

**Avaliação de Custo x Benefício dos Investimentos em Projetos de Produção da
Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa frente à Renúncia Fiscal do Pólo
Industrial de Manaus - PIM**

Antônio José Lopes Botelho¹

Dimas José Lasmar²

RESUMO

Este estudo faz uma comparação do custo x benefício dos postos de trabalho e massa salarial resultantes do modelo baseado na renúncia fiscal do Pólo Industrial de Manaus – PIM, cujas empresas utilizam tecnologia considerada avançada, com o modelo de investimento em projetos de produção, que empregam tecnologia considerada intermediária, e que representa uma atraente política complementar de desenvolvimento para os Estados da Amazônia Ocidental.

ABSTRACT

The purpose of this study is compare costs and benefits of salaries and employments, based on fiscal incentives for Industrial Cluster of Manaus, which apply advanced technology, with investment in manufacturing projects which use intermediary technology as attractive and complementary of economical politics for western states development of Amazonia.

Introdução

Os novos rumos da economia, com a interação rápida dos mercados e o uso da informática como recurso que aproxima e facilita a comunicação entre os povos, vêm exigindo a adaptação de novas estratégias das organizações na mesma velocidade.

Com esse panorama, é de extrema importância que seja discutida a tendência e o futuro da indústria, enfocando as oportunidades e desafios para a Amazônia Ocidental³ e como mantê-la

¹ Diretor do Departamento de Planejamento da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa; Professor do Instituto de Ensino Superior Fucapi – CESF; Pós-graduado "lato sensu" em Engenharia de Produção pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB e em Ciências Políticas pela Universidade Luterana do Brasil - Ulbra;

² Coordenador do Curso de Administração em Gestão da Inovação do Instituto de Ensino Superior Fucapi – CESF; Especialista em Gestão de Micro, Pequenas e Médias Empresas no Japão (JICA); Mestre em Ciências da Administração pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB.

³ O § 1º, do Art. 1º, do Decreto-Lei nº 356, de 15.08.68, define que “a Amazônia Ocidental é constituída pela área abrangida pelos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima”.

competitiva no cenário mundial, ao mesmo tempo em que se busca modelos de desenvolvimento complementares para a região.

A renúncia fiscal⁴ do Governo Federal decorrentes dos incentivos concedidos à Zona Franca de Manaus – ZFM – sempre que possível, passará a ser denominada de Pólo Industrial de Manaus PIM⁵ - pelo Decreto-Lei nº 288, de 28.02.67, para fins de desenvolvimento regional, encerra discussões acirradas com argumentos a favor e contra esses benefícios. Os que são a favor se baseiam na geopolítica e nos desequilíbrios regionais, enquanto aqueles que são contra alegam serem esses benefícios entraves à melhoria da política industrial e apresentarem custos elevados para o país.

Uma terceira corrente, dentre outras possíveis e certamente existentes, objeto da avaliação deste artigo, defende políticas complementares de desenvolvimento, utilizando-se dos fatores produtivos como mão-de-obra, insumos e principalmente tecnologia disponíveis na região, a partir de investimentos em projetos de produção realizados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa.

Instigado por essa preocupação, este estudo foi concebido com o objetivo de comparar a relação custo x benefício⁶ dos resultados de postos de trabalho e massa salarial "ex ante" dos investimentos nos projetos de produção⁷ no interior da Amazônia Ocidental, realizados pela Suframa, por força de critérios para aplicação de seus recursos financeiros, frente aos resultados de postos de trabalho e massa salarial "ex post" em decorrência da renúncia fiscal dos incentivos federais, concedidos às empresas implantadas no Pólo Industrial de Manaus – PIM.

O estudo, portanto, concentrou-se nas empresas de transformação, produtoras de bens de consumo com base em tecnologia avançada, no caso do PIM, e com base em tecnologia

⁴ Renúncia fiscal: Ato voluntário de caráter totalizante, no caso, do Estado brasileiro, decorrente das isenções fiscais pertinentes à Zona Franca de Manaus concedidas às empresas industriais que ficam liberadas do pagamento de impostos, no caso os Impostos de Importação e sobre Produtos Industrializados, quando os empreendimentos são aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa e efetivamente entram em operação (6).

⁵ Pólo Industrial de Manaus – PIM encerra uma nova postura institucional, estando ratificada em Programa de mesmo título aprovado no Plano Plurianual 2000/2003 do Governo Federal.

⁶ Análise de custo x benefício: Processo usado para determinação da eficiência econômica global de investimentos públicos, em obras infra-estruturais. Comparam-se os custos com os benefícios que provavelmente resultarão do investimento(6). Aplicar-se-á o método no presente estudo considerando a equivalência entre a renúncia fiscal da ZFM-PIM e os investimentos da Suframa em projetos de produção porque ambos, em última análise, constituem recursos públicos da sociedade como um todo.

⁷ Projeto de Produção: Pequeno empreendimento dimensionado com tecnologia intermediária de domínio universal financiado pela SUFRAMA para execução e operacionalização pelas Prefeituras Municipais da Amazônia Ocidental.

intermediária, no caso dos projetos de produção. Os projetos industriais do PIM são aprovados tradicionalmente pelo Conselho de Administração da Suframa com respaldo do Parágrafo 7º, do Art.7º, do Decreto-Lei nº 288/67, com nova redação pela Lei nº 8.387, de 30.12.91. Os investimentos em projetos de produção, por sua vez, são viabilizados por força da Instrução Normativa nº 01, de 15.01.97, da Secretaria do Tesouro Nacional, com enquadramento prévio nos Critérios para Aplicação dos Recursos Financeiros da Suframa nos Estados e Municípios da Amazônia Ocidental.

A comparação dos modelos basearam-se na análises da Legislação aplicada à Zona Franca de Manaus e à Superintendência da Zona Franca de Manaus, do documento aprovado com a Resolução nº 052, de 01.08.97, estabelecida pelo Conselho de Administração da Suframa, dos dados secundários em poder da Suframa, pertinente ao Programa de Interiorização do Desenvolvimento na Amazônia Ocidental e ainda dos Indicadores de Desempenho do Pólo Industrial de Manaus.

Fundamentação Legal

1. Da Renúncia Fiscal do Pólo Industrial de Manaus

A renúncia fiscal do Governo Federal em favor do Pólo Industrial de Manaus - PIM tem fulcro no Decreto-Lei nº 288, de 28.02.67, conforme expressa o Art. 3º abaixo transcrito:

“A entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuário, pesca, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza e a estocagem para reexportação, será isenta dos Impostos de Importação e sobre produtos Industrializados”.

A isenção do Imposto de Importação – II é parcial porque sujeita a tributação relativa a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira empregados nos produtos industrializados no PIM, quando saírem da Zona Franca de Manaus para qualquer ponto do território nacional e à medida em que atendam nível de industrialização local compatível com o processo produtivo básico estabelecido, conforme regulamenta o Art. 7º daquele Decreto-Lei.

Por outro lado, a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI é total para todas as mercadorias produzidas no PIM, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à

comercialização em qualquer ponto do Território Nacional, conforme define o Art. 9º daquele Decreto-Lei, com redação nova dada pela Lei nº 8.387, de 30.12.91.

Por força do § 6º, do Art. 165, da Constituição Federal de 1988, a Suframa desenvolveu metodologia de cálculo de levantamento das isenções pertinentes ao PIM, que subsidia a consolidação de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas do Orçamento da União, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia por parte da Secretaria da Receita Federal. A situação “ex post” da renúncia fiscal decorrente dos incentivos estabelecidos no Decreto-Lei nº288/67 para o período do estudo é a seguinte:

QUADRO 01 - RENÚNCIA FISCAL ANUAL RESULTANTE DE IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO E SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

MODALIDADE	A N O		
	1997	1998	1999
	RENÚNCIA FISCAL EM US\$ 1,000.00		
Imposto sobre Importação –II	693.167	409.935	375.385
Imposto sobre Produto Industrializado - IPI	1.824.454	1.357.051	1.131.326
Total	2.517.621	1.766.986	1.506.711

Fonte: SUFRAMA/COGEC

2. Dos Recursos Financeiros da Suframa⁸

A administração da Zona Franca de Manaus é viabilizada pela arrecadação de recursos por parte da Suframa, por meio de cobrança de taxas por serviços públicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição com pertinência à operacionalização da Zona Franca, em decorrência da autorização contida no Art. 24 daquele Decreto-Lei.

Ao longo de sua existência, a prerrogativa da arrecadação por parte da Suframa era exercida mediante Portarias editadas pelos Superintendentes, que estabeleciam regras e limites. A partir deste ano, a Lei nº 9.960, de 28.01.00, instituiu a Taxa de Serviços Administrativos – TSA, em favor da Suframa, cuja maior representatividade resulta das faixas de arrecadação por valores de licenciamento de importação de mercadoria estrangeira para fins de comercialização, de aquisição de insumos, bens finais, intermediários e de informática e componentes para a

produção industrial e das faixas de arrecadação por valores de internamento de mercadorias nacionais.

Os recursos, creditados diretamente à Suframa, na forma definida pelo Poder Executivo Federal, devem ser destinados exclusivamente ao custeio e às atividades fins da Suframa, obedecidas as prioridades por ela estabelecidas, conforme asseguram os Art. 5º e 6º da Lei referida acima.

A execução orçamentária no período do estudo obedeceu a seguinte ordem de prioridade:

QUADRO 02 – APLICAÇÃO DO ORÇAMENTO DA SUFRAMA EM US\$ 1,000.00

ANO	CUSTEIO	PROJETOS	TOTAL
1997	61,301	67,870	129,171
1998	50,492	43,420	93,912
1999	46,645	62,552	109,197
TOTAL	158,438	173,842	332,280

Fonte: SUFRAMA/DEORF

Observações: Câmbio Médio: 97 - R\$ 1,08; 98 - R\$ 1,16; 99 - R\$ 1,82.

Dentro do valor total de Projetos, US\$ 26 milhões foram investidos em despesas de capital vinculadas ao patrimônio da própria Autarquia e na manutenção dos Distritos Industrial e Agropecuário.

Assim, os recursos no valor de US\$ 148 milhões, do total de US\$ 332 milhões do orçamento Suframa para o período do estudo, que excederam àqueles necessários à manutenção da máquina administrativa e da própria administração dos incentivos fiscais vinculados ao comércio e à indústria, foram destinados a projetos de infra-estrutura econômica e de produção, em consonância com os Critérios para Aplicação de Recursos Financeiros da Suframa nos Estados e Municípios da Amazônia Ocidental, aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa mediante Resolução nº 052, de 01.08.97, a qual obteve a seguinte estrutura de prioridade, destacando os projetos de produção, objeto deste estudo:

⁸ Esta fundamentação legal demonstrará que os investimentos em projetos de produção realizados pela Suframa decorre da operacionalização do PIM, portanto, restará caracterizado constituir uma política pública complementar de desenvolvimento regional.

QUADRO 03 - INVESTIMENTOS EM PROJETOS DE PRODUÇÃO PELA

SUFRAMA EM US\$ 1,000.00

MODALIDADE	A N O			TOTAL
Aplicação	1997	1998	1999	
Obras de Infra-estrutura	55,163	26,053	25,271	106,487
M & E ⁹	11,310	9,219	6,774	27,303
Produção	2,642	5,414	4,596	12,652
Outros	910	528	489	1,927
TOTAL	70,025	41,214	37,130	148,369

Fonte: SUFRAMA/DEPLA

Observações: Câmbio médio do mês da decisão do investimento: 97: dezembro - R\$1,11; 98: junho - R\$1,16; 99: dezembro - R\$1,85.

Fundamento dos Critérios da Suframa para os Investimentos em Projetos de Produção

A economia da Amazônia Ocidental ganhou contornos positivos de crescimento econômico expressos pelos índices de produção do Distrito Industrial, cujo principal pólo, o eletroeletrônico, detém o título de maior da América Latina. Adicionalmente, essa produção, administrada pela Suframa, irradia efeitos multiplicadores para todos os Estados e Municípios da Amazônia Ocidental. Dois vetores convergem para esse entendimento multiplicador(1).

O 1º diz respeito ao conceito e à lógica do instrumento de ação governamental denominado convênio, o qual, no contexto do Projeto ZFM, somente é possível em decorrência da cobrança Taxa de Serviços Administrativos - TSA por parte da Suframa, entendida como contrapartida mínima, ao usufruto dos incentivos fiscais especiais concedidos por parte do empreendimento instalado no Pólo Industrial de Manaus - PIM, ao desenvolvimento econômico da região(1).

No contexto da Instrução Normativa nº 01, de 15.01.97, da Secretaria do Tesouro Nacional, os convênios devem ser interpretados como acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares sem fins lucrativos, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Disto decorre sua lógica que está centrada na execução descentralizada de programas de trabalhos que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas nos respectivos orçamentos(1).

⁹ M & E: máquinas e equipamentos de terraplenagem, de transporte e agrícolas.

A transferência de recursos é efetivada com a formalização do convênio propriamente dita, que é consubstanciada, dentre outras exigências, com um Plano de Trabalho e, no caso de obras ou serviços, adicionado de projeto básico concernente, conforme expressa o § 1º, do inciso VIII, do art. 2º, da referida Instrução Normativa.

No contexto deste estudo, os projetos de produção se confundem com os Planos de Trabalho e projetos básicos de engenharia e arquitetura que consubstanciam e integram as celebrações de convênios¹⁰.

O 2º resulta da conscientização técnica aflorada na Suframa com a aprovação pelo seu Conselho de Administração do documento intitulado “Critérios para Aplicação dos Recursos Financeiros da Suframa nos Estados e Municípios da Amazônia Ocidental”, mediante Resolução nº 052, de 01.08.97, já antes citada, o qual está sendo operacionalizado graças à edição da Portaria nº 057, de 13.03.98, que criou o Grupo de Análise de Solicitação de Recursos - GAS(1).

Esses critérios estão estruturados na missão da Suframa de “promover investimentos”, subdivididos em duas grandes linhas de ação: (i) a “interiorização do desenvolvimento”, resultante do reconhecimento político que o crescimento econômico propiciado pelo Decreto-Lei nº 288/67 deve extrapolar as fronteiras do PIM; (ii) ampliação da “competitividade sistêmica”, resultante do reconhecimento filosófico de que o desenvolvimento econômico deve estar estruturado no provimento da infra-estrutura econômica, na irradiação de pesquisas tecnológicas relacionadas às potencialidades regionais e na capacitação do capital humano amazônida(1).

O documento aprovado pelo Conselho de administração da Suframa expressa naquele sentido que:

“A concentração de renda e da atividade econômica em Manaus, como função direta do crescimento do seu parque industrial, é um fato inquestionável e que precisa ser revertido o quanto antes. O crescimento acelerado e desordenado de Manaus nas duas últimas décadas, tem origem na **atração que a ZFM exerce sobre o homem do interior e na expulsão do homem interiorano por falta de alternativas econômicas viáveis**. O êxodo rural crescente e o esvaziamento das atividades tradicionais, baseada predominantemente no extrativismo, sem uma alternativa econômica substituta, são os efeitos principais no interior. O fato é também verdadeiro para outras unidades da Amazônia Ocidental cujas causas são menos

dependentes da atração da ZFM, predominando o efeito da expulsão e atração por outros centros urbanos" (grifo do documento).

Ratifica uma postura de ação de governo com base numa política pública quando assegura que:

"Espera-se que uma ação vigorosa do Governo possa ampliar as opções de investimento no interior, no mínimo capaz de sustentar a população rural - atual e futura - **(programa típico de geração de emprego)**. Esta ação só será possível se cobrir as oportunidades regionais e sub-regionais, de forma a agregar valores no interior da própria região. Outra estratégia básica é a de integrar o parque industrial de Manaus a processos de produção terceirizada no interior e ao fornecimento de insumos passíveis de serem produzidos vantajosamente na região, inclusive com usos de matérias primas regionais" (grifo do documento).

Dentro daquela postura pró-ativa, sugere o documento:

"Que a Suframa mantenha ações em parceria no sentido de interiorizar o desenvolvimento na região, a partir da elaboração e execução conjunta de programas que visem a ampliação da produção regional, centrado nos Municípios interioranos e com a participação efetiva dos poderes públicos estaduais e municipais".

Define, para tanto, que a Interiorização do Desenvolvimento:

"Será implementada no sentido de financiar ações no interior da Região (excetuado-se quaisquer investimentos urbanos de interesse restrito), visando ampliar a produção de bens e serviços baseados nas vocações regionais. Visará basicamente fomentar a produção no interior da região, com agregação de valores através de indústrias vinculadas, aumentando a produção, emprego e a renda regional".

Portanto, os investimentos em projetos de produção vinculados à geração de postos de trabalho e massa salarial, bem como os de infra-estrutura econômica vinculados à competitividade sistêmica, se inserem nesta esfera de competência ao mesmo tempo institucional e legal, a partir da interação dos dois vetores acima sinalizados.

¹⁰ Sempre que possível, a palavra convênio será substituída pelas expressões projetos de infra-estrutura ou de produção, conforme couber, objetivando descaracterizar o cunho político que aquela palavra encerra.

Os primeiros resultados já estão em execução/operação neste 2.000 mediante investimentos em projetos realizados nos anos de 1997, 1998 e 1999, representando um valor global de US\$ 148 milhões, conforme se demonstra no Quadro 3 retro.

No plano da competitividade sistêmica, constam os projetos financiados a título de ampliação da infra-estrutura econômica da região num total de US\$ 106 milhões, tendo como exemplos maiores complexos de eco-turismo, mini-distritos industriais, portos flutuantes frigorificados, construção e recuperação de estradas de rodagem e vicinais, eletrificação rural e pequenos aeroportos. No contexto do apoio ao crescimento econômico imediato via provimento de máquinas & equipamentos de terraplenagem, de transporte e agrícolas de fomento à produção foram carreados US\$ 27 milhões.

Os de destaque, para fins deste estudo, representam investimentos em pequenos projetos de produção estruturados segundo o conceito da tecnologia intermediária, tais como 5 mini indústrias de doces e frutas, 6 mini usinas de pasteurização de leite, 7 olarias, 7 fábricas de farinha de mandioca, 301 açudes para piscicultura, 5 fábricas de confecções, dentre outros vinculados a produção de ração, mudas, peixes defumado, borracha, açúcar, castanha beneficiada, banana tecnificada, móveis de madeira, os quais totalizam um valor de US\$ 13 milhões aplicados entre 1997 e 1999.

Os projetos de infra-estrutura econômica e de produção financiados pela Suframa constituem ferramenta do Programa "Desenvolvimento da Amazônia Legal", consignado pela Suframa no Plano Plurianual-2000/2003, denominado "Avança Brasil", mediante Ação "Fomento a Projetos de Infra-estrutura Econômica e Social na Amazônia Ocidental", para a qual estão previstos recursos da ordem de US\$ 83 milhões para aquele período. Este Plano foi decretado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República com a edição da Lei nº 9.989, de 21.07.00. Portanto, trata-se de uma iniciativa de política pública que deverá ser mantida e aprimorada.

Indicadores Resultantes da Renúncia Fiscal e Investimentos em Projetos de Produção

Com a Renúncia Fiscal em favor do PIM e os investimentos em projetos de produção, o impacto nos níveis de salários e de mão-de-obra ocupada estão descritos a seguir:

1. Volume de Salários

O volume de salários, gerado pelas empresas beneficiadas com a Renúncia Fiscal pelo Governo Federal e Investimentos em Projetos de Produção realizados pela Suframa, está demonstrado no quadro abaixo:

**QUADRO 04 - VOLUME DE SALÁRIOS GERADOS ANUALMENTE PELA
RENÚNCIA FISCAL E PROJETOS DE PRODUÇÃO**

MODALIDADE	SALÁRIO EM US\$ 1,000.00/ANO		
	1997	1998	1999
Renúncia Fiscal	366,816	328,722	184,145
Investimento em Projetos de Produção	699	1,034	1,946

Fonte: SUFRAMA/DEMOI/DEPLA

Observações: Câmbio pelo dólar médio: 97 - R\$ 1,08; 98 - R\$ 1,16; 99 -R\$ 1,82.

2. Mão-de-obra Ocupada

A mão-de-obra ocupada em trabalho, proporcionado pela Renúncia Fiscal do Governo Federal e pelos Investimentos em Projetos de Produção realizados pela Suframa, estão demonstrados no quadro abaixo:

**QUADRO 05 - MÃO-DE-OBRA OCUPADA EM FUNÇÃO DA RENÚNCIA
FISCAL E PROJETOS DE PRODUÇÃO**

MODALIDADE	MÃO-DE-OBRA OCUPADA/ANO		
	1997	1998	1999
Renúncia Fiscal	50.733	45.399	38.041
Investimento em Projetos de Produção	366	592	1.444

Fonte: SUFRAMA/DEMOI/DEPLA

3. Relação Custo x Benefício da Massa Salarial da Renúncia Fiscal e Investimentos em Projetos de Produção

Os valores despendidos com renúncia fiscal em favor das empresas do PIM e com Investimento em Projeto de Produção para cada dólar de salário gerado está demonstrado a seguir:

QUADRO 06 - RENÚNCIA FISCAL E INVESTIMENTOS EM PROJETOS DE PRODUÇÃO POR US\$ 1,000.00 DE SALÁRIO

MODALIDADE	CUSTO X BENEFÍCIO		
	1997	1998	1999
Renúncia Fiscal	6,9	5,4	8,2
Investimento em Projetos de Produção	3,8	5,2	2,4

Cálculo: Relação dos Quadros 01 e 03 com o Quadro 04.

4. Relação Custo x Benefício da Mão-de-obra Ocupada da Renúncia Fiscal e Investimentos em Projeto de Produção

A renúncia fiscal em favor das empresas do PIM e investimentos em projetos de produção, por unidade de mão-de-obra ocupada, está demonstrado no quadro abaixo:

QUADRO 7 - RENÚNCIA FISCAL E INVESTIMENTOS EM PROJETOS DE PRODUÇÃO POR UNIDADE DE MÃO-DE-OBRA OCUPADA

MODALIDADE	CUSTO X BENEFÍCIO EM US\$ 1,00		
	1997	1998	1999
Renúncia Fiscal	49,625	38,921	39,076
Investimento em Projetos de Produção	7,219	9,145	3,183

Cálculo: Relação dos Quadros 01 e 03 com o Quadro 05.

5. Relação da Massa Salarial com a Mão-de-obra Ocupada

O salário médio por unidade de mão-de-obra ocupada, em função da renúncia fiscal em favor das empresas do PIM e investimentos em projetos de produção, está demonstrado no quadro abaixo:

QUADRO 8 - SALÁRIO GERADO POR UNIDADE DE MÃO-DE-OBRA DA RENÚNCIA FISCAL E INVESTIMENTOS EM PROJETOS DE PRODUÇÃO

MODALIDADE	EM US\$ 1,000.00		
	1997	1998	1999
Renúncia Fiscal	7,2	7,2	4,8
Investimento em Projetos de Produção	1,9	1,7	1,3

Cálculo: Relação do Quadro 04 com o Quadro 05.

Análise dos Resultados

Observa-se que, de uma forma geral, os resultados sócio-econômicos, a serem oferecidos pelos investimentos em projetos de produção realizados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa no interior da Amazônia Ocidental, como exige a lógica da tecnologia intermediária, custam relativamente menos para a sociedade brasileira do que aqueles resultantes da renúncia fiscal administrada pela Suframa junto ao Pólo Industrial de Manaus - PIM. Senão vejamos, a partir da análise dos Quadros 6 e 7:

1. Foi necessária uma média da ordem de US\$ 6,830.00 para o período de estudo de renúncia fiscal para a geração de US\$ 1,00 de massa salarial do PIM contra US\$ 3,800.00 de investimentos em projetos de produção para a geração de US\$ 1,00 de massa salarial no interior da Amazônia Ocidental;

2. Foi necessária uma média da ordem de US\$ 42,540.67 para o período de estudo de renúncia fiscal para a geração de um posto de trabalho no PIM contra US\$ 6,515.67 de investimentos em projetos de produção para a geração de um posto de trabalho no interior da Amazônia Ocidental.

Entretanto, o Quadro 8 demonstra que o PIM, ao gerar um salário médio por posto de trabalho da ordem de US\$ 6,400.00 contra US\$ 1,633.33 dos investimentos em projetos de produção no interior da Amazônia Ocidental, remunera melhor o trabalhador. Isto certamente ocorre pela maior produtividade do trabalhador do PIM, que é mais especializado e desempenha suas tarefas em um ambiente estruturado em tecnologia avançada, comparativamente ao trabalhador dos projetos de produção que atua em um ambiente de tecnologia intermediária.

Os dados levantados demonstram, finalmente, a validade da política pública assentada no financiamento de projetos de produção, por parte da Suframa, para a geração de emprego e renda no interior da Amazônia Ocidental, como mais um instrumento complementar de desenvolvimento regional.

Algumas Considerações

1. Importância do Pólo Industrial de Manaus - PIM para a economia regional

O PIM, constituído de empresas de transformação, produtoras de bens de consumo com base em tecnologia avançada¹¹, apresentou a seguinte evolução de faturamento no período do estudo:

¹¹ A produção "Made in PIM" está estruturada em marcas internacionalmente conhecidas, tais como: Gillete, Kodak, Philips, Samsung, Seiko, Siemens, Sony, Yamaha, Xerox, Nokia, Honda, Thompson, e muitas outras.

QUADRO 09 – FATURAMENTO ANUAL DO PIM

ANO	EM US\$ 1,000.00
1997	11,730,680
1998	9,928,988
1999	7,175,954
TOTAL	28,835,622

Fonte: SUFRAMA/DEMOI

O conjunto total médio, que contribuiu para esse faturamento consolidado, é de 308 empresas industriais com projetos aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE publicou em 1999 edição das Contas Regionais do Brasil para o período 1985-1997. O ano de 1997, o último divulgado e o primeiro considerado no período do estudo, demonstra que o Produto Interno Bruto – PIB da Amazônia Ocidental, a preço de mercado corrente, totaliza quase US\$ 19 bilhões, com a seguinte distribuição por Unidade Federativa:

QUADRO 10 – PIB POR UNIDADE FEDERATIVA DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

UNIDADE FEDERATIVA	PIB EM US\$ 1,000.00
ACRE	1,206,481
AMAZONAS	13,250,926
RONDÔNIA	3,856,481
RORAIMA	571,296
TOTAL	18,885,184
PIB do BRASIL	800,103,703

Fonte: IBGE

Observações: Câmbio pelo dólar médio de 1997 - R\$ 1,08.

O documento explicita a importância da produção do PIM para a formação do PIB da Amazônia Ocidental, na medida em que demonstra que sua atividade econômica no valor adicionado bruto a preço básico em 1997, entendendo-a equivalente à indústria de transformação do Estado do Amazonas, contribui com 27,80% para a formação daquele PIB, uma vez que aquela indústria representa 39,62% do PIB do Amazonas¹².

¹² A importância da Zona Franca de Manaus para o Estado do Amazonas é inequívoca, uma vez que entre 1985 e 1997 o seu PIB evoluiu 172,18%, classificando-se em 1º lugar dentre todos os estados da federação brasileira, disponibilizando, como consequência, maior volume de receita própria para investimentos estratégicos no sentido do seu desenvolvimento econômico(5).

Sob outra ótica, pode-se dizer que a parcela do PIB da Amazônia Ocidental, excluída a produção do PIM, significa 1,7% em relação ao PIB do Brasil, enquanto que o Pólo Industrial de Manaus representa 0,7%, confirmando, em definitivo, a importância do PIM para a economia regional.

Logo, este estudo não tenta negar a importância absoluta do PIM para a economia regional, mas indicar o aprimoramento de uma política pública de interiorização do desenvolvimento, cuja análise custo x benefício restou demonstrada favorável com a adoção do modelo de investimento em projetos de produção estruturados com a lógica da tecnologia intermediária¹³.

2. Importância da Tecnologia Intermediária para a interiorização do desenvolvimento na Amazônia Ocidental

O escopo dos investimentos em projetos de produção no interior da Amazônia Ocidental, como os praticados pela Suframa, está centrado no conceito de tecnologia intermediária. Essa política de desenvolvimento, ao priorizar os fatores produtivos da região, particularmente a tecnologia apropriada, busca evitar um processo de industrialização provocado apenas pela utilização de tecnologias avançadas – característica das empresas do PIM - introduzidas pelas organizações procedentes de outros centros mais desenvolvidos, que agreguem pouco valor à economia local e se utilizem de pouca mão-de-obra.

O objetivo básico de investir em projetos de produção é privilegiar, sobretudo, a oferta de empregos e reinvestir na economia local a renda excedente gerada. Isto presumivelmente deve ocorrer ao se utilizar de fatores endógenos: técnicas produtivas baseadas no uso do capital humano e de tecnologias desenvolvidas pela comunidade beneficiada com essa modalidade de investimento. As inovações tecnológicas, como prática do processo de desenvolvimento, vão sendo introduzidas quando se observar uma elevação natural das condições sócio-econômicas da população(2).

Neste sentido, os projetos de produção financiados pela Suframa tratam de proporcionar empregos no setor tradicional da economia no interior da Amazônia Ocidental, a partir de quatro critérios básicos(17):

- os empregos devem ser criados nas regiões onde exista oferta de mão-de-obra, em vez de se concentrar nas áreas metropolitanas;

¹³ A pertinente política pública, de interiorização do desenvolvimento, no âmbito do Estado do Amazonas, pode ser potencializada pelas ações de crédito coordenadas pela Agência de Fomento do Amazonas - Afeam, visando a ampliação e diversificação dos projetos de produção financiados pela Suframa.

- a remuneração da mão-de-obra deve exigir baixo dispêndio, de modo a absorver a maior quantidade possível de trabalhadores, sem a necessidade de grandes quantidades de inversão de capital ou de importação de bens de capital, insumos e tecnologia;
- as técnicas de produção assim como os métodos organizacionais devem ser simples; e
- a produção deve basear-se, principalmente, em matérias-primas locais e destinada ao consumo local.

A aplicabilidade do modelo passa pelo desenvolvimento contínuo das técnicas de produção já dominadas na Amazônia Ocidental, contribuindo, assim, para o aprimoramento constante da produtividade, e, mais que isso, para um verdadeiro desenvolvimento em bases auto-sustentáveis. Para tanto, nunca abandonando a pesquisa local para o desenvolvimento de novas técnicas de produção(2).

Deve-se, para finalizar, entender por investimentos em projetos de produção como uma das estratégias eficazes de desenvolvimento, adotadas pela Suframa para a Amazônia Ocidental, aplicando o conceito de tecnologia intermediária. A expectativa da utilização desse modelo é o de alavancar determinadas economias da região para a fronteira da concepção das novas tecnologias, mediante o uso dos fatores produtivos disponíveis na comunidade local, apoiando-se no investimento maciço e continuado na educação da população.

3. Superação da economia de sobrevivência

A economia do interior da Amazônia Ocidental está centrada em atividades econômicas vertidas para a sobrevivência das pessoas que nele habitam. A economia de sobrevivência alimenta o círculo vicioso da pobreza. A relação básica é representada pela equação abaixo:

$$\mathbf{M} \Rightarrow \mathbf{D} \Rightarrow \mathbf{M} (13)$$

Ou seja, as pessoas produzem uma mercadoria para disponibilizar dinheiro para a aquisição de outra mercadoria necessária a sua sobrevivência.

Os projetos de produção financiados pela Suframa constituem oportunidades de se superar a economia de sobrevivência à medida em que o efeito multiplicador de inversões de capitais produtivos no chão amazônico, certamente oportunizará o reinvestimento de recursos para novos investimentos produtivos. A equação demonstrando a nova relação econômica seria:

$$D \Rightarrow M \Rightarrow D (13)$$

Ou seja, as estruturas de produção, administradas segundo os ordenamentos de mercado, buscariam o lucro, o qual alimentaria a possibilidade do círculo virtuoso da "riqueza" para as pessoas que habitam o interior da Amazônia ocidental.

Recomendações

1. Potencialidades Econômicas

Num trabalho conjunto com a Fundação Getúlio Vargas - FGV, através de sua subsidiária o Instituto Superior de Administração e Economia - ISAE, e os Governos dos Estados de sua área de atuação, a Suframa identificou e sistematizou as potencialidades econômicas da região.

Atualmente a Suframa dispõe de um conjunto de informações técnicas, aprimoráveis ao longo do tempo, pertinentes às potencialidades regionais, as quais foram definidas em ordem decrescente de importância dos fatores potenciais, isto é, recursos, produtos, setores, ramos e/ou atividades detectadas na área de estudo(15).

Tais fatores potenciais foram agrupados em produtos de abastecimento local e regional e de mercado amplo, o qual contempla, além dos mercados local e regional, o nacional e/ou internacional(15).

Os produtos potenciais de abastecimento local e regional viabilizam um grupo de atividades – que deverão ser estruturados oportunamente como integrantes de um *cluster* - vinculadas à população de cada Estado, que demanda estes tipos de produtos. Portanto, suportam uma pressão empresarial limitada e crescem de acordo com fatores como renda e população, entre outros(15).

Por sua vez, os produtos potenciais de mercado amplo possuem um perfil mercadológico de tendência crescente – que também deverão ser estruturados oportunamente como integrantes de um *cluster* -, correspondendo a culturas ou atividades econômicas que já possuem tradição de produção nas região e/ou aquelas que por enquanto não existem, mas que tem potencial e despontam como relevantes nos mercados local, regional, nacional e internacional, apresentando indicativos de investimentos(15).

Os mosaicos atual e futuros de oportunidades de investimentos, decorrentes dessas informações técnicas, constituem diretrizes para a interiorização do desenvolvimento e devem, portanto, compor a fonte para o dimensionamento dos projetos de produção, especialmente daquelas

potencialidades econômicas estruturadas em tecnologia intermediária e com aplicação nos mercados local e regional.

As decisões de investimentos em projetos de produção deverão, sobretudo, estar precedidas de avaliações das condições concretas e objetivas verificadas “in loco”, tanto pela tecnicidade da Suframa, quanto pelas próprias Prefeituras e demais atores locais, objetivando resultados mais rápidos e abrangentes(6).

2. Reprodução dos Investimentos Realizados nos Projetos de Produção

Os capitais produtivos que constituem os projetos de produção, após a aprovação das concernentes prestações de contas das Prefeituras por parte da Suframa, passam ao patrimônio das respectivas municipalidades, por força de Cláusula específica contida nos Convênios.

A vida longa dos investimentos em projetos de produção, na nossa percepção, pode e deve ser ampliada à medida em que se desenvolver mecanismos técnico-jurídicos de salvaguarda aos recursos disponibilizados. Propõe-se a idealização de cláusulas a serem estabelecidas nos próprios Convênios, de forma que os poderes executivos municipais da Amazônia Ocidental, mediante aplicação dos procedimentos contidos no art. 17, da seção VI, das alienações, da Lei nº 8.666, de 21.06.93, assumam o compromisso de repassar os projetos de produção financiados a associações sem fins lucrativos, ou até mesmo à cooperativas com fins lucrativos, necessariamente de origem local. Esta estratégia resguardaria a função do estado de indução do desenvolvimento, deixando a produção para competência da iniciativa privada(1).

Tais procedimentos poderão, ainda, ser precedidos de autorização explícita dos poderes legislativos (câmaras municipais da Amazônia Ocidental), e a operação dos projetos de produção fiscalizados pelos poderes judiciais (tribunais de justiça da Amazônia Ocidental), com vistas a assegurar a extensão dos benefícios em caráter genérico às comunidades locais organizadas em associações e/ou cooperativas, portanto, vedando proveitos de particulares(1).

Resumidamente, a renúncia fiscal, no PIM, permite uma apropriação tecnológica "de ponta", traduzida em competitividade, empregos e salários, enquanto os investimentos em tecnologia intermediária, via projetos de produção, acelera o processo de superação dos fatores de estagnação econômica e desvantagem social em que se encontram as populações do interior da Amazônia Ocidental.

Desta forma, a Suframa cumprirá plenamente sua missão de promover investimentos na Amazônia Ocidental, complementando sua tarefa de administrar e atrair investimentos privados

para o PIM, estruturados em capital & tecnologia exógenos e vinculados à concessão de incentivos fiscais especiais(1).

Referência Bibliográfica

1. **BOTELHO**, Antônio José Lopes, Convênios: Instrumentos de Desenvolvimento, FIEAM/Notícias, Informativo Mensal n° 80, Manaus, junho/98;
2. **BOTELHO**, Antônio José Lopes, Tecnologia Intermediária: opção para um país subdesenvolvido, Estudo de Problemas Brasileiros, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, cópia em brochura, setembro/88;
3. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
4. Contas Regionais do Brasil: 1987-1997, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 1999;
5. Contas Regionais do Estado do Amazonas: Produto Interno Bruto – PIB/1985-1997, Secretaria de Estado da Administração, Coordenação e Planejamento, Manaus, 2000;
6. Desenvolvimento Local: um negócio que se faz em rede, Rumos: Economia & Desenvolvimento para os Novos Tempos, ABDE Editorial, Junho de 2000;
7. Dicionário de Economia, Organizado e Supervisionado por Paulo Sandroni, editado pela Best Seller, em 1989;
8. Indicadores de Desempenho do Pólo Industrial de Manaus, www.suframa.gov.br;
9. Instrução Normativa n° 01, de 15.01.97, Secretaria do Tesouro Nacional: disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos;
10. Legislação Federal aplicada a Zona Franca de Manaus, www.suframa.gov.br;
11. Lei n° 8.666, de 21.06.93: institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
12. Lei n° 9.989, de 21.07.00: dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003;
13. **OLIVEIRA**, J.U. 1986. A Questão Agrária e o Capitalismo. São Paulo: Hucitec;
14. Portaria n° 057, de 13.03.98, Suframa: criou o Grupo de Análise de Solicitação de Recursos – GAS;
15. Projeto Potencialidades Regionais, Fundação Getúlio Vargas/Instituto Superior de Administração e Economia, Suframa, Manaus, cópia em brochura, dezembro/1988;
16. Resolução n° 052, de 01.08.97, Secretaria do Conselho de Administração da SUFRAMA: aprova os Critérios para Aplicação dos Recursos Financeiros da SUFRAMA nos Estados e Municípios da Amazônia Ocidental; e

17. **SCHUMACHER, E. F.** 1981. O Negócio é Ser Pequeno: um estudo de economia que leva em conta as pessoas. Rio de Janeiro: Zahar Editores.