

A INDÚSTRIA ELETRÔNICA BRASILEIRA REFÉM DA ZONA FRANCA DE MANAUS

*Ricardo Brinco**

A criação da Zona Franca de Manaus (ZFM) remonta a 28 de fevereiro de 1967, quando o Decreto-Lei nº 288 estabeleceu uma série de incentivos fiscais para os empreendimentos que ali se instalassem. O objetivo perseguido era o de consolidar um pólo de natureza agroindustrial, capaz de criar condições para o desenvolvimento da Amazônia. Ainda que o modelo básico da ZFM contemplasse, em seu conjunto, um distrito agropecuário, uma zona de livre comércio e um distrito industrial, é este último que acabou assumindo efetiva relevância. Na atualidade, está em fase de implantação o Entrepósito Internacional da ZFM, que, segundo o projeto, deverá transformar-se em um grande centro de vendas no atacado de produtos estrangeiros.

Um modelo pleno de benesses fiscais

Os destinos do distrito industrial sempre estiveram intimamente associados às generosas vantagens fiscais — com origem nas esferas federal, estadual e municipal — desfrutadas pelas empresas que ali operam. Os benefícios federais referem-se a isenções e reduções do Imposto de Renda (IR), do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Em âmbito estadual, as indústrias gozam da redução de alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e, em escala municipal, da isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

A sistemática de incentivos em vigor na ZFM está na origem de uma renúncia fiscal que assume grandes proporções: em 1993 e segundo previsões da Receita Federal, o equivalente a 18% do total de impostos arrecadados no País deixará de ingressar nos cofres públicos. Em relação ao volume global da renúncia fiscal praticada, Manaus deverá participar com cerca de 33% (PASTOR, 1993).¹

A dependência de Manaus em relação ao sistema de regalias fiscais é extrema, tendo gerado um modelo industrial que precisa continuar vivendo praticamente à margem do sistema tributário nacional para sobreviver. A situação de artificialidade existente — materializada na falta de vantagens comparativas que não aquelas proporcionadas pelo regime de benesses fiscais — torna-se flagrante toda vez que há qualquer

* Economista da FEE.

¹ O Orçamento da União de 1994 prevê a concessão de US\$ 6,453 bilhões a título de incentivos fiscais, o equivalente a 1,35% do PIB. Isso representa um acréscimo de US\$ 1 bilhão em relação aos valores de 1993 (FSP, 21.9.93, p.1-10).

intenção de introduzir alterações na política de incentivos para a região. Nessas ocasiões, paradoxalmente, são os próprios representantes do poderoso *lobby* defensor do modelo que se encarregam de alardear suas fraquezas. Isso ocorreu, por exemplo, no decorrer dos amplos debates que precederam a promulgação da Constituição de 1988, quando o então Governador do Amazonas, Amazonino Mendes, declarou que "(...) se não houver incentivos, ninguém vai querer investir na Amazônia" (AMUNDSEN, 1987). No mesmo tom, o superintendente da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) — obviamente imune à ironia contida em suas palavras — afirmava que a política para a ZFM não deveria ser alterada, visto se tratar de um "(...) modelo criado há vinte anos, com todo sucesso. A simples retirada do IPI, por exemplo, faria com que todas as indústrias saíssem de Manaus e voltassem para o Sul do país. Será uma debandada geral" (AMUNDSEN, 1987).

O fato é que, por ocasião da Assembléia Constituinte, o *lobby* que sustenta a ZFM conseguiu garantir-lhe mais 25 anos de existência. Isso ficou especificado no artigo 40 das Disposições Transitórias da Constituição Federal, que prorrogou seu prazo de vigência como área de livre comércio até o ano 2013. Face à revisão constitucional prevista para este ano, os empresários de Manaus e a Superintência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) já começaram a mobilizar-se, fazendo pressão junto a deputados, senadores, comissões técnicas do Congresso, jornalistas, etc., com vistas a desestimular qualquer mudança na legislação dos incentivos fiscais que rege as atividades da ZFM. Ao mesmo tempo, vêm também procurando exercer influência no sentido de não serem ampliados os incentivos e as isenções fiscais aplicáveis a outras regiões do País (FSP, 29.5.93, p.1-7).

O modelo exibe sua força

Até o presente, os atributos locacionais oferecidos pelo modelo da ZFM revelaram-se suficientemente decisivos para assegurar a manutenção de um forte parque industrial na região, e isso não obstante o seu distanciamento geográfico em relação aos principais centros consumidores do País, que se reflete nos preços dos fretes e eleva de forma significativa os custos de distribuição dos produtos. Esse fator é importante na medida em que, contrariamente à maior parte das zonas de processamento existentes no Mundo — que se definem como **plataformas de exportação** (BRINCO, 1985, p.28) —, Manaus sempre foi uma **plataforma de internamento**, com o mercado nacional constituindo o destino de parcela majoritária da sua produção.

Esse traço diferenciador fica bem evidenciado nos pesados déficits comerciais que a ZFM tem tradicionalmente mantido em suas transações com o Exterior. A título de exemplo, veja-se que, em 1988, para importações² da ordem de US\$ 800 milhões,

² Até as mudanças da "era Collor", as empresas do distrito industrial costumavam operar em regime de cotas de importação para insumos e componentes. A importância de tais cotas veio crescendo sistematicamente ao longo dos anos, em sintonia com a própria expansão das vendas globais realizadas pela ZFM. Assim, fixadas em cerca de US\$ 400 milhões em 1984 (MAGALHÃES, 1986), chegaram a US\$ 1,4 bilhão em 1990 (FERRARI, 1992). Esse regime de cotas ensejou tradicionalmente a prática de fraudes realizadas por empresas fantasmas. A situação mais extrema ocorreu em 1986, durante o Governo José Sarney, quando o Governo Federal precisou intervir na SUFRAMA, com a destituição do próprio superintendente e dos três superintendentes adjuntos.

se registraram exportações de somente US\$ 40 milhões em manufaturas (LOBATO, 1988). É verdade que as vendas externas se fortaleceram nos últimos anos, tendo alcançado US\$ 148 milhões em 1992 (HAMMES, 1993) e sendo de US\$ 200 milhões sua previsão para 1993. Os resultados do primeiro semestre alcançaram US\$ 69 milhões, representando um ganho de 13% relativamente ao mesmo período de 1992 (GM, 11.8.93, p.10). A esse desempenho das vendas externas, todavia, contrapõe-se o maior dinamismo das importações, que chegaram a US\$ 553,4 milhões, configurando uma variação positiva de 46% em relação a idêntico período do ano anterior. É interessante observar, já como constatação a respeito do estilo de industrialização que viceja na ZFM, a insignificância do aumento das compras externas de bens de capital nesse primeiro semestre de 1993, da ordem de apenas 0,8% (PASTOR, 1993).

Um ponto a ser ressaltado relaciona-se com a indiscutível relevância econômica assumida pela ZFM, conforme bem espelha a evolução do faturamento bruto de suas empresas em anos recentes. Basta dizer que, em 1985, as vendas globais realizadas pelo setor manufatureiro local foram estimadas em cerca de US\$ 2,5 bilhões. Já em 1990, tais valores haviam subido para US\$ 8,4 bilhões, tendo a seguir declinado em razão do aprofundamento dos efeitos recessivos no País. Baixaram, assim, para US\$ 6,4 bilhões em 1991 e US\$ 4,8 bilhões em 1992, havendo, contudo, previsões de superação desse movimento declinante em 1993, com o faturamento devendo ficar entre US\$ 6,5 bilhões e US\$ 7 bilhões (PASTOR, 1993).

Mudança de padrão tecnológico e desemprego

Nos últimos anos, o desempenho da ZFM foi intensamente comprometido pelo comportamento negativo da economia nacional, materializando-se em uma profunda retração das vendas e níveis crescentes de ociosidade da capacidade produtiva instalada. Ainda que os dados disponíveis a respeito do emprego local sejam imprecisos, não restam dúvidas quanto às conseqüências nefastas da crise sobre a sua oferta: os cerca de 85 mil postos de trabalho diretos do fim de 1989 e do início de 1990 (FSP, 15.12.90, p.B-11) estavam reduzidos a 35 mil em setembro de 1992 (HAMMES, 1993). A recuperação das atividades econômicas em 1993 teve o mérito de voltar a fazer crescer a ocupação direta de mão-de-obra, referida como sendo de 42,8 mil em agosto de 1993, aos quais podiam ser agregados outros 10 mil criados em regime de terceirização (PASTOR, 1993).

Um aspecto sintomático que, em uma primeira leitura, qualificaria o patamar tecnologicamente mais avançado em que se estaria dando a retomada das atividades industriais se reporta ao impacto amortecido desta última no tocante à reabsorção da força-de-trabalho. Conforme declarações do Secretário da Fazenda do Amazonas, "(...) as indústrias estão voltadas a produzir e a faturar como nos seus melhores tempos, mas com um número de empregados que equivale a um terço do que mantinham quando registravam cifras semelhantes (...)" (PASTOR, 1993).

De fato, a drástica queda verificada no número de postos de trabalho não teve a esperada contrapartida quando da volta à fase de crescimento das atividades produtivas, revelando uma relação muito atenuada entre novas empresas/expansão de instalações industriais e oportunidades adicionais de emprego. Afinal, apenas durante 1991 e 1992, cerca de 100 projetos foram aprovados pela SUFRAMA. É certo que

muitas indústrias locais buscaram adequar-se a um cenário de maior concorrência, privilegiando a mudança da base tecnológica, de forma a operar com maior eficiência, reduzir custos de produção e colocar no mercado produtos mais atualizados. Assim, grandes fabricantes — muitos deles filiais de multinacionais, cuja atuação responde a estratégias de caráter mundial — vêm direcionando um volume considerável de investimentos para a ZFM, resultando, em alguns casos, em plantas industriais que atendem aos "requisitos de modernidade e competitividade internacional". Nesse sentido, as novas instalações incorporam linhas produtivas bastante automatizadas, tendo compreensivelmente pequenos reflexos em termos do aumento do emprego a nível local. Um desses casos é o da Philco, que inaugurou uma fábrica de televisores a cores no distrito industrial, em fins de 1992, no valor de US\$ 25 milhões, e sendo 85% automatizada (FSP, 8.10.92, p.28).

Uma decorrência desse quadro combinado de recessão e alteração de padrão tecnológico reflete-se no aumento avassalador do contingente de desempregados na periferia de Manaus. Tal situação adquire contornos particularmente alarmantes tendo em conta o caráter determinante da ZFM no contexto regional. O fato é que o modelo implantado gerou uma economia de tipo "enclave", sem qualquer comprometimento com um projeto de desenvolvimento abrangente para a Amazônia. Veja-se, por exemplo, que a economia do Estado do Amazonas tinha uma dependência, em 1990, de cerca de 92% de atividades direta ou indiretamente ligadas à Zona Franca (JB, 30.5.91, p.91).

Uma manifestação concreta dessa situação pode ser vista na impressionante atração exercida pela capital amazonense, que vem aglutinando parcela crescente do total da população residente do Estado: 32,6% em 1970, 44,3% em 1980 e 48,0% em 1991.

As respostas dos fabricantes à crise e à abertura da economia

As dificuldades da indústria eletroeletrônica do País, associadas à prolongada recessão afetando o mercado interno, tornaram-se mais críticas a partir do processo de abertura comercial promovido pelo Governo Collor. Não obstante a manutenção de um certo nível de proteção tarifária e a definição de um cronograma de redução progressivo das alíquotas (de uma alíquota média inicial de 40% para 15% até o final de 1995), foi grande o impacto da concorrência estrangeira, ficando, assim, evidenciadas as dificuldades da indústria brasileira em conviver com os produtos importados. Buscando uma estratégia de adaptação, as empresas do setor acabaram sendo envolvidas em um traumático movimento de desestruturação e/ou reestruturação, que — na ausência de qualquer política oficial norteadora — se deu de forma desordenada e própria a cada grupo industrial. A influência deletéria da ZFM, nesse contexto, revelou-se marcante, como porta de entrada privilegiada de bens importados — acabados ou semidesmontados — com isenção parcial de impostos.

A abrangência econômica da ZFM é evidenciada pela quantidade e diversidade de empresas concentradas em seu distrito industrial, em número de 460 em maio de 1993 (FSP, 29.5.93, p.1-7). Tais empresas operam plantas industriais representativas dos segmentos produtivos mais variados, havendo, contudo, uma evidente especialização nos setores eletroeletrônico (praticamente 100% dos aparelhos de áudio e vídeo

fabricados no País), de canetas e isqueiros, relojoeiro (100% dos relógios produzidos no País), ótico (60% dos óculos e lentes), de material de transporte (100% dos veículos motorizados de duas rodas), de brinquedos e químico. Acrescente-se que, nos anos mais recentes, ganhou força o setor de informática.

Os grandes fabricantes vêm reagindo com estratégias diferenciadas no tocante a seus investimentos na ZFM. Assim, há os que francamente se mostram interessados em continuar favorecendo-se das vantagens proporcionadas pelos benefícios fiscais. É o caso, por exemplo, da subsidiária do grupo Sony, que opera com duas unidades fabris em Manaus e tem planos de aumentar a produção local de peças e componentes em 1993.

Outro caso é o da Gradiente, que — em meio a uma forte crise financeira — procedeu a uma profunda reestruturação de suas atividades. Para tanto, reduziu brutalmente o quadro de funcionários, inclusive de mão-de-obra altamente qualificada, fechou suas unidades de componentes de São Paulo e concentrou a produção em Manaus, passando a importar praticamente todos os insumos que utiliza na montagem de seus equipamentos. Nas palavras de seu Diretor-Presidente, "(...) fizemos direitinho o que a política do governo nos condicionou: exportamos empregos para muitos países do Sudeste Asiático, principalmente". A estratégia da Gradiente, nas presentes circunstâncias, é formar alianças com vários fornecedores externos, buscando preservar a mobilidade entre ofertantes de tecnologia, ao contrário de outros grupos nacionais do setor eletroeletrônico, que preferiram se vincular a um único fornecedor (RAPOSO, 1992).

Mais um exemplo de atuação é o da Sharp do Brasil, que produz em Manaus uma linha variada de produtos eletroeletrônicos. Adaptando-se às mudanças, a empresa adotou a filosofia da busca da competitividade através da maior incorporação de componentes importados e da terceirização de atividades, passando a fabricar diretamente apenas aquilo que lhe sai mais barato ou que não pode ser adquirido de terceiros. Segundo as declarações de seu vice-Presidente,

"(...) o que se questionava no passado era produzir na ZFM ou em São Paulo para abastecer o mercado interno. Agora o discurso é outro: vamos produzir no País ou fora daqui? (...) com a abertura do mercado nacional, os principais concorrentes da indústria brasileira eletroeletrônica estão na Tailândia e na Coreia. A grande questão agora é como tornar essas companhias instaladas em Manaus mais competitivas. Hoje, sabemos que é mais barato trazer para o porto de Santos produtos da Coreia do que de Manaus" (DCI, 10.12.92, p.10).

Há também os exemplos das tradicionais rivais Consul e Springer na área de refrigeração, cujo último lance de disputa envolve a instalação, por parte da primeira, de uma planta para fabricar aparelhos com preços 20% mais baixos no distrito industrial. Com isso, a Springer decidiu reativar sua unidade produtiva de Manaus, de forma a igualmente se candidatar aos incentivos fiscais. Nos termos colocados pelo seu Diretor-Presidente, "(...) se o concorrente foi atrás dos benefícios de Manaus, nós também temos que ir" (FSP, 26.6.93, p.2-5).

Por outro lado, identificam-se também as situações de empresas que simplesmente optaram pela desativação de suas instalações industriais. É o caso da multinacional Bosch, que decidiu encerrar as atividades produtivas no Brasil, fechando suas duas unidades da ZFM e passando a abastecer, através de um distribuidor, o mercado com produtos importados. Na origem dessa decisão, está a avaliação de que "(...) a

fabricação nacional desses produtos, mesmo com incentivos, especialmente os da Zona Franca de Manaus, está agora sob forte pressão da concorrência internacional e inviabilizada" (FSP, 31.3.93, p.2-3).

Outro caso significativo é o da Philco, que decidiu suspender provisoriamente a produção de equipamentos de áudio em Manaus. Da mesma forma, foram a recessão e a abertura de mercado que determinaram essa reavaliação das linhas de produtos: "Não é competitivo no momento fazer sistemas de som no Brasil porque não dá para ter escala de produção pela variedade de modelos" (FSP, 31.3.93, p.2-3).

A indústria de componentes paga o pato

Foram também desastrosas as consequências da liberalização do mercado, e da própria recessão, para a indústria brasileira de componentes, que viu minguar o número de seus clientes. A queda de seu faturamento espelha bem tais circunstâncias: apenas entre 1990 e 1992, houve uma redução de 59% na área de circuitos impressos; de 50% na de componentes eletromecânicos; de 54% na de eletrônicos passivos; e de 67% na de dispositivos a semicondutor (FSP, 29.3.93, p.1).

O número de empresas atuando nesse campo acompanhou o movimento declinante das vendas, com retração de 35% entre 1990 e maio de 1993, o mesmo ocorrendo com o contingente de pessoal ocupado, que diminuiu de 30 mil para 16 mil (KARAM, 1993). Observe-se que a incidência das demissões afetou com maior intensidade os quadros de mais alta qualificação, em especial aqueles atuando na área de pesquisa e desenvolvimento.

O desempenho recente da indústria brasileira de componentes, certamente o pior de sua história, foi efetivamente agravado pela enxurrada de produtos acabados e de componentes importados que passaram a ingressar no País. Isso refletiu também a busca de adaptação de muitas empresas demandantes, em especial as filiais de multinacionais, às novas regras do jogo, fazendo-as optar por dasativar parcialmente linhas de produção e adotar uma estratégia de importar produtos acabados ou em regime de SKD (parcialmente desmontados) para abastecer o mercado.

O papel da ZFM nesse contexto — em função da forte base produtiva de bens eletrônicos de consumo ali representada — é exemplar enquanto ameaça de liquidação do parque produtor brasileiro de componentes. Na origem do problema, identifica-se a já referida ausência de uma política industrial integrada para o complexo eletrônico, substituída por decisões de amplo impacto, adotadas sem uma avaliação global e em nome de um autodenominado projeto modernizante. A questão crucial reporta-se à impossibilidade de, nessas condições, superar o fosso entre qualquer estratégia de fomento às atividades de microeletrônica (e ao setor de componentes em geral) e uma política industrial que desconsidera, pura e simplesmente, a conveniência do desenvolvimento de projetos em âmbito nacional.

Um novo ator em cena: o processo produtivo básico

A flexibilização das barreiras alfandegárias afetou também as exigências em termos dos índices de nacionalização, uma sistemática seguida, durante muito tempo, para os bens fabricados em Manaus e condição *sine qua non* para a qualificação das empresas ao regime de incentivos fiscais. Essa "estratégia de nacionalização" fixava apenas um determinado percentual de componentes e peças de origem nacional a serem incorporadas na montagem dos bens acabados, eludindo toda questão relativa a custos de produção ou a preços finais de venda dos produtos. É verdade que os índices de nacionalização, freqüentemente, eram objeto de superestimação, por conta da incorporação de insumos importados e "nacionalizados" em condições fraudulentas. De qualquer modo, houve efetivamente no passado um grande esforço para elevar o grau de nacionalização dos produtos da ZFM, chegando este a atingir, em média, 75% e variando de acordo com o segmento produtivo considerado. Assim, em 1987, era de 57% no pólo relojoeiro, 65% no ótico, 65 a 94% (de acordo com a cilindrada) no de duas rodas e 85 a 94% no de áudio. Isso se refletia no intercâmbio mantido com os fornecedores brasileiros: dos US\$ 2,8 bilhões em compras realizadas por Manaus em 1988, mais de 70% tinham origem no próprio mercado interno, basicamente em São Paulo (PEREIRA, 1987).

A SUFRAMA sempre manteve uma posição muito crítica em relação aos índices de nacionalização, sob o argumento de serem eles os determinantes da obsolescência tecnológica imperante. Ou seja, a contrapartida de sua manutenção em patamares elevados seria a baixa competitividade internacional dos produtos da ZFM, que só poderia ser revertida pelo aumento da incorporação de componentes e de peças do Exterior. Com isso, seria facilitada a atualização tecnológica dos bens ali fabricados, abrindo-se igualmente o caminho para a redução de custos por conta do abastecimento de insumos baratos procedentes do Sudeste Asiático.

Ao soprares os ventos da abertura comercial, o critério dos índices de nacionalização acabou sendo afastado da nova política industrial para a ZFM, sancionada em dezembro de 1991 (Lei nº 8.387). Para evitar a simples e previsível criação de um grande corredor de importações na região, a nova regulamentação introduziu o chamado critério do **processo produtivo básico**, correspondente a um determinado nível de industrialização a ser fixado para cada setor industrial. A idéia do processo produtivo básico foi a de definir um sistema tal que, garantindo a agregação de significativo valor por parte do fabricante brasileiro, redundasse também em baixa dos custos de produção a partir da incorporação de componentes importados. Isso deveria garantir o banimento das meras maquiadoras de produtos na ZFM.

Com a aplicação da nova sistemática e, em tese, com seu cumprimento pelas empresas da ZFM, ficou assegurado o direito à isenção integral do IPI e à redução de até 64% do ICMS e de 30% do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Foi também garantido — à guisa de "compensação" — que, no caso dos bens com concentração de produção em Manaus, os concorrentes de outras regiões sofreriam um acréscimo de 10% no seu IPI. Igualmente, foi acertada a redução em 88% da alíquota do Imposto de Importação dos insumos incorporados pelas linhas de montagem da ZFM, a ser quitado quando da comercialização dos produtos no País. Observe-se que, na prática, isso implica a cobrança de uma tarifa extremamente baixa, da ordem de 1,4 a 1,8%.

Colagem de etiquetas como denominador comum da industrialização

A aprovação do projeto redefinindo as atividades na ZFM ocorreu às pressas, e a nova lei entrou em vigor muito antes da devida regulamentação,³ inicialmente prevista para 120 dias, mas que só viria a ocorrer em março de 1993. Por outro lado, os efeitos em termos da "desnacionalização" dos bens fabricados foram imediatos, um caso exemplar é o dos televisores e videocassetes, cujo índice de nacionalização caiu de 85 para 65%. Na ausência da referida regulamentação do processo produtivo básico, a supressão dos índices de nacionalização foi generosa e disseminadamente interpretada como o sinal verde para um desenfreado *shopping* de peças, componentes e subconjuntos no Exterior.

O efeito combinado desses desdobramentos explica, em boa medida, a avalanche de novos investimentos contabilizados pela ZFM. Dentre estes, despertam atenção os relativos à instalação de montadoras de veículos utilitários. De fato, até 1992, chegavam a oito os projetos aprovados, envolvendo a aplicação de recursos globais da ordem de US\$ 850 milhões. Tratava-se, em muitos casos, de associação de grupos locais com empresas internacionais — como a norte-americana Chrysler, a sul-coreana Kia Motors e a japonesa Mitsubishi (ATAÍDE, 1992).

Todavia o que ocorreu nessa fase de implantação da nova política industrial na ZFM foi, conforme atestado por situações bem documentadas, apenas mais um episódio de maquiagem industrial, no qual produtos vindos do Exterior — praticamente acabados — chegaram ao porto de Manaus. Um desses casos envolveu um lote de *pick-ups*, que receberam o selo *Made in Manaus* nos galpões da empresa "fabricante". Aos veículos, faltavam apenas "o jogo de estofados, as portas e os faróis", naturalmente também desembarcados prontos, dentro de caixotes (FSP, 27.3.93, p.1-8).

Outro caso ilustrativo dessa assumida prática em Manaus⁴ é o de um projeto submetido ao Conselho de Administração da SUFRAMA que previa a produção de um

³ Na ocasião, foram extremamente acirradas as discussões opondo interesses da indústria local aos de outras regiões do País. A título ilustrativo, veja-se que a Secretaria de Desenvolvimento Regional, órgão ligado à Presidência da República e tradicional defensora da ZFM, exerceu fortes pressões no sentido de esvaziar o novo critério do processo produtivo básico. Revelando-se sensível à demanda, o Senado chegou a introduzir um item na regulamentação pertinente, considerando como nacionais os componentes fabricados com base em insumos importados e que fossem incorporados aos bens fabricados em Manaus. Nesses casos, a alíquota de importação seria reduzida a zero.

A reação da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), nas palavras de seu Presidente, reflete bem o estado de ânimo então imperante: "(...) se o projeto passar como está, Manaus se tomará cada vez mais uma zona montadora. A partir de 94, com as alíquotas reduzidas em função da política industrial de comércio exterior, Manaus deixará de ser competitiva e aí o país passará a ser só importador, já que haverá poucas indústrias operando em outras regiões" (Inform. Hoje, 1991).

⁴ "Boa parte das grandes indústrias instaladas na Zona Franca de Manaus foi apontada como maquiadora de produtos importados do exterior. A primeira pesquisa a listar aparelhos importados que receberam etiqueta de 'Made in Zona Franca de Manaus' foi feita pelo Sindicato dos Metalúrgicos de Manaus com a colaboração de empregados das empresas

"No estudo, a entidade lista, como produtos maquiados, filmadoras e aparelhos de áudio e vídeo com as séries da Sharp, brinquedos da Milmar, videocassetes da Gradiente, motores de popa da Yamaha e caminhonetes Besta. Anexos ao estudo estão fotografias das caminhonetes já montadas na fábrica da Kia Motors, ainda em fase de implantação, e o número da série de todos os produtos." (RIBEIRO, 1993).

milhão de aparelhos de áudio e som por ano, com base em investimentos de apenas US\$ 400 mil. A título comparativo, é preciso ter presente que a Gradiente, para instalar uma linha de produção equivalente, precisou realizar investimentos de US\$ 40 milhões (LEONEL, 1993).

Dados tais excessos, a própria SUFRAMA viu-se compelida a baixar uma portaria (em agosto de 1993) desautorizando seis empresas da ZFM de importarem insumos com isenções fiscais. O motivo da suspensão foi a não-observância, constatada em visitas de inspeção, do processo produtivo básico, ou seja, a prática de maquiagem industrial.

Manaus: mas isto fica no Brasil?

Não é difícil compreender que a implantação de um modelo como o da ZFM haveria de ter forçosamente impactos significativos a nível da distribuição espacial da indústria brasileira. Com efeito, por força do artificialismo associado ao mecanismo dos incentivos fiscais, mais cedo ou mais tarde, teria de ficar comprometida, senão inviabilizada, a sobrevivência de determinados segmentos produtivos no restante do território nacional. Uma baixa de primeira hora foi a da indústria nacional de televisores, antigamente localizada em São Paulo e que acabou dizimada. Desde então, o problema nunca deixou de ter atualidade, ainda que tenha adquirido maior abrangência em termos dos segmentos produtivos envolvidos, afetando em tempos mais atuais também a informática.

Na realidade, são antigos os desígnios de implantar um pólo de informática na ZFM, tendo isso sempre encontrado forte resistência por parte da indústria nacional, representada pela Associação Brasileira da Indústria de Computadores e Periféricos (ABICOMP), e pela Secretaria Especial de Informática (SEI). Já em 1986, sem autorização desta última, a SUFRAMA havia permitido a instalação de montadoras de produtos de informática em Manaus, por ela rotulados como bens intermediários, a saber, placas de circuito impresso, teclados e *displays*.

Todavia foi em 1991 que o referido pólo começou a adquirir consistência, com a decisão do Conselho de Administração da SUFRAMA de aprovar a implantação de oito projetos do setor. Por essa época, a questão de saber se os incentivos da ZFM se somavam cumulativamente aos da Lei de Informática já se tornara meramente acadêmica, na medida em que, desde novembro de 1990 — com o fim do I Plano Nacional de Informática (PLANIN) —, estes últimos se encontravam suspensos. Nesse contexto, com a produção de bens de informática em Manaus gozando de incentivos fiscais e as indústrias dessa área no resto do País sofrendo a forte concorrência do contrabando⁵,

⁵ Segundo estimativas da ABINEE, o contrabando seria responsável por cerca de 70% dos equipamentos de informática (entre microcomputadores, terminais de vídeo, fac-símiles, impressoras, *winchesters*, etc.) anualmente comercializados no País. No caso específico dos micros, a participação seria de 60%, equivalendo a 180 mil unidades (LONTRA, DIAS, 1991).

passou a colocar-se como alternativa a ser necessariamente considerada a instalação ou a transferência de plantas produtivas para a ZFM, a fim de ali produzir a preços competitivos.⁶

O debate sobre o fato de a Lei de Informática aplicar-se ou não a Manaus ocupou anos de intermináveis discussões, tempo em que a administração da ZFM — ignorando todos os pareceres e protestos — seguiu canalizando investimentos para a região. Finalmente, acabou sendo tomada uma decisão, e esta reafirmava a não-validade da ação legislativa da SUFRAMA no domínio da informática. Ou seja, os projetos por ela patrocinados gozariam estritamente do tratamento dispensado às demais empresas do setor em todo o território nacional, com o que ficava consagrada a vigência da Lei de Informática também em Manaus. Assim, **pelo menos até outubro de 1992** — fim da reserva de mercado —, ficaram formalmente excluídos os bens de informática da lista de produtos passíveis de fabricação em Manaus sob a égide das benesses fiscais locais.

Nesse mesmo ano e também ao longo de 1993, verificaram-se frequentes disputas entre — digamos, para simplificar as coisas — os representantes dos interesses da ZFM e os dos grupos do setor de outras regiões. O *leitmotif* das opiniões desabonadoras então emitidas, de um lado como de outro, centrava-se nas acusações de maquiagem de produtos contrabandeados. Sem pretender pôr a mão no fogo pela indústria brasileira de informática, o certo é que, no caso da SUFRAMA, um exame superficial de alguns dos projetos a ela submetidos — muitos dos quais aprovados — revela óbvios indícios dessa disseminada prática de montar, em Manaus, produtos trazidos prontos do Exterior.⁷ O próprio Governador do Amazonas, Gilberto Mestrinho, admitiu os riscos da situação, quando declarou que "(...) a SUFRAMA está acabando com a Zona Franca ao fechar os olhos para o contrabando. Empresas fantasmas estão importando produtos prontos, trocando apenas a embalagem e colocando o selo de produzido na Zona Franca (...)" (ROSSI, 1993).

As autoridades da ZFM mostraram-se efetivamente coniventes com projetos em situação problemática, alguns dos quais não passando de meras fachadas, enquanto entrepostos comerciais de revendedores de Miami. Mais do que isso, se a situação pôde prolongar-se tanto foi porque, com o fim da reserva de informática, com a falta de regulamentação a tempo do processo produtivo básico⁸ e dado o *imbróglia* legal regendo as atividades no distrito industrial,⁹ a SUFRAMA desempenhou um papel

⁶ "Para as empresas instaladas em São Paulo, que realmente construíram suas marcas fabricando produtos de informática no país, mudar-se para Manaus é a última chance de sobrevivência como indústrias, num mercado onde imperam o contrabando e a concorrência predatória de produtos maquiados. Para quem já está em Manaus, é uma decorrência natural do negócio, ainda mais que as exigências, sem o processo produtivo, tornaram o patamar de investimentos muito acessível. Para quem vem do exterior, é uma forma de ganhar mercado pagando pouco imposto (...)" (Inform. Hoje, 1993).

⁷ "Alguns projetos apresentam faturamento anual de US\$ 4 milhões a US\$ 12 milhões por empregado, o que gerou suspeitas de maquiagem de produtos contrabandeados. O padrão internacional é de um faturamento médio de US\$ 120 mil por empregado no setor de informática" (MOSSRI, 1993).

⁸ É apenas a partir de outubro de 1993 que a SUFRAMA espera dispor das especificações dos processos produtivos básicos relativos a 95% da produção local.

⁹ "De saída, é muito difícil entender que regras estão em vigor. O desmonte da política industrial no governo passado e a não-regulamentação da nova lei da Zona Franca (nº 8 387, de dezembro de 1991) no que se refere à exigência do processo produtivo, que substituiu o índice de nacionalização, criaram uma grande Babel, onde cada um interpreta o arsenal legal à sua maneira. E o resultado é que a indústria de Manaus está virando só maquiadora de produtos importados (...)" (LANDIM, DIAS, 1993).

muito atuante no sentido da aprovação de dezenas de projetos. O problema chegou a tal ponto que se fez necessária a intervenção direta do Palácio do Planalto para reverter decisões tomadas pelo seu Conselho de Administração. Após inúmeras reuniões políticas e técnicas, ficou decidido que — para fazer jus aos incentivos fiscais, em especial à redução do Imposto de Importação e à isenção do IPI — as empresas de Manaus **precisariam cumprir** o critério do processo produtivo básico.

Ou seja, as firmas do distrito industrial deveriam enquadrar-se no que já havia sido acertado quando da redefinição da política industrial para a região. Isso é equivalente ao processo também em vigor, desde abril de 1993, para as empresas de informática instaladas em outras áreas do País, mais concretamente, a montagem própria das placas ou sua aquisição junto a fornecedores brasileiros.¹⁰ Esta é a interpretação do texto da Lei de Informática no capítulo referente às exigências para que o produto possa ter direito aos incentivos previstos com base no **significativo valor agregado**: isenção do IPI e dedução do Imposto de Renda até o limite de 50% em gastos com pesquisa e desenvolvimento, correspondentes a pelo menos 5% do faturamento bruto realizado. Pretende-se, com isso, evitar a mera integração de placas importadas a equipamentos considerados de fabricação nacional, forçando a fabricação desse tipo de componentes no próprio País. No caso de importação das placas, permanece a obrigação de pagamento do IPI, redundando em um aumento de custos da ordem de 15% para a empresa produtora do bem final. Ficou desautorizada a prática da triangulação, velha conhecida na ZFM e segundo a qual uma firma coligada ou uma terceira poderiam adquirir placas importadas e revendê-las, sendo as mesmas encaradas a partir daí como nacionais quando de sua utilização pela empresa montadora, que, assim, estaria qualificada a se beneficiar dos incentivos fiscais.

Nessa ocasião, foi também criada uma comissão interministerial, com a finalidade de propor normas moralizadoras para o funcionamento da ZFM dentro dos parâmetros legais. Observe-se que, enquanto a referida comissão preparava seu relatório, o Conselho de Administração da SUFRAMA voltou à carga, aprovando 11 projetos da área de informática em sua reunião de 28 de junho de 1993.

A verdade é que os atrativos diferenciais da ZFM para os bens de informática continuam merecendo atenção, mesmo se algo relativizados pela possibilidade de isenção do IPI também para os produtores de outras regiões, medida que vigorará até outubro de 1999.¹¹ Na prática, são vários os grandes fabricantes que já manifestaram intenção de iniciar ou ampliar atividades na Região Norte, ainda que não abandonando suas instalações produtivas no centro do País. Essa é a opção da Monydata, que decidiu deslocar parte de sua linha de montagem de micros para o distrito industrial, sendo também os casos da ITAÚTEC, SID, AcBR, dentre outros. Há igualmente situações como a da Digirede, que parece estar revendo uma decisão anterior nesse

¹⁰ "(...) implica a montagem de todos os componentes nas placas de circuito impresso; a montagem das partes elétricas e mecânicas, totalmente desagregadas, em nível básico de componentes; e a integração das placas eletrônicas e das partes elétricas e mecânicas na formação do produto final" (Inform. Hoje, 1992).

¹¹ Além dos incentivos proporcionados pela Lei de Informática, existem alguns outros de âmbito regional, como aquele em vigor no Estado de São Paulo desde 19 de abril de 1993. O decreto então assinado reduziu de 12 para 6% a alíquota do ICMS incidindo sobre produtos de informática acabados e isentou do tributo os insumos incorporados. A medida visa, pela equiparação de vantagens fiscais e redução do custo final do produto, elevar a competitividade dos bens fabricados no Estado e, assim, dar condições a São Paulo de conservar suas indústrias de informática.

sentido. Em qualquer circunstância, o fator decisivo prende-se a uma avaliação individual de cada empresa — abrangendo cada item de sua linha produtiva — em relação às possibilidades de produzir bens a preços competitivos e, assim, sustentar posições no mercado.

Uma tentativa de situar Manaus no mapa do Brasil

O fato é que não é possível continuar convivendo com uma situação em que uma região do País funciona à margem da Federação, criando e aplicando legislação em benefício próprio. Os trabalhos da já anteriormente citada comissão interministerial constituída para sugerir novos procedimentos para a ZFM, concluídos em 31 de junho último, podem ser um bom ponto de partida para reverter esse quadro. Para tanto, o relatório submetido à Presidência da República precisa ser aprovado e transformado em documento legal e alguns de seus pontos receberem regulamentação complementar.

As recomendações apresentadas são de natureza bastante abrangente, aplicando-se com detalhe à sistemática de apresentação dos projetos industriais, sua análise, acompanhamento e fiscalização. Dentre os critérios de apresentação considerados, destacam-se: declaração da empresa de que a industrialização proposta atende ao processo produtivo básico; fim da apresentação de projetos sob forma simplificada (exceto para micro e pequenas firmas); detalhamento do capital social da empresa e sua composição; prazo de implantação do empreendimento; relação detalhada de máquinas, ferramentas e instalações industriais; listagem de matérias-primas e componentes utilizados, com identificação do fornecedor; e indicação das tecnologias de processo e de produto adotadas (se de terceiros, com comprovação de cedência ou licenciamento; justificativa da tecnologia selecionada; condições de desenvolvimento próprio ou de absorção de tecnologia adquirida). Um aspecto preocupante, todavia, relaciona-se à manutenção de todos os procedimentos de fiscalização em mãos da própria SUFRAMA, quando a melhor solução passaria, compreensivelmente, por uma auditoria externa.

Outro ponto importante abordado no relatório está afeto à constituição do Conselho de Administração da SUFRAMA, a ser reformulado, de modo a dar maioria de representação ao Governo Federal. De fato, na sua composição atual de 17 membros, verifica-se sempre uma vantagem de, pelo menos, 10 votos favoráveis (considerando governadores e prefeitos da região amazônica e o representante do Ministério da Integração Regional) às reivindicações locais.

Considerações finais

O modelo da ZFM é, por natureza, importador. A tentativa de romper esse quadro pela aplicação dos índices de nacionalização disfarçou durante algum tempo a gravidade do problema, que ficou plenamente exposto a partir da definição da nova política industrial para a região e do descontrole legal que se seguiu. Mesmo com a aplicação das normas mais rígidas de funcionamento agora previstas, as tendências apontam no sentido da manutenção da dependência em relação às compras externas, do baixo nível de ocupação da mão-de-obra e de uma competitividade que se alimenta, em grande medida, dos subsídios.

Com base na apreciação dos discutíveis retornos econômico-sociais da ZFM para o País e para a própria Amazônia, seria oportuna a proposição de outra estratégia de desenvolvimento para a região. Precisaria ser uma proposta capaz de preservar os atuais investimentos de um brusco sucateamento, o que pressupõe uma fase de transição, com diminuição progressiva dos incentivos fiscais hoje ali praticados. Isso equivale a dizer que, no médio prazo, permaneceriam atuando apenas os fabricantes instalados no distrito industrial que alcançassem uma efetiva competitividade. Para a Amazônia como um todo, resta sempre a possibilidade de procurar uma verdadeira alternativa de desenvolvimento, capaz de tirar melhor proveito de seus vastos recursos.

Bibliografia

- AMUNDSEN, Limeira (1987). Titular da Suframa prevê "debandada geral" se houver redução de incentivos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 ago., p.19.
- ATAÍDE, Maria Cristina (1992). Zona Franca corre contra o tempo para ganhar competitividade. **Diário Comercio Indústria**, São Paulo, 1 set., p.1 e 10.
- BRINCO, Ricardo (1985). A Zona Franca de Manaus e os destinos da microeletrônica brasileira. **Indicadores Econômicos RS**, Porto Alegre: FEE, v.13, n.1, p.25-46.
- DIÁRIO COMÉRCIO INDÚSTRIA (10.12.92). Zona Franca reduz empresas em 20%. São Paulo, p.10.
- FERRARI, Lvia (1992). Importações da Zona Franca caem para US\$ 600 milhões. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 9 set., p.3.
- FOLHA DE SÃO PAULO (15.12.90). Indústrias dão férias a 50 mil na Zona Franca. São Paulo, p.B-11.
- FOLHA DE SÃO PAULO (21.9.93). Fazenda quer suspensão de incentivos fiscais. São Paulo, p.1-10.
- FOLHA DE SÃO PAULO (26.6.93). ZFM atrai Consul e Springer. São Paulo, p.2-5.
- FOLHA DE SÃO PAULO (27.3.93). Mitsugar traz 100 picapes prontas do Japão. São Paulo, p.1-8.
- FOLHA DE SÃO PAULO (29.3.93). Cai a receita dos fabricantes de componentes. São Paulo, p.1, cad 2.
- FOLHA DE SÃO PAULO (29.5.93). Empresários da Zona Franca lutam contra mudanças na Constituição. São Paulo, p.1-7.
- FOLHA DE SÃO PAULO (31.3.93). Bosch anuncia fechamento de fábrica de rádio em Manaus. São Paulo, p.2-3.
- FOLHA DE SÃO PAULO (8.10.92). Nova fábrica da Philco produzirá 800 mil tvs. São Paulo, p.28.
- GAZETA MERCANTIL (11.8.93). Exportações da região crescem 13% no semestre. São Paulo, p.10.

- HAMMES, Maria Isabel (1993). Competitividade é a palavra de ordem. **Zero Hora**, Porto Alegre, 6 jun., p.11, caderno de economia.
- HAMMES, Maria Isabel (1993a). Zona Franca muda para sobreviver. **Zero Hora**, Porto Alegre, 6 jun., p.10, caderno de economia.
- INFORMÁTICA HOJE (1991). Os tentáculos da Zona Franca. São Paulo: Plano Editorial, v.6, n.302, 18 nov., p.20.
- INFORMÁTICA HOJE (1992). O acordo da Zona Franca: solução sem traumas. São Paulo: Plano Editorial, v.8, n.317, 3 ago., p.5.
- INFORMÁTICA HOJE (1993). Linhas de montagem na mala. Destino: Manaus, Amazonas. São Paulo: Plano Editorial, v.8,n.330, 15 mar., p.8.
- JORNAL DO BRASIL (30.5.91). Demissões chegam a 18 mil. Rio de Janeiro, p.91.
- KARAM, Rita (1993). Caiu número de fabricantes de componentes no mercado. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 6 maio, p.12.
- LANDIM, Estela, DIAS, Lia R. (1993). A Zona Franca, sob fogo cruzado. **Informática Hoje**, São Paulo: Plano Editorial, v.8, n.330, 15 mar., p.24.
- LEONEL, Luis (1993). Legislação filosófica. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 30 mar., p.13.
- LOBATO, Elvira (1988). Déficit da Zona Franca de Manaus deve crescer. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 dez., p.B 10.
- LONTRA, Heloisa D., DIAS, Lia R. (1991). A Zona Franca começa a ganhar a briga. **Informática Hoje**, São Paulo: Plano Editorial, v.6, n.274, 1 abr., p.6.
- MAGALHÃES, Elmar (1986). Sinal verde para cotas. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 4 abr., p.3.
- MOSSRI, Sônia (1993). Zona Franca tem 44 projetos irregulares. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 mar., p.1-7.
- PASTOR, Luiza (1993). Incentivos fiscais já representam 17% do total dos impostos arrecadados. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 1 jul., p.10.
- PASTOR, Luiza (1993a). Volume de importações no semestre foi 46% maior. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 5 ago., p.9.
- PASTOR, Luiza (1993b). Definição de processos produtivos até novembro. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 10 set., p.8.
- PASTOR, Luiza (1993c). Emprego não acompanha retomada. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 14 jul., p.14.
- PEREIRA, José Matias (1987). Manaus poderá ser o terceiro maior parque industrial do País. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 27 mar., p.4.
- RAPOSO, Márcia (1992). Os cortes e os planos da Gradiente para enfrentar a concorrência externa. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 13 nov., p.7.
- RIBEIRO, Efrém (1993). Sindicato aponta maquiagem. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 mar., p.1-10.
- ROSSI, Clóvis (1993). Governo define amanhã subsídio de US\$ 1,4 bi. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 mar., p.1-8.