento ao interior da Amazônia, conforme incorporado à sua missão institucional, qual seja:

Promover o desenvolvimento econômico regional, mediante geração, atração e consolidação de investimentos, apoiado em educação, ciência, tecnologia e inovação, visando à integração nacional e inserção internacional competitiva (Suframa, portal institucional. Disponível em: <<http://www.suframa.gov.br/>>).

Registre-se que a área de atuação da Suframa não se restringe ao PIM, mas inclui os estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, além dos municípios de Macapá e Santana, no estado do Amapá, configurando uma área total que corresponde a 27% do território brasileiro.

FIGURA 1
Modelo ZFM, área de atuação da Suframa



Fonte: Suframa (2011).
Elaboração dos autores.
Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Buscando distribuir os recursos financeiros gerados pelo PIM a toda sua área de atuação, que inclui 153 municípios, a Suframa mantém, em suas linhas de atuação estratégica, seu Programa de Interiorização do Desenvolvimento, atualmente incorporado ao Programa Orçamentário 2029 da União – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; e à Ação Orçamentária 210L – Promoção do Desenvolvimento Econômico Regional da Amazônia Ocidental e Municípios de Macapá e Santana (AP).

O referido programa é mantido basicamente com recursos arrecadados pela própria Suframa, provenientes de taxas de serviços administrativos (TSA), cobradas das empresas do PIM, e de emendas parlamentares alocadas em seu orçamento.

4. Em junho de 2014, após intensa articulação das representações políticas da região Norte, foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional 20/2014, de iniciativa do Poder Executivo, que prorrogou os incentivos fiscais da ZFM até 2073.

Com esses recursos, a Suframa faz parcerias na forma de convênios de transferência voluntária, com governos estaduais e municipais, instituições de ensino e pesquisa, entidades de classe e cooperativas para viabilizar projetos de *apoio à infraestrutura econômica, à produção, ao turismo, à pesquisa e desenvolvimento (P&D), à formação de capital intelectual e ainda à capacitação, ao treinamento e à qualificação profissional*. Desta forma, se tem possibilitado que o Modelo ZFM fortaleça uma lógica bem-sucedida de desenvolvimento da Amazônia Ocidental e Amapá, em bases sustentáveis.

Este artigo busca descrever, de forma abreviada, como os investimentos da Autarquia têm impactado, direta e indiretamente, os arranjos produtivos da Amazônia Ocidental, dimensionando a atuação da Suframa no âmbito do GTP APL, instituído no âmbito do MDIC. Para tanto, se priorizou a análise de dados de bases oficiais do governo brasileiro, especialmente do Portal da Transparência⁵ da Controladoria Geral da União, em que constam os registros oficiais da aplicação de recursos federais.

2 INVESTIMENTOS DA SUFRAMA EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

No período de 1995 a 2014, a Suframa implementou 794 convênios, os quais totalizaram um montante de R\$ 593.939.835,40, considerados os repasses até o mês de julho de 2014, conforme dados do Portal da Transparência. Grande parte desses projetos apresentavam objetivos convergente, em maior ou menor grau, ao apoio aos APLs existentes na área de atuação da Autarquia.

FIGURA 2
Mosaico de ações de apoio aos APLs



Elaboração dos autores.
Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

5. Sítio eletrônico disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>.

Para fins didáticos, tais investimentos foram categorizados nesta análise considerando a dimensão de seu impacto nos APLs estabelecidos na Amazônia Ocidental sendo, desta forma, agrupados em:

- investimentos em produção: os recursos aplicados na aquisição de insumos e máquinas diretamente utilizados na cadeia produtiva, recursos utilizados no escoamento da produção ou em sua comercialização etc.;
- investimentos em infraestrutura econômica: pavimentação de estradas, construção de pontes, recuperação de vicinais, eletrificação rural, construção de portos, duplicação de rodovias e demais investimentos em infraestrutura econômica;
- investimento em capital intelectual: projetos de capacitação técnica, estudos e pesquisas, programas de pós-graduação e formação de capital intelectual.

Essa classificação permite detalhar melhor o montante dos investimentos, conforme tabela 1.

TABELA 1
Investimentos impactantes em APLs por tipo de impacto e estado
(Em R\$)

Estado	Capital intelectual	Investimento em produção	Investimento em infraestrutura	Quantidade de convênios
Acre	433.420,00	76.168.329,14	54.279.426,50	189
Amapá	1.563.819,00	275.000,00	19.245.534,34	24
Amazonas	57.008.899,41	75.742.500,83	86.296.304,38	62
Rondônia	570.640,00	49.857.652,06	75.116.670,01	394
Roraima	2.361.269,28	44.102.732,71	50.917.637,74	125
Total	61.938.047,69	246.146.214,74	285.855.572,97	794

Fonte: Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.

3 CASOS EM DESTAQUE POR ESTADO

Os dados extraídos do Portal da Transparência, expostos anteriormente, são referentes à data de celebração dos convênios e, embora não estejam monetariamente atualizados, permitem perceber a expressividade dos valores investidos na região com algum nível de impacto nos APLs. Corroboram, assim, com a tese de que a Suframa, além de gerir os incentivos fiscais que viabilizam a produção industrial clássica do PIM, tem também atuado, de maneira singular, na busca de condições para que as cadeias produtivas endógenas à região possam se desenvolver.

É possível observar que os valores de investimentos em infraestrutura econômica ultrapassam os valores de investimentos diretos na produção. Uma explicação para este fato está diretamente relacionada, principalmente, ao *deficit* histórico de investimentos em infraestrutura e logística, que ainda hoje se configura como um dos maiores entraves dos APLs da Amazônia Ocidental.

Os investimentos realizados pela Suframa, independentemente do nível de impacto nos APLs de sua área de atuação, alinham-se à intenção de induzir e fortalecer os arranjos produtivos

oriundos de vocações regionais, visando a sua maior participação no PIB e na pauta de exportação dos estados da Amazônia Ocidental. Não obstante, ocorrem no condão de impulsionar atividades econômicas sustentáveis, a partir de produtos regionais que promovam a geração de emprego e renda e propiciem a fixação do homem em sua região.

Os investimentos em infraestrutura econômica aplicados pela Suframa convergem para promover as potencialidades locais por meio da criação de infraestrutura em regiões que estão, em alguns casos, isoladas geograficamente, porém extremamente importantes para a autonomia dessas populações e da soberania brasileira. O investimento em capital intelectual visa criar a vantagem competitiva necessária para buscar e desenvolver novos negócios por meio do investimento em cursos de pós-graduação (*stricto e lato sensu*), capacitações técnicas e pesquisa. Nas universidades foram realizados investimentos em laboratórios e compra de equipamentos técnicos, além dos investimentos em biotecnologia.

Uma análise dos convênios classificados como investimento direto leva a projetos que abrangem investimentos aplicados em praticamente todos os APLs atualmente mapeados na região da Amazônia Ocidental. Além disso, é possível verificar impactos positivos dos investimentos em cadeias produtivas ainda não oficializadas perante o governo brasileiro como APLs.

É o caso da cadeia produtiva de farinha na região de Cruzeiro do Sul (Vale do Juruá), no estado do Acre. Entre os anos 1998 e 2009, foram feitos investimentos diretos da ordem de R\$ 9.336.000,00⁶ (valores não atualizados monetariamente), que foram direcionados à compra de máquinas agrícolas, reforma ou construção de casas de farinha ou em centros de comercialização.

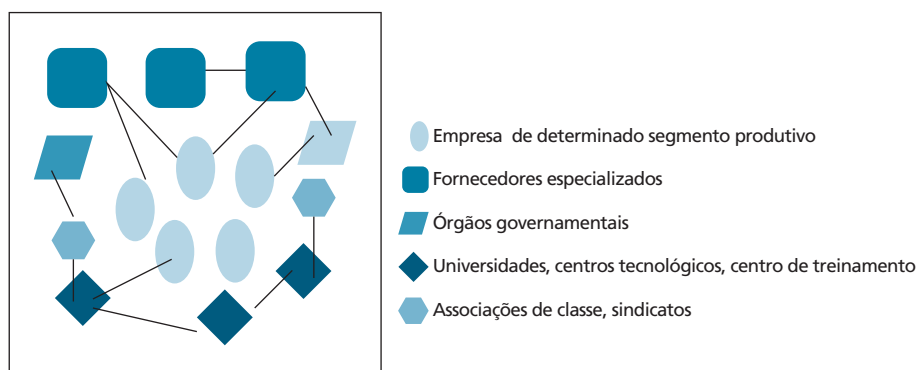
Ainda no Acre pode-se destacar, entre vários segmentos apoiados, os investimentos no APL de látex de Xapuri, realizado por meio de dois convênios⁷ com o governo estadual, o primeiro celebrado em 2004, no valor de R\$ 3.195.000,00, e o segundo celebrado em 2006, no valor de R\$ 4.989.983,42. Estes recursos foram incorporados ao projeto da Fábrica de Preservativos Masculinos NATEX, que utiliza látex 100% nativo.

Na região da Amazônia Ocidental, a cadeia produtiva de látex de Xapuri talvez seja o exemplo que melhor se enquadre nas atuais definições para o termo APL (a figura 3 apresenta os atores característicos de um APL). No que se refere às características endógenas, estão ali presentes o histórico de forte cooperativismo e associativismo, além do extrativismo de matéria-prima dos seringais nativos. Também está presente a forte atuação de órgãos governamentais, consolidada com a criação da Reserva Extrativista Chico Mendes, em 1990.

6. Convênios 719014/2009; 718630/2009; 706840/2009; 706827/2009; 640339/2008; 599154/2007; 560887/2007; 560880/2006; 560878/2006; 541093/2006; 541088/2007; 541056/2006; 516390/2004; 431786/2002; 431715/2002; 430356/2002; 429907/2002; 429895/2003; 377184/2000; 361912/1998; 599331/2007; 507612/2004; e 431773/2002 (Portal da Transparência).

7. Convênios 560858/2006 e 507610/2004 (Portal da Transparência).

FIGURA 3
Caracterização de um APL a partir de seus atores



Fonte: adaptado de Schmitt (2006); Wagner (2006); Lopes (2006); Wittmann (2006 *apud* Almeida Moura, 2008, p. 12).
Elaboração dos autores.

O projeto da NATEX, executado pela Fundação de Tecnologia do Estado do Acre (FUNTAC), contou com a realização de pesquisas para desenvolver um produto feito com látex 100% nacional. A produção anual é de cem milhões de unidades/ano, sendo toda ela adquirida pelo Ministério da Saúde (MS), correspondendo a 20% do total distribuído gratuitamente em campanhas nacionais do Programa Nacional de Prevenção às DSTs/AIDS.

Segundo informações prestadas pela própria NATEX, atualmente, a empresa compra látex de 750 famílias nos municípios de Xapuri, Epitaciolândia, Brasileia, Capixaba e Assis Brasil. A área de produção, de quase um milhão de hectares, abrange trinta seringais da Reserva Extrativista Chico Mendes e de projetos de assentamento agroextrativista. O quilo do látex seco é comprado por R\$ 7,80, acima do valor de mercado (em torno de R\$ 2,80). Parte do pagamento é complementada pelo governo como contrapartida por serviços ambientais, isto é, o compromisso dos extrativistas em manter a floresta intacta.

Segunda maior empregadora de Xapuri, atrás apenas da prefeitura municipal, a empresa tem 170 funcionários, a maioria filhos ou netos de extrativistas. Um terço começou em serviços gerais e teve ascensão profissional a cargos de liderança.

No estado de Rondônia, destacam-se projetos de investimentos diretos na cadeia produtiva de leite, sobretudo com a aquisição de tanques de resfriamento. Os projetos implantados no período entre 1998 e 2010 apresentaram uma soma de R\$ 5.711.360,98.

FIGURA 4
Tanque de resfriamento de leite em São Miguel do Guaporé (RO)



Fonte: Suframa.

O estado de Roraima, devido à sua localização geográfica na fronteira junto à Guiana e à Venezuela e sua proximidade com o Caribe, exerce importante papel estratégico para o Brasil. Desde a década de 1980, por meio de investimentos contínuos, o estado figura como importante produtor de grãos na região Norte. Contudo, a falta de infraestrutura para o armazenamento e escoamento da produção é um grande obstáculo para esta realização. Em convênio celebrado com o governo estadual, na ordem de R\$ 11.586.740,53 no ano de 2000, a Suframa repassou recursos para a construção de uma unidade de beneficiamento e armazenagem de grãos, com capacidade para cinquenta mil toneladas, na cidade de Boa Vista.

Ainda em Roraima temos um exemplo de investimento em capital intelectual por meio de dois convênios celebrados junto à Universidade Federal de Roraima (UFRR) para oferecer cursos de doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, mestrado em Economia e Direito Ambiental e especialização em Geotecnologia, no valor de R\$ 2.665.569,50 em repasses da Suframa. O convênio permitiu a inserção de quinze doutores e 68 mestres para o mercado de trabalho no estado para atuação no desenvolvimento regional. Essa quantidade representa, respectivamente, em dados atuais do Painel Lattes,⁸ 5% do corpo de doutores e 8% do corpo de mestres do estado de Roraima.

No Amazonas, entre os vários projetos da Suframa com impactos observáveis nas cadeias produtivas locais, merece destaque o enfoque inovador e a visão de futuro da implantação do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), ocorrida com aproximadamente 70% do aporte financeiro oriundo da Autarquia.

O CBA foi criado no âmbito do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade (Probem/Amazônia), que preconiza a iniciativa conjunta da comunidade científica, do setor privado, do governo federal, e dos governos estaduais da região amazônica. O principal objetivo do CBA é transformar os conhecimentos gerados por institutos de pesquisa já existentes, em produtos com valor agregado em toda a cadeia produtiva. Neste sentido, o centro desenvolve produtos e processos por meio de parcerias com instituições de ensino e pesquisa e com a iniciativa privada.

Essa importante iniciativa visa desenvolver a bioindústria no país, em especial na região amazônica, fortalecendo a geração de conhecimento e transferência de tecnologia de ponta, mediante diversas modalidades de parcerias com instituição de pesquisa e o setor privado e, assim, contribuir para a diversificação da estrutura produtiva da ZFM, no que se refere à ampliação das oportunidades de investimento na região.

FIGURA 5
Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA)



Fonte: Suframa.
Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

8. Dados do Painel Lattes. Disponível em: <<http://estatico.cnpq.br/painelLattes/>>. Acesso em: 5 out. 2014.

No estado do Amapá, a atuação da Suframa está restrita aos municípios de Macapá e Santana. Fica registrado, nesse contexto, que a maior parte dos investimentos se deu em infraestrutura urbana, no distrito industrial desse estado e na orla turística de Macapá.

Foram feitos, ainda, convênios com o Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá (IEPA), para a modernização de laboratórios, e com o governo estadual para a implantação do Parque de Incubação de Empresas e Extensão Tecnológica do Estado do Amapá (PIETEC).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa forma, o Programa Interiorização do Desenvolvimento é uma ação estratégica, com o propósito de irradiar os efeitos provenientes do modelo ZFM, e tem se mostrado um exemplo bem-sucedido de modelo indutor do desenvolvimento da Amazônia Ocidental e do estado do Amapá, em bases sustentáveis.

Essa região é caracterizada por extrema carência de infraestrutura econômica, de tecnologias e de recursos humanos aplicáveis a uma produção economicamente viável, principalmente nos estados mais jovens (Roraima e Rondônia), antigos territórios federais. Atuando dessa forma, a Suframa vem criando bases sustentáveis para o desenvolvimento das potencialidades locais, gerando autonomia econômica e garantindo a soberania do Estado na vastidão amazônica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº. 288, de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei nº. 3.173, de 6 de junho de 1957, e regula a Zona Franca de Manaus. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1967.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 5 out. 2014.

SUFRAMA – SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Portal Institucional Suframa**. Disponível em: <<http://www.suframa.gov.br/>>. Acesso em: 5 out. 2014.

_____. **Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA)**. Disponível em: <<http://www.suframa.gov.br/cba/>>. Acesso em: 6 out. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BASTO NETO, M.de M. **Curso prático de convênios com ênfase no Sistema Federal de Gestão de Convênios – SICONV**. São Paulo: Urbana, 2013.

ORZIL, A. **Convênios públicos: a nova legislação**. Brasília: Orzil Consultoria, 2012.

MOURA, A. M. de A. **A importância dos arranjos produtivos locais como estratégia de desenvolvimento da micro e pequena empresa**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/a-importancia-dos-arranjos-produtivos-locais-como-estrategia-de-desenvolvimento-das-micro-e-pequenas-empresas/22186/>>. Acesso em: 5 out. 2014.

SCHMITT, C. L.; WEGNER, D.; LOPES, H. C.; WITTMANN, L. **Concentrações de empresas: estratégia para a competitividade e a eficiência coletiva**. Disponível em: <http://www.unisc.br/universidade/estrutura_administrativa/departamentos/administracao/docs/concentraoes_empresas.pdf>. Acesso em: 5 out. 2014.