

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA

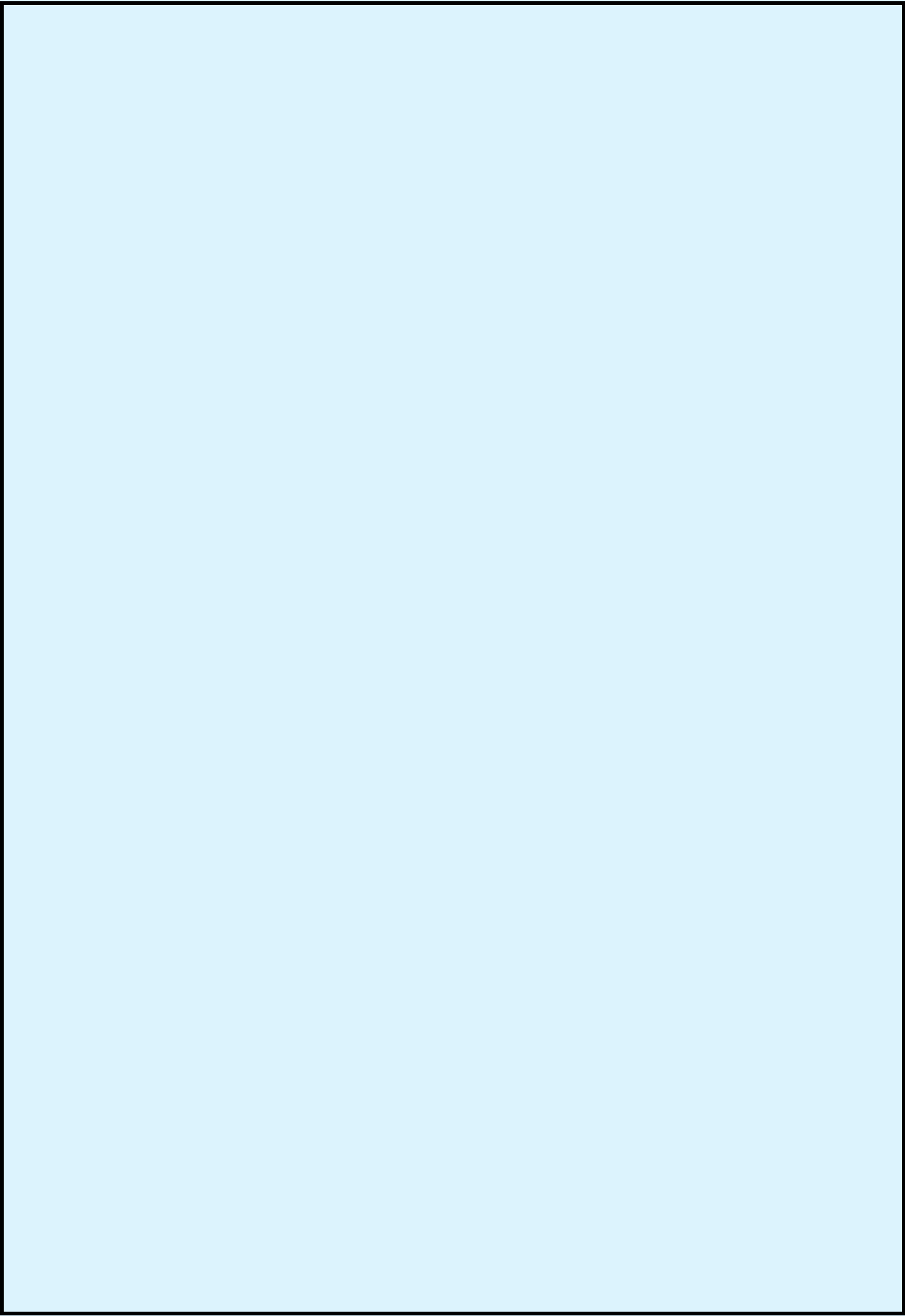
**DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA E PROMOÇÃO DA BIOECONOMIA A PARTIR
DA ZONA FRANCA DE MANAUS**

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA

DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA E PROMOÇÃO DA BIOECONOMIA A PARTIR DA ZONA FRANCA DE MANAUS¹

Agosto de 2020

¹ Trabalho realizado pelo grupo de trabalho “GT-Pós Pandemia Amazonas”, criado para pensar soluções inovadoras para o Estado do Amazonas, de modo sustentável, alinhado à criação de valor e melhoria na qualidade de vida da população da região. Para o desenvolvimento deste trabalho o GT discutiu o tema com diversos setores da sociedade, entre eles, empresários, especialistas, personalidades de renome nacional e pesquisadores localizados em centros de pesquisa de excelência.



Sumário Executivo

- O Brasil tem experimentado baixas taxas de crescimento econômico e quadro de semi-estagnação da produtividade do trabalho. Para os próximos anos, tem-se **desafios** adicionais advindos da adoção de novas tecnologias disruptivas em linha com a economia digital, além do acelerado envelhecimento da população. Em adição, o quadro das finanças públicas coloca ainda mais obstáculos para as perspectivas de crescimento de curto e médio prazos.
- Contudo, o país conta com **extraordinária biodiversidade**, particularmente em seu **bioma Amazônia**. O estado do Amazonas tem mais de 95% de sua cobertura natural graças ao seu modelo de desenvolvimento econômico centrado no **Polo Industrial de Manaus**. Com isso, foi possível promover desenvolvimento econômico sem desmatamento da floresta e lançar bases para novos vetores de expansão do crescimento potencial do país.
- **O Polo Industrial de Manaus, constituído a partir do programa Zona Franca de Manaus, é gerador de grande montante de recursos** que podem ser direcionados para o aprofundamento da diversificação produtiva na região em linha com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) das Nações Unidas.
- Para isso, propõe-se mudança na **governança do programa Zona Franca de Manaus**, incluindo novos critérios para atrair investimentos associados à bioeconomia, biotecnologia e sociobiodiversidade. Entre esses novos critérios, tem-se a constituição de cadeias de **microempreendedores sustentáveis amazônicos**, valor adicionado, investimentos em P&D atrelados à bioeconomia, melhoria na qualidade de vida da população, conforme evolução do IDH, capacitação profissional e educação de qualidade, e na infraestrutura econômica.
- Propõe-se, assim, um **ciclo virtuoso** entre os recursos gerados pelo PIM e o fomento às novas atividades produtivas na região baseadas em P&D em setores da bioeconomia. **Para isso, é fundamental a manutenção dos investimentos e dos empregos existentes no PIM**
- O resultado esperado com esse **novo modelo de desenvolvimento regional** deve ser o crescimento econômico sustentável em pleno **bioma Amazônia**, com novos vetores de desenvolvimento socioeconômicos de elevado valor adicionado, conforme relevantes volumes de investimentos. Com isso, espera-se aumentar a participação brasileira nos mercados globais da bioeconomia (fármacos, cosméticos, alimentação e bebidas, fruticulturas, psicultura, biomassa e bioenergia, turismo, mercado de carbono, entre outros).
- Propõe-se a **Bioeconomia** como meio de diversificação produtiva do estado pode ser um grande motor de desenvolvimento regional. **Essa diversificação pressupõe a manutenção dos investimentos atuais no PIM. ZFM é geradora de 500 mil empregos diretos, indiretos e induzidos.**
- Ao promover um desenvolvimento econômico regional sustentável em região de grande importância para a biodiversidade global como o estado do Amazonas o país contará com muitos benefícios, entre eles, **reforço ao seu compromisso com os 17 ODS** e expansão de seu potencial de crescimento avançando para setores com grande aptidão natural.

- O Brasil é desigual. Dada a carência de **infraestrutura** e, ao mesmo tempo, enorme potencial de riqueza, como na Amazônia, faz-se necessário desenho de políticas públicas com o propósito de reduzir as desigualdades e, simultaneamente, produzir com sustentabilidade para as gerações presentes e futuras, com a exploração responsável dos recursos da região. É o caminho mais plausível para **romper a condição secular de isolamento e de baixo desenvolvimento econômico, social e ambiental**.
- **Atacar as desigualdades em todas as suas dimensões pode ser o motor de um novo ciclo de desenvolvimento socioeconômico sustentável do país**, rompendo com as armadilhas da renda média e, com isso, com o quadro de semi-estagnação secular.

Apresentação

Esse trabalho é resultado de ampla e profunda discussão realizada a partir do **Grupo de Trabalho GT-Pós Pandemia** instalado a partir de iniciativa da sociedade civil organizada do Estado do Amazonas, com o objetivo de apresentar propostas para aprofundar o desenvolvimento econômico da Região Norte do Brasil, em especial, do Estado do Amazonas.

Participaram das discussões empresários, lideranças políticas, renomados juristas nacionais, especialistas em desenvolvimento econômico e políticas públicas, gestores públicos de órgãos estaduais e federais, entre outros.

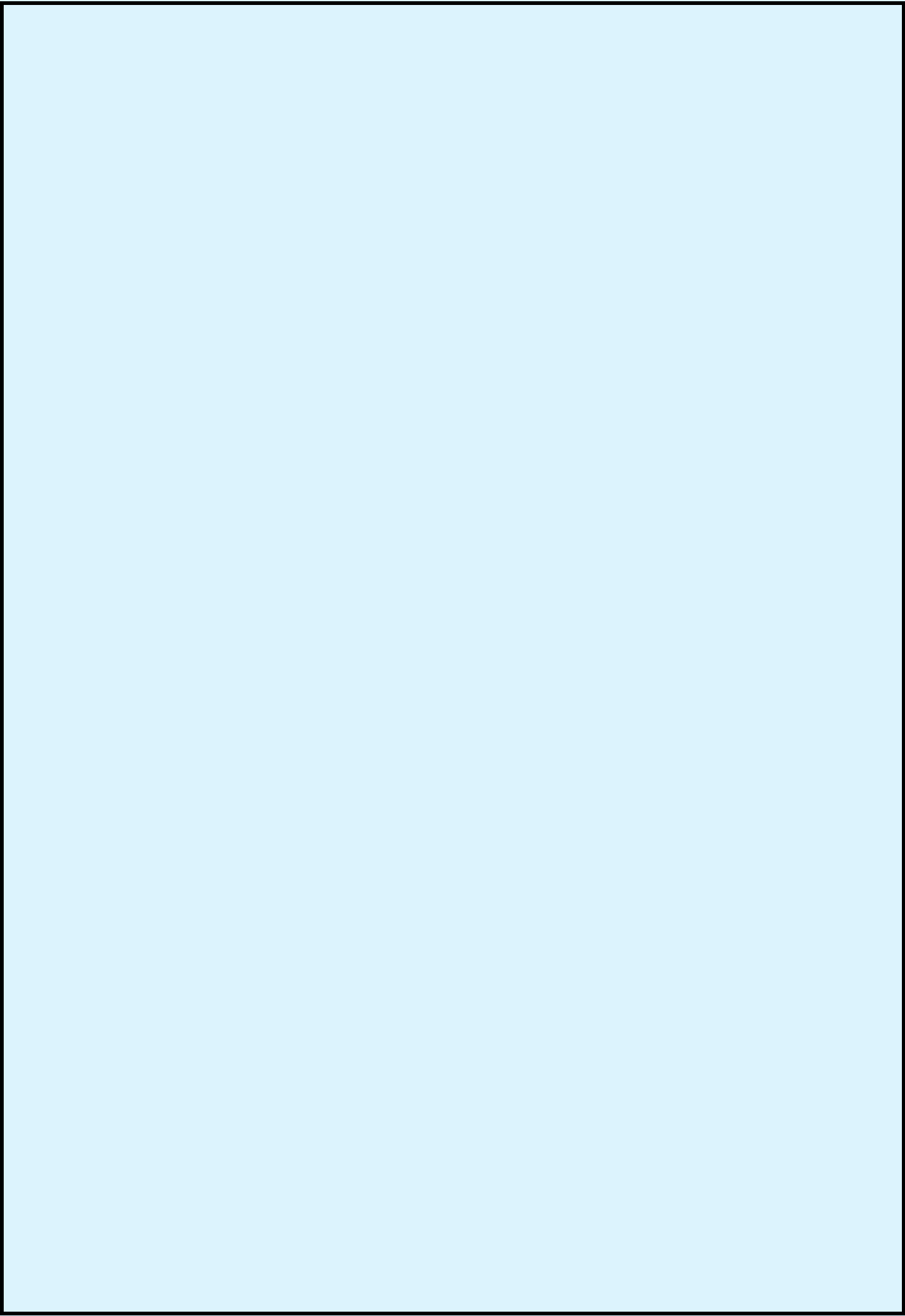
Esse trabalho é, portanto, fruto do esforço para pensar um país que tem dado certo e pode ser ainda melhor para todos. No meio da floresta amazônica, plena de biodiversidade, o país tem um polo industrial dinâmico desenvolvido a partir do Programa **Zona Franca de Manaus**. Lá, são gerados 500 mil empregos diretos, indiretos e induzidos, a partir de mais de 400 projetos de investimentos. Muito já foi realizado na região. Mas, muito mais pode ser feito.

Esse trabalho apresenta diagnóstico e propostas para a **promoção da diversidade produtiva da região**, estímulos aos investimentos na **bioeconomia** e na diversificação do próprio **Polo Industrial de Manaus**.

Nada disso poderá ser endereçado sem a **manutenção dos investimentos e empregos existentes no Estado do Amazonas**. Promover a bioeconomia como meio de diversificação produtiva do estado pode ser um grande motor de desenvolvimento regional. Essa diversificação pressupõe a manutenção dos investimentos atuais no PIM.

Nossos agradecimentos a todos que apoiaram esse projeto e aos nossos convidados especiais de diversas reuniões, sem os quais não teria sido possível chegarmos a esse resultado.

GT-Pós Pandemia Diversificação Produtiva e a Bioeconomia no Estado do Amazonas



Índice

- 1. Introdução**
- 2. Um novo modelo alinhado às metas de desenvolvimento sustentável**
- 3. Propostas para a diversificação produtiva na região amazônica**
- 4. O quadro atual da Zona Franca de Manaus e seus desafios**
- 5. A Reforma Tributária e a Zona Franca de Manaus**
- 6. Comentários sobre as críticas à Zona Franca de Manaus**
- 7. Considerações Finais**

1. Introdução

O Brasil tem enfrentado críticas à sua política ambiental, com autoridades e investidores internacionais alertando o governo federal sobre os riscos aos negócios no país devido ao desmatamento. O tema, contudo, é controverso e requer informações e análises qualificadas.

Quando se fala em desmatamento, os olhares se voltam para a Floresta Amazônica. Contudo, vale lembrar duas coisas: primeiro, que há o **bioma Amazônia** que envolve outros países e vários estados brasileiros. Ele compreende 6,9 milhões de Km², sendo que 61% dele está em território nacional, ou seja, 4,1 milhões de Km²; ou seja, são imponentes 50% de todo o território brasileiro.

Outros biomas, como o da **Mata Atlântica** e do **Cerrado**, são de grande importância em termos de biodiversidade e de dimensões, correspondendo, ambos, por 33% do território nacional. Contudo, 90% do bioma Mata Atlântica já foi destruído; é onde se concentra mais de 70% da população brasileira. O bioma Cerrado contém três das maiores bacias hidrográficas da América do Sul, além de sua exuberante biodiversidade. Ou seja, não estamos falando apenas de fauna ou flora, quando o assunto é ambiental.

Quando se olha o mapa do desmatamento recente observado no país, motivo de alerta global, fica evidente a associação com o tipo de atividade econômica ali praticada. Extrativismo e agropecuária arcaica dominam a região desmatada. Vale o registro de que o agronegócio moderno tem sido desenvolvido com altas taxas de crescimento de produtividade e com baixo nível de impacto ambiental. Desde que se iniciou o franco processo de modernização do campo, nos anos 1970, a área plantada cresceu 32%, enquanto a produtividade cresceu quase 400%, graças à pesquisa e inovações. O Brasil se tornou um dos principais *players* internacionais do agronegócio sem promover desmatamento.

Uma grande transformação socioeconômica similar pode ocorrer na região Norte do país, com a promoção da bioeconomia e o sociobiodiversidade.

Neste debate promissor, vale o registro de que **o estado do Amazonas tem mais de 95% de sua cobertura preservada**. Como manter esse nível de cobertura sustentando o

crescimento econômico e melhorando a qualidade de vida da população daquele estado? Como não repetirmos os erros cometidos em outros biomas como o da Mata Atlântica?

O estado do Amazonas precisa da indústria para não desmatar e não repetir erros do passado observados em outras regiões brasileiras. Então, a questão que se coloca passaria a ser sobre como a atividade industrial, atualmente presente no estado do Amazonas, pode ajudar ainda mais a evitar o desmatamento.

A resposta está na forma como novos polos econômicos podem ser induzidos a investir no estado. **É preciso que novas atividades econômicas se desenvolvam no estado através de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, promoção de cadeia de microempreendedores amazônicos sustentáveis² e políticas de melhoria do IDH (índice de desenvolvimento humano)** em praticamente todos os 62 municípios do estado.

Estamos falando em investimentos em setores dinâmico como o de fármacos, alimentos e fruticultura, psicultura, cosméticos, biomassas e bioenergia, mercado de carbono e turismo, entre outros. Eles precisam vir acompanhado de elevada agregação de valor regional, mais do que mero extrativismo de essências e frutos. São setores que podem se voltar não somente para o mercado interno, mas que podem acessar mercados internacionais sofisticados.

Mas, como incentivar o ingresso desses novos polos econômicos no estado do Amazonas? Afinal, estamos falando em pesados investimentos em pesquisa e desenvolvimento atrelados à biodiversidade da região, em correção das históricas deficiências de infraestrutura, seja de transportes fluviais pelo interior do estado, seja em rodovias e estrutura portuária, aeroportuária e em telecomunicações, dentre outras.

O mais extraordinário de tudo isso é que o estado do Amazonas já é gerador de grande montante de recursos. Somente a União retira, por ano, do estado R\$17,3 bilhões em tributos, o estado do Amazonas retira R\$4,7 bilhões de tributos da indústria -leia-se, Polo Industrial de Manaus (PIM), devido ao programa Zona Franca de Manaus (ZFM)- e o próprio programa repassa ao estado outros R\$1,6 bilhões para os fundos FTI (Fundo

² Termo cunhado por Denis Minev em seus artigos sobre potenciais da bioeconomia para a região.

de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Amazonas), FMPES (Fundo de Fomento às Micro e Pequenas Empresas), e a UEA (Universidade Estadual do Amazonas). Ainda tem outros quase R\$1,0 bilhão de recursos na forma de contrapartidas em P&D.

Ou seja, **o programa ZFM é gerador de grande montante de recursos**. Ao contrário do que o nome leva a crer, nem em Manaus as empresas estão livre dos tributos. São recursos de tal monta que o estado do Amazonas figura como um dos maiores entes federados contribuintes para a União, similar aos ricos estados do Sul e do Sudeste.

De saída, nota-se que **aqueles mais de 95% de cobertura natural do estado do Amazonas estão associados a um polo industrial centrado em Manaus**, que gera cerca de 500 mil empregos diretos, indiretos e induzidos.

A desmobilização dos investimentos existentes no PIM estimularia a atividade extrativista mata adentro, com consequências severas em diversas frentes e de grande risco para o país como um todo. No PIM, 72% dos seus trabalhadores empregados no setor industrial tem ensino médio completo, contra média nacional de 53%. Na hipótese da extinção da ZFM, praticamente todos esses trabalhadores qualificados migraram para outras regiões do país, colocando, assim, severos obstáculos ao desenvolvimento de novos polos econômicos na região.

O programa ZFM foi renovado para até 2073. Mas, está sob ameaça. De um lado, tem-se o argumento de que ele é causador de má alocação de fatores de produção e, por conseguinte, da baixa produtividade do trabalho no Brasil. Fato é que o estado do Amazonas detém apenas 0,6% de todos os estabelecimentos industriais com 5 ou mais trabalhadores de todo o país. Confunde-se desenvolvimento regional com distorções alocativas. Imagine se o estado se voltasse para a sua dotação natural de fatores para sobreviver? Seria um verdadeiro desastre ambiental.

Da mesma forma, também **recai sobre o programa a crítica de que ele custa caro**. Segundo dados da Receita Federal do Brasil, a ZFM tem um gasto tributário de cerca de R\$25 bilhões por ano. Isso equivale à 8% de todo o gasto tributário nacional. Esse conceito de gasto tributário, contudo, é bastante frágil e carece de revisão urgente para o bem da boa orientação de políticas públicas no Brasil. Afinal, se a ZFM fosse

hipoteticamente extinta, a União não receberia grande parte daqueles R\$25 bilhões de volta, mas muito provavelmente perderia a totalidade dos R\$17,3 bilhões anuais, o estado do Amazonas perderia outros R\$4,7 bilhões, além daqueles R\$1,6 bilhões e a UEA teria de fechar suas portas, imediatamente. Além de consequências negativas para o projeto ATTO, o Observatório da Torre Alta da Amazônia, e para a riqueza cultura o Festival de Parintins, entre tantos outros.

O programa ZFM, contudo, precisa sofrer mudanças. Mas, não por conta daquelas críticas, ao nosso juízo, improcedentes. O programa precisa alterar a sua governança em prol de um desenvolvimento regional sustentável e sustentado, que promova a melhoria na qualidade da vida de toda a população e, ao mesmo tempo, que não cometa os mesmos erros do processo de desenvolvimento do Sul e Sudeste, que dizimou quase toda a Mata Atlântica.

A mudança na governança do programa ZFM precisa caminhar na direção de se criar um ciclo virtuoso entre os recursos gerados pelo PIM e o financiamento de P&D associados com a biodiversidade regional, a formação de cadeia de microempreendedores sustentáveis amazônicos, os investimentos na infraestrutura regional e no incentivo às exportações.

É possível constituir um modelo moderno de desenvolvimento regional e que sustente a reputação brasileira de preservadora do meio ambiente, sem desmontar um parque industrial diversificado e sofisticado. Ganha com isso todo o país.

Esse documento apresenta, em detalhes, o diagnóstico atual convergente sobre a importância em se promover a bioeconomia e a sociobiodiversidade no Estado do Amazonas, de modo a sustentar sua cobertura natural e, ao mesmo tempo, apresenta propostas para que esse processo vigoroso de crescimento sustentado seja implementado na região.

2. Um novo modelo alinhado às metas de desenvolvimento sustentável

Ao longo de 2020, repercutiu-se intensamente na mídia nacional qualificada, um alerta de autoridades estrangeiras e de grandes investidores internacionais sobre o problema do desmatamento no Brasil e possíveis implicações para a atração de novos investimentos externos. O alerta chamou atenção para diversos riscos da gestão ambiental brasileira, como riscos para novos acordos comerciais, como o esperado acordo União Europeia e Mercosul, riscos de reputação sobre o dinâmico e competitivo agronegócio brasileiro, e riscos para captação de recursos externos em projetos de investimento em geral.

Lembrando que, em 2016, entraram em vigor os famosos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), das Nações Unidas, com metas a serem atingidas até 2030, em temas variados como mudança global do clima, desigualdade econômica, inovação, consumo sustentável, paz e justiça, entre outras prioridades.

De acordo com a própria Nações Unidas, o **Brasil é o lar de uma das biodiversidades mais ricas do mundo** e, assim, especialmente responsável por uma mudança de conceitos. **De outro lado, somos uma nação pobre e desigual, em termos sociais, em oportunidades e regionalmente.**

Passando um a um pelos 17 ODS, deveria ser natural assumir esses objetivos como programa de longo prazo para o país, independente de governos. Não podemos negar nossa própria natureza e nossos potenciais e oportunidade. A questão ambiental precisa entrar na ordem do dia dos negócios, nas decisões de investimentos produtivos e financeiros, na oferta de crédito e nos acordos comerciais internacionais. O Brasil tem ativo ambiental suficiente para ser a grande nação vencedora desta estratégia. **Sobram motivos para o aproveitamento, desde já, deste extraordinário potencial.**

Vejamos o caso do **bioma Amazônia**, considerada a região de maior biodiversidade do planeta e, por isso, de extrema importância para a manutenção do equilíbrio ambiental do mundo. Esse bioma abrange diversos países além do Brasil, como Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela, e, no Brasil, os

estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Maranhão e Tocantins.

É comum associar desmatamento a todos os estados abrangidos pela Floresta Amazônica. O desmatamento está fortemente correlacionado com a atividade produtiva. Mas, veja o caso do estado do Amazonas, que tem mais de 95% de sua cobertura preservada. No estado, tem-se o programa da **Zona Franca de Manaus**, instituída em meados dos anos 1960. Por conta deste programa, mais de 400 empresas industriais de médio e grande porte se instalaram no Polo Industrial de Manaus. São indústrias limpas concentradas em uma região e com as melhores práticas competitivas e de gestão internacionais. **Esse programa é gerador de cerca de 100 mil postos de trabalho diretamente nas atividades econômicas incentivadas. Dado o seu elevado efeito multiplicador do emprego, pode-se falar em quase 500 mil empregos diretos, indiretos e induzidos.**

Para muitos especialistas, por conta deste programa, atividades extrativistas regionais passaram a ter alto custo de oportunidade. A atividade produtiva incentivada oferece emprego de melhor qualidade, rendimento maior do trabalho, com proteção social, e estimula a escolaridade na região. **O nível de escolaridade dos trabalhadores na indústria do estado do Amazonas, ou seja, no Polo Industrial de Manaus, é um dos maiores do Brasil.** Pelos dados da RAIS/Ministério da Economia, 73% dos trabalhadores na indústria do estado tem ensino médio completo enquanto a média nacional é de 53%.

Pode-se inferir do estudo de Possebom (2018), que fez uso de técnicas avançadas de controle sintético, para se observar que a **renda per capita média de Manaus seria a metade sem a Zona Franca de Manaus**. Outro estudo, realizado por um *pool* de pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (Holland, 2018), também mostram importantes ganhos com o programa.

Nem por isso o programa é isento de críticas, muitas delas procedentes, outras não. Depois de mais de 50 anos de existência o programa precisa mudar. Precisa passar por aperfeiçoamentos em diversas frentes. Todas, oportunamente, na direção dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis.

Entre as críticas aplicáveis ao modelo de desenvolvimento do estado do Amazonas, fortemente baseado no Polo Industrial de Manaus, dado o programa da Zona Franca de Manaus, tem-se as seguintes: primeiro, que **não se promoveu adequadamente o desenvolvimento social de todo o estado**, dado que mais de 50% da moradia do estado é precária, na forma de palafitas, favelas e ocupações.

Segundo, se o acesso a água potável e esgoto no Brasil é uma situação grave, no estado do Amazonas é alarmante. Há grande expectativa com o novo marco regulatório do saneamento aprovado no primeiro semestre de 2020.

Terceiro, e como consequência até natural dos dois anteriores, **o IDH do estado está bem abaixo da média nacional** que conta com várias cidades com um dos piores IDHs do Brasil, como a simpática Atalaia do Norte, com o 3º pior IDH do Brasil.

E, por fim, o modelo da ZFM não foi suficiente em gerar externalidades produtivas para dentro do estado e desenvolver negócios e cadeias de fornecedores locais baseados nos recursos naturais da região, pelo menos com escala e competitividade para serem exportados. O próprio Polo Industrial de Manaus precisa se diversificar.

Em meio a tanta riqueza de recursos naturais, as maiores do planeta, assiste-se a um ambiente de muita miséria para as pessoas estado adentro. Isso precisa mudar. Para isso, é fundamental mudar a governança do programa ZFM em prol de mais compromissos com o meio ambiente, conforme os ODS.

Em grande parte, graças ao programa ZFM, em 2019, o Governo Federal arrecadou R\$17,3 bilhões do estado do Amazonas, e o governo do estado arrecadou diretamente da indústria R\$4,7 bilhões de R\$ 11 bilhões totais de arrecadação tributária. Outros R\$1,6 bilhões saíram dos cobres das empresas incentivadas diretamente para os cofres do estado, através da Lei no. 2826/2003, para os chamados FTI (Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Amazonas), FMPES (Fundo de Fomento às Micro e Pequenas Empresas), e a UEA (Universidade Estadual do Amazonas). Ainda tem outros quase R\$1,0 bilhão de recursos como contrapartida em investimentos em P&D, que em parte voltam para a UEA.

Mais uma vez, são muitos os recursos gerados pelo programa, que poderiam ser bem direcionados para a própria região. Por isso, é preciso alterar a governança do modelo.

Por governança entende-se aqui a estrutura de incentivos econômicos, a gestão dos recursos e as metas esperadas.

Atualmente, as empresas recebem incentivos baseados no “processo produtivo básico” (PPB), em que se estabelece o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto. Esse critério foi instituído em 1991. No caso da Zona Franca de Manaus, o investimento em P&D para o setor de informática é também uma das contrapartidas para a obtenção do benefício fiscal, como em outras regiões do Brasil. Esse modelo permite que haja efetivo processo produtivo na região, verticalização fabril e desenvolvimento de cadeia de fornecedores locais. Trata-se, por isso, de um programa com elevado nível de contrapartida e condicionalidade, o que contraria muitas das críticas ao programa.

Para os novos investimentos, contudo, em setores da **Bioeconomia**, parece mais razoável associar benefícios para ingresso na região com o uso de recursos naturais típicos da região. Ou seja, **estamos recomendando a adoção de novos critérios para novos investimentos, associados com uso de recursos naturais regionais, valor adicionado, compromisso com investimentos em P&D na região e incluindo a obrigação em formar cadeia de microempreendedores regionais sustentáveis no interior do estado.**

Como são setores econômicos baseados em vantagens comparativas naturais, muito provavelmente se tornarão altamente competitivos, seja para o mercado doméstico, seja para acesso aos mercados internacionais. Acontece que o desenvolvimento de bionegócios é um ciclo de longo prazo, muito dependente de intenso conhecimento científico, capital e trabalho, diferente do ciclo rápido da indústria eletroeletrônica, já instalada em Manaus, que possui ciclos tecnológicos muito rápidos.

Da mesma forma, **é preciso garantir a aplicação daqueles recursos destinados aos fundos FTI e FMPES, na UEA, entre outros, na geração de mais valores, na formação daqueles empreendedores e de redes de cooperativas entre eles, e em investimentos em P&D em setores da biodiversidade amazônica.**

É fundamental que a gestão destes recursos seja de direito privado, seja realizado por gestores independentes, tenha relatórios de acompanhamento auditado e transparência na

aplicação dos recursos. Para isso, preciso **revisar a Lei 2826/2003** de modo a lograr melhor aplicação dos recursos e integrar os empresários, universidades da região e do mundo em um esforço empreendedor responsável com os recursos naturais tão abundantes.

Diversas são as oportunidades de investimentos no estado do Amazonas. É possível constituir um complexo de novos polos econômicos, como o de produtos fármacos, cosméticos, alimentos e fruticultura, psicultura, biomassas e bioenergia e turismo, além do mercado de carbono. Todos eles com garantia, responsabilidade e obrigação de manter a floresta em pé.

Ao mesmo tempo, é preciso promover o **empreendedorismo amazônico sustentável** no interior do estado associado a esses novos polos econômicos. Com isso, tem-se renda familiar e do trabalho maior e mais acesso a bens e serviços, melhorando a qualidade de vida da população interiorana.

Metas de redução do IDH devem guiar os investimentos em saneamento e moradias, assim como a melhoria na qualidade da educação para a população de todo o estado. **Com nova governança do programa é possível buscar novas metas e ter novas estratégias para o desenvolvimento da região.**

A deficiência histórica de infraestrutura na região precisa ser enfrentada conforme as suas especificidades e seus novos objetivos econômicos. Assim, além de investimentos em rodovias que ligam a região com o resto do país, é fundamental a integração ao interior do estado, por meio de investimentos em transporte fluvial, em estrutura portuária compatível com o dinamismo esperado para cadeias produtivas responsáveis, que precisam ser induzidas no interior profundo, completamente dependente de portos improvisados em barrancos de rio, sem nenhuma competitividade – o que inviabiliza hoje qualquer produção responsável– , isso sem falar nas questões de desembarço aduaneiro e telecomunicações.

Tudo isso pode ser realizado a partir da dinâmica e dos recursos gerados pelo atual Polo Industrial do Amazonas em um modelo que se retroalimente, como vamos mostrar em mais detalhes logo a seguir.

3. Propostas para a diversificação produtiva na região amazônica

Dado o exposto anteriormente, **o programa Zona Franca de Manaus precisa se modernizar, promover a diversificação produtiva do Polo Industrial de Manaus e dar apoio à constituição de novos polos econômicos na região, principalmente baseados na bioeconomia e na sociobiodiversidade.**

Antes de mais nada, é importante destacar **por que a bioeconomia**. Primeiro, trata-se de um grande vetor de desenvolvimento econômico baseado no uso de recursos naturais renováveis, reduzindo o impacto ambiental. **O Brasil tem apresentado baixas taxas de crescimento econômico e novos vetores de desenvolvimento baseado em recursos naturais amplamente disponíveis em território nacional podem subsidiar o país a expandir seu crescimento potencial.**

Segundo, e de acordo com a OECD, **a bioeconomia movimenta no mercado mundial cerca de 2 trilhões de Euros e gera cerca de 22 milhões de empregos**. Suas atividades estão no cerne de vários “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ODS), da ONU, desde a segurança alimentar até a garantia de acesso à energia e saúde. O setor engloba amplo espectro de atividades, como a produção de plásticos biodegradáveis, biopolímeros, biopesticidas, pigmentos, alimentos funcionais, biofortificados, medicamentos, fragrâncias e cosméticos, biofármacos, bioinsumos e bioprodutos.

Tem sido recorrentemente repercutido as dimensões do mercado e as oportunidades de negócios para as empresas num cenário de redução das emissões de carbono. Veja o caso da matéria divulgada na Revista Exame³ onde se diz que “um grupo de 88 investidores com quase 10 trilhões de dólares em ativos lançou publicamente um apelo por mais transparência sobre dados de impacto ambiental de 707 companhias baseadas em 46 países”.

A título de ilustração, vejamos apenas um destes segmentos de mercado. O mercado farmacêutico global deve atingir US\$1,5 trilhão⁴, e conta com forte crescimento, em

³ <https://exame.com/revista-exame/um-mercado-de-2-trilhoes-de-dolares-2/>

⁴ Veja, a respeito, <https://www.nature.com/articles/nbt.4305>

grande medida, devido ao desenvolvimento rápido dos medicamentos biológicos. O mercado de produtos biológicos é estimado, atualmente, em cerca de US\$250 bilhões, ou 22% do total do mercado farmacêutico; é o segmento da indústria farmacêutica que mais cresce, e com maiores valores adicionados. Vale destacar que a eficácia de seus produtos é muito superior à aplicação de terapias convencionais.

No ano de 2019, o mercado farmacêutico brasileiro movimentou cerca de R\$ 120 bilhões e importou algo próximo a R\$25 bilhões. Internacionalmente, as empresas globais investem, em média, 12% a 16% de seu faturamento em P&D e estão localizadas principalmente nos Estados Unidos, na Europa e no Japão. De acordo com dados da Pesquisa de Inovação (Pintec), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os investimentos em atividades internas de P&D nas empresas do setor farmacêutico descolaram-se do restante da indústria de transformação, passando de 0,7% da receita líquida, em 2005, para 2,2% em 2014, enquanto para a média da indústria o indicador manteve-se abaixo de 0,7% no período (IBGE, 2016).

O estado do Amazonas tem, atualmente, recursos naturais e financeiros para atrair novas oportunidades de investimentos na indústria farmacêutica e ampliar, sobremaneira, o papel do Brasil na indústria global. Vale destacar que o próprio envelhecimento da população brasileira vai requer muito mais investimentos neste setor nas próximas décadas.

É digno de registro o estudo de Pimentel (2015), com o título “Biodiversidade brasileira como fonte da inovação farmacêutica: uma nova esperança?”, publicado na Revista do BNDES⁵, onde se lê “A diversidade biológica é constantemente referida como uma das possíveis fontes de vantagem competitiva para o Brasil, sendo a indústria farmacêutica um dos setores com maior potencial para seu aproveitamento. Entretanto, na última década, a ascensão dessa indústria no país passou ao largo do patrimônio genético, o que pode ser atribuído à complexa regulação de acesso a esses recursos e ao redirecionamento das metodologias de descoberta de medicamentos no mundo. Esse cenário está se modificando com a redescoberta dos produtos naturais pela ciência

moderna, o amadurecimento das estratégias de inovação das empresas farmacêuticas nacionais e, principalmente, a fixação de um novo marco regulatório, que pretende incentivar a geração de valor sustentável a partir da biodiversidade brasileira”.

Isso valeria para o setor de cosméticos, fruticultura, alimentação e bebidas, psicultura, biomassa e bioenergia, e turismo. São amplas as oportunidades de negócios que a região oferece. São investimentos que garantem desenvolvimento regional com redução de desigualdades de renda e de oportunidades no interior do estado do Amazonas.

O Estado do Amazonas conta atualmente com o **CBA** (Centro de Biodiversidade do Amazonas), criado há mais de 20 anos, e que, de acordo com seu sítio, “oferece para o mercado um conjunto de serviços de análises físico-químicas e análises microbiológicas, além de outros serviços técnicos especializados, como ensaios de eficácia e segurança toxicológica”. Contudo, até o presente, o CBA não tem personalidade jurídica e, com isso, severas restrições para atuação como um agente promotor de P&D.

Uma alternativa para o desenvolvimento de pesquisas no campo da bioeconomia e biotecnologia seria a expansão da **Embrapa** na região. Manaus já conta com uma unidade da Embrapa, a Embrapa Amazônia Ocidental. Da mesma forma, que a empresa conta também com a bioeconomia como uma destas suas áreas estratégicas. Caberia esforços para que a Embrapa assuma importante papel desta área na região.

São inúmeras as experiências de pesquisas desenvolvidas pela **Embrapa** e que se converteram em soluções inovadoras incorporadas na vida dos negócios. Muitos destas pesquisas estão associadas com processos produtivos agropecuários. Mas, há muita contribuição plausível para o campo da bioeconomia com uso de recursos naturais renováveis da floresta amazônica.

O próprio **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento** (MAPA) vem realizando iniciativas em prol da promoção do setor com o programa “Bioeconomia Brasil e Sociobiodiversidade” com “ações para fortalecer as cadeias produtivas que usam os recursos naturais de forma sustentável”.

De acordo com o sítio do MAPA “Esse programa é estruturado em cinco eixos temáticos e o Ministério da Agricultura atuará em cada um deles com os seguintes objetivos:

I – Estruturação Produtiva das Cadeias do Extrativismo (Pró-Extrativismo) - Promover a estruturação de cadeias produtivas do extrativismo, em todos os biomas brasileiros, com preponderância para a Amazônia, e contribuir para o desenvolvimento sustentável, a inclusão produtiva e a geração de renda.

II – Ervas Medicinais, Aromáticas, Condimentares, Azeites e Chás Especiais do Brasil - Promover alianças produtivas tendo os setores de alimentos e saúde como promotores do desenvolvimento local articulado com políticas públicas, visando ampliar o acesso aos mercados nacional e internacional.

III – Roteiros da Sociobiodiversidade - Valorizar a diversidade biológica, social e cultural brasileira e apoiar a estruturação de arranjos produtivos e roteiros de integração em torno de produtos e atividades da sociobiodiversidade, de forma a contribuir para a geração de renda e inclusão produtiva.

IV – Potencialidades da Agrobiodiversidade Brasileira - Promover a conservação da agrobiodiversidade, por meio do reconhecimento de sistemas agrícolas tradicionais e fomento de ações para a conservação dinâmica destes sistemas, com foco no uso sustentável de seus recursos naturais, visando a geração de renda, agregação de valor e manutenção da diversidade genética de sementes e plantas cultivadas.

V – Energias Renováveis para a Agricultura Familiar - Promover a geração e aproveitamento econômico e produtivo das fontes de energias renováveis, em especial a solar fotovoltaica, tanto para autoconsumo quanto para geração distribuída, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, geração de renda e inclusão produtiva no meio rural”.

São, todos, eixos em linha com o ciclo virtuoso proposto para o novo modelo de desenvolvimento regional para o estado do Amazonas.

Vale lembrar que o estado conta ainda com a **UEA** (Universidade Estadual do Amazonas), com atividades iniciadas em 2001, cujo orçamento é complementarmente formado por recursos das contribuições das empresas incentivadas pela ZFM. A UEA é tida como a maior universidade multi-campi do país, por estar presente na maioria dos municípios do estado do Amazonas. Considerando a complexidade territorial da região, trata-se de um

importante vetor de capacitação profissional voltado para a bioeconomia e sociobiodiversidade.

Há esforços do Governo Federal, por meio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, mas eles padecem de conclusão além dos muros acadêmicos. Por exemplo, foi constituída a Rede de Biodiversidade e Biotecnologia da Amazônia Legal (**Bionorte**), que integra diferentes Universidades, como as Federais do Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia e institutos nacionais, como a Fiocruz e outros. Existem produções acadêmicas internacionais, mas pouca inserção empreendedora e impacto na economia da região, o que deveria ser estimulado intensamente, com atração de empresas multinacionais para interação os pesquisadores, como se faz em outros países.

A região conta também com o **BASA** (Banco do Estado do Amazonas), criado há mais de seis décadas, originalmente com o propósito de fomentar o desenvolvimento regional a partir do ciclo da borracha. Esse banco vem passando por alterações em suas funções sociais. Nos parece oportuno que ele se volte para a diversificação produtiva no interior do estado, seja do próprio Polo Industrial de Manaus, seja para os estímulos aos investimentos da bioeconomia e sociobiodiversidade.

Além do BASA, a região poderia contar o **FDA** (Fundo de Desenvolvimento da Amazônia), administrado pela SUDAM, dentre as fontes de financiamento.

A região conta ainda com diversos outros órgãos e instituições que carecem de focalização em prol do desenvolvimento da bioeconomia, biotecnologia e sociobiodiversidade, a saber: o **INPA** (Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia), o mais importante centro mundial de geração de conhecimento científico sobre florestas tropicais e que atua há quase 70 anos na região. Seus cursos de pós graduação têm participação de pesquisadores de vários países. E a **UFAM (Universidade Federal do Amazonas)**: com extensa oferta de cursos de graduação e de pós-graduação, pesquisas e atua no interior do Amazonas através de vários campi. É responsável por 59% dos cursos de pós graduação ofertados no Amazonas (2018).

Além da bioeconomica, biotecnologia e sociobiodiversidade, a região tem imensas oportunidades de investimentos, especialmente em setores promotores de aumento de bem-estar como na em construção civil (moradia) e em saneamento básico. Também é

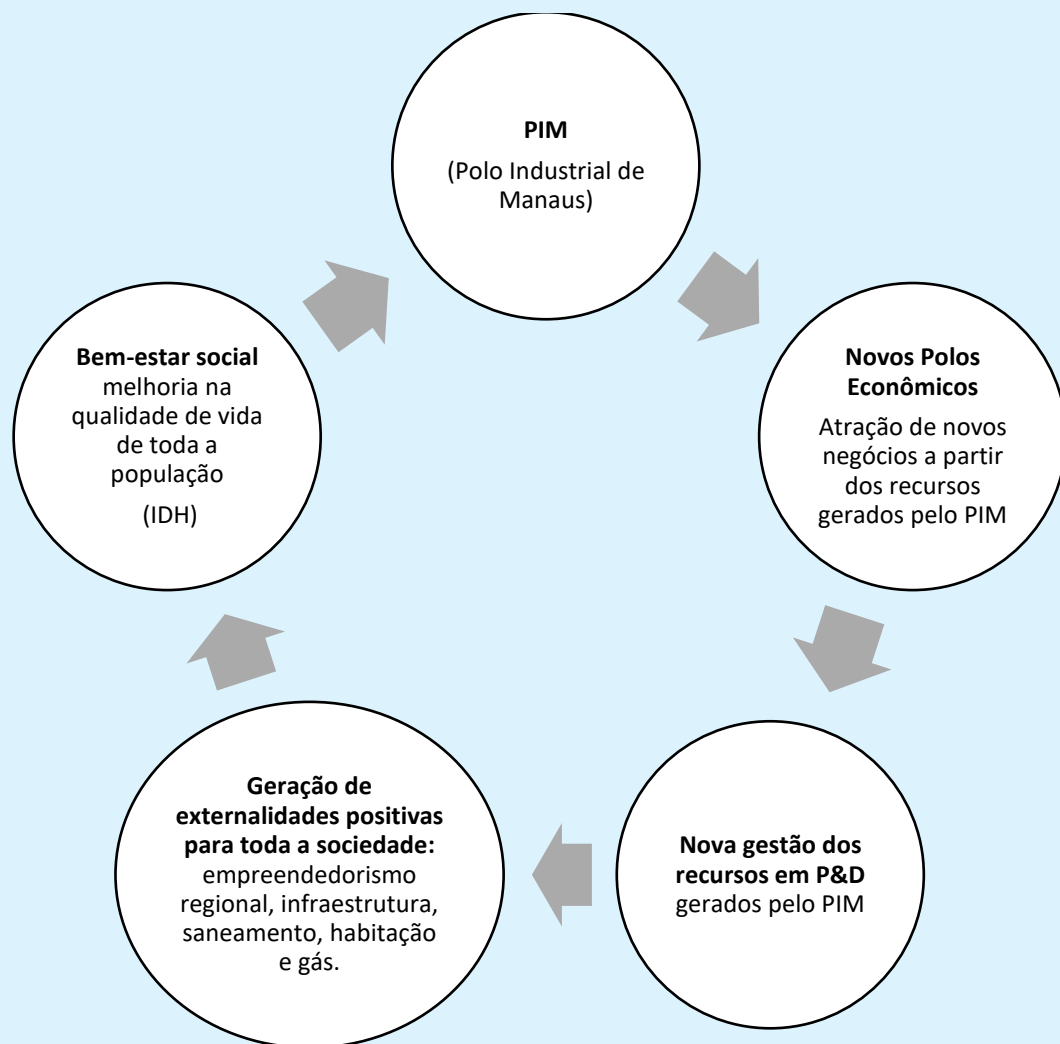
destaque as oportunidades econômicas a **indústria gasoquímica**. A região conta, ainda com um **polo digital**, em franca expansão em Manaus, com quase uma centena de startups, desenvolvido por jovens empreendedores locais.

Há diversas outras iniciativas importantes para esse novo modelo de desenvolvimento regional. Um escritório especializado do **INPI** (Instituto Nacional de Propriedade Intelectual) seria importante para o desenvolvimento de sua área de patentes e propriedade intelectual afeitos à bioeconomia e biopirataria.

Para o desenvolvimento da bioeconomia na região, é preciso respeitar os investimentos existentes na região. Afinal, são mais de 400 projetos instalados no PIM e com planejamento de longo prazo, gerador de emprego e renda para toda a região, como já apontado anteriormente. O diagrama 1 ajuda a entender esse ciclo virtuoso proposto para o novo modelo de desenvolvimento regional, aqui com foco no estado do Amazonas.

Segundo, a partir dos recursos tributários e demais recursos, na forma de contribuições e em contrapartidas em P&D, gerados pelo Polo Industrial de Manaus, através de mudanças na **governança do programa Zona Franca de Manaus**, propõe-se a promoção dos investimentos na bioeconomia e biotecnologia. Os recursos gerados pelo PIM poderiam ser utilizados na promoção de P&D em setores da bioeconomia associados com os ricos recursos naturais da região, com programas de capacitação profissional, em financiamento ao desenvolvimento de centro de excelência em pesquisa e na melhoria na infraestrutura regional.

Diagrama 1. Ciclo Virtuoso do Novo Modelo de Desenvolvimento Regional do AM



Nota-se a importância de mudança na governança do modelo ZFM atual, principalmente com a revisão da **Lei 2.826/2003**, renovando seus propósitos originais, a saber, aqueles previstos em seu art. 1º., como se lê logo abaixo:

Art. 1º A Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais é definida por esta Lei, obedecidos aos princípios emanados da Constituição da República Federativa do Brasil e da Constituição do Estado do Amazonas.

Parágrafo único. Os incentivos fiscais e extrafiscais visam à integração, expansão, modernização e consolidação dos setores industrial, agroindustrial, comercial, de serviços, florestal, agropecuário e afins com vistas ao desenvolvimento do Estado.

Terceiro, ampliar em seu leque de metas, medidas importantes para a **melhoria da qualidade de vida de toda a população**, seja através da formação de uma ampla e diversificada cadeia de **microempreendedores formalizados**, ofertantes de insumos típicos da região, na forma de frutos, frutas e essenciais, seja na forma de oferta de serviços públicos na forma de saneamento e moradia de qualidade. Adicionalmente, é fundamental que os recursos tributários advindos do PIM sejam claramente designados para construção de escolas e creches em todos os municípios do estado.

Esse é, inclusive, um dos eixos do “Programa Bioeconomia Brasil – Sociobiodiversidade”, do MAPA.

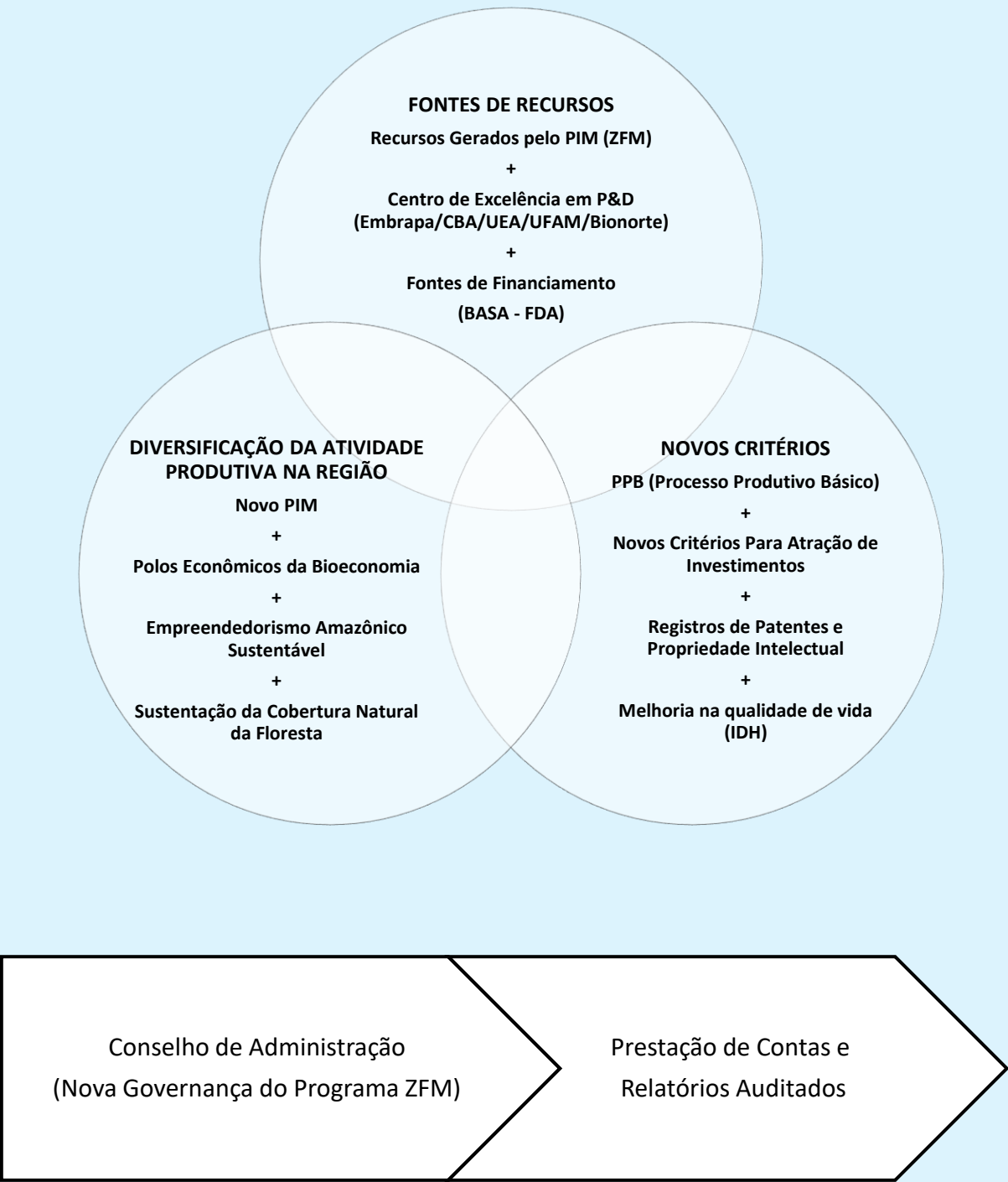
Com isso, conforme a determinação em mudar a governança do modelo atual, relatórios periódicos de prestação de contas devidamente auditados, passa-se a incluir a observância da evolução do IDH nos municípios do estado.

Finalmente, um pilar importante do novo modelo de desenvolvimento regional são os **investimentos em infraestrutura**. Entre esses investimentos valem destacar os seguintes:

1. Melhorar a navegabilidade das hidrovias dos Rios Madeira, Solimões e Negro, que na prática são cursos de água, sem todos os requisitos para serem chamados de hidrovias.
2. Infodados: conexão de internet, telefonia e tráfego de dados.
3. HUB - transformação do Aeroporto Eduardo em Centro Internacional de distribuição de voos
4. Transporte Aeroviário: aeroportos municipais e malha viária com frequência de voos.
5. Portos em Manaus: cargas e passageiros
6. Portos no Interior do Amazonas, com infraestrutura compatível com as cadeias produtivas que se quer induzir em cada mesorregião.
7. Zoneamento ecológico-econômico
8. Modernização do Transporte Fluvial de Cargas e Passageiros
8. Mercado de Gás: exploração, beneficiamento, infraestrutura e distribuição
9. BR-319: com a devida adequação de propósitos.

Podemos resumir nossa proposta de um novo modelo de desenvolvimento regional para o estado do Amazonas conforme o seguinte diagrama.

Diagrama 2. Novo Modelo de Desenvolvimento Regional – Nova ZFM



3. O quadro atual da Zona Franca de Manaus e seus desafios

A Zona Franca de Manaus foi criada pelo Decreto-Lei no. 288, de 1967, como área de livre comércio, beneficiária de incentivos fiscais, com o objetivo de ocupação do território amazonense. Em 2013, os incentivos fiscais da ZFM foram prorrogados para até 2073. Esta área compreende um total de dez mil quilômetros quadrados que inclui a cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e mais os municípios de Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva. O lançamento da pedra fundamental do Distrito Industrial ocorreu em 30 de setembro de 1968. O ato marcou o início do processo de criação do Polo Industrial de Manaus (PIM).

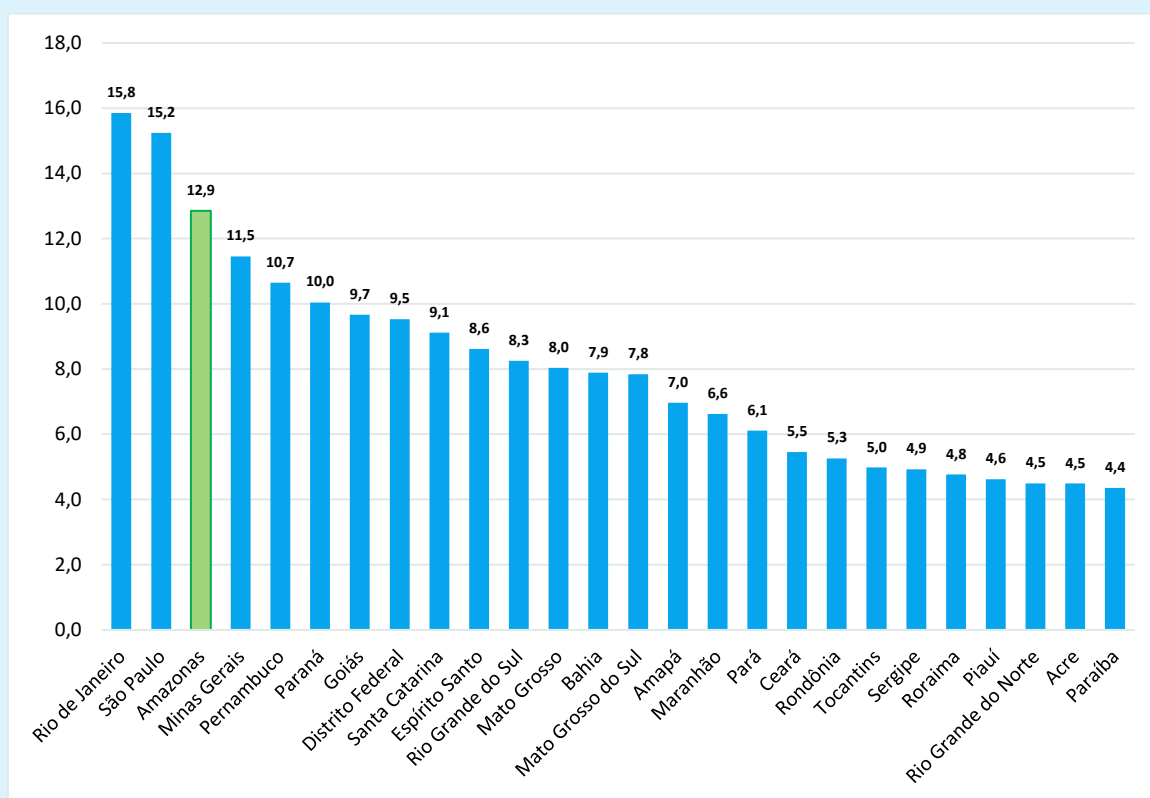
De acordo com indicadores industriais, divulgados pela Suframa, **o faturamento total do Polo Industrial de Manaus foi de R\$104,6 bilhões**, em 2019, distribuídos principalmente entre os setores **eletrônicos**, de **bens de informática**, **duas rodas**, **químico**, **mecânico** e **metalúrgico** e **termoplástico**.

Em dezembro de 2019, o PIM empregou 89.480 trabalhadores diretamente. Entre empregos diretos, indiretos e induzidos, o PIM gera aproximadamente 500 mil empregos. Vale lembrar que a cidade de Manaus possui 2.182 mil habitantes, de acordo com último levantamento do IBGE, para julho de 2020, e o Estado do Amazonas possui 4.144 mil habitantes. Ou seja, é notória a relevância do PIM não somente para o município de Manaus, como para todo o estado.

O modelo atual tem sido responsável por diversos impactos sociais relevantes. Vale destacar o financiamento integral da Universidade Estadual do Amazonas (UEA), atualmente com 25 mil estudantes regularmente matriculados na graduação e, também, na pós-graduação. É a maior universidade multicampi do País, ou seja, é a instituição de ensino superior brasileira com o maior número de unidades que integram a sua composição. A UEA está presente em 59 de 62 municípios do estado. Seus recursos orçamentários são preponderantemente oriundos de fundos financeiros que recebem contribuições das empresas instaladas no PIM.

O nível de escolaridade na indústria de transformação do PIM muito superior à média nacional, como observado na figura 1. De acordo com o IBGE, 12,9% dos trabalhadores ocupados na indústria de transformação do estado do Amazonas possuem ensino superior completo contra média nacional de 7,9%. A participação de trabalhadores com ensino médio completo no total empregado da indústria amazonense é ainda mais surpreendente, 73,2% contra 52,7% de média nacional.

Figura 1. Escolaridade na Indústria de Transformação. Participação de trabalhadores com Ensino Superior (%). Ano 2018.



Fonte: RAIS/IBGE

O modelo atual da ZFM é baseado em uma estrutura de incentivos fiscais a partir de tributos federais e estaduais, da seguinte forma: a) redução de até 88% do imposto sobre produtos importados (II) sobre os insumos destinados à industrialização ou proporcional ao valor agregado nacional quando se tratar de bens de informática; b) isenção de imposto sobre produtos industrializados (IPI); (c) alíquota zero de PIS e Cofins

nas entradas e nas vendas internas entre indústrias e de 3,65% nas vendas de produtos acabados para o resto do país; d) redução de 75% do Imposto sobre a Renda e Adicionais Não Restituíveis, exclusivamente para reinvestimentos. Comum em toda Amazônia Legal; e e) crédito estímulo entre 55% a 100% de ICMS. Em todos os casos as empresas são obrigadas a contribuir para fundos de financiamento ao ensino superior, turismo, P&D e às pequenas e microempresas.

Por conta deste regime tributário especial, de acordo com a Receita Federal do Brasil, o modelo da Zona Franca de Manaus implica em gasto tributário, mesmo sendo a Zona Franca de Manaus um regime tributário alternativo constitucional.

Assim, de um lado, tem-se os chamados “gastos tributários”, um conceito mais “gráfico” e “formal”, indicando que o programa custou, em 2019, R\$24,7 bilhões, ou 8% do total de gastos tributários do país. De outro lado, tem-se as receitas tributárias e contribuições como contrapartidas para as empresas receberem os incentivos fiscais, por existência do programa, que totalizaram R\$24,9 bilhões, quando se inclui outros R\$900 milhões a título de contrapartidas em investimentos em P&D.

O quadro 1, a seguir, ilustra essa “contabilidade” de gastos e arrecadações com o modelo.

Quadro 1. Gastos Tributários e Arrecadações com a Zona Franca de Manaus – 2019 R\$ bilhões

Gastos com o Programa	Receitas advindas do Programa			
Gastos Tributário da União com a ZFM (renúncia fiscal)	Receitas Tributária Administrada pela RFB da União com o Estado do Amazonas	Receita do Estado do Amazonas com o Setor Industrial	Contribuições das empresas como contrapartidas por incentivos*	Contrapartidas na forma de investimentos em P&D
24,7	17,3	4,7	1,6	0,9

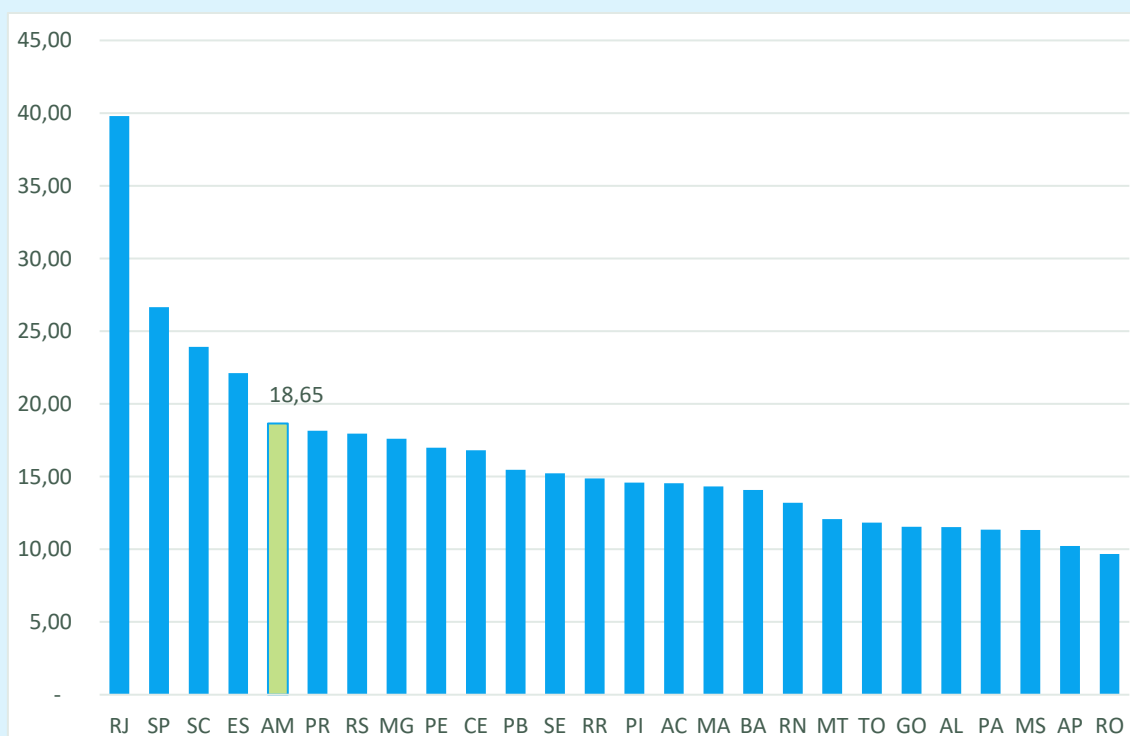
Nota: * soma das contribuições para FTI (Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Amazonas), FMPES (Fundo de Fomento às Micro e Pequenas Empresas), e UEA (Universidade Estadual do Amazonas).

Nota-se que o PIM apresenta forte poder arrecadador. Não à toa, o estado do Amazonas figura entre os maiores contribuintes entre as unidades federativas do país.

Excluindo Distrito Federal, dado suas especificidades, **o estado do Amazonas tem a quinta maior arrecadação federal, em percentual do PIB do país (figura 2), apesar de ter o 16º. maior PIB da federação.** Se fosse baseado em atividades econômicas dos demais estados da Região Norte e, assim tivesse o mesmo poder arrecadatório, o estado do Amazonas arrecadaria 11,25% do seu PIB para a União, ou seja, R\$7,0 bilhões a menos que que arrecada, conforme dados para 2019.

Sem a ZFM, muito provavelmente aqueles R\$17,3 bilhões para a União, os R\$4,7 bilhões para o estado e os R\$1,6 bilhões em fundos e UEA, além dos R\$900 milhões seriam substancialmente menores ou inexistentes.

Figura 2. Arrecadação Federal por Unidades da Federal (excluindo Distrito Federal). 2019 - em % do PIB



Fonte: RFB e IBGE; elaboração própria.

De outra forma, o estabelecimento de atividades econômicas de caráter extrativista no Estado do Amazonas, com a suspensão das atividades da indústria de transformação, em um modelo que promoveria a regressão econômica, reduziria a capacidade de arrecadação da União no estado em pelo menos 40%.

A atividade industrial do Estado do Amazonas é fortemente baseada e dependente da Zona Franca de Manaus (ZFM), que permitiu a constituição de um Polo Industrial de Manaus (PIM) dinâmico e diversificado. O PIB do estado responde por $\frac{1}{4}$ do PIB de toda Região Norte e a indústria de transformação do estado representa 65% da indústria nortista (IBGE, Contas Regionais, 2016).

Vale lembrar que a indústria de transformação amazonense representa 24% do PIB estadual, enquanto o quadro nacional é de 12%. Como a indústria é a grande base de arrecadação de tributos no Brasil, pode-se dizer que grande parte da arrecadação da União no Estado do Amazonas está diretamente associada com a atividade fabril do PIM.

O Brasil tem tido muitos desafios para promover crescimento econômico sustentado de longo prazo. Os diagnósticos convergem para ambiente ruim para os negócios conforme segurança jurídica diversas incluindo as advindas do sistema tributário atual, problemas de baixa qualidade da infraestrutura, baixo nível de capital humano, e pouca integração internacional da economia.

Não há dúvida de que são todos temas legítimos e que devem ser endereçados em prol de maior prosperidade econômica. Contudo, dadas as circunstâncias atuais, alterações abruptas nos modelos de incentivos fiscais podem colocar em riscos vultosos projetos de investimentos previstos em vários setores econômicos e regiões. A Zona Franca de Manaus não é exceção à regra.

No âmbito nacional, cresce a urgência em se promover uma ampla e profunda **reforma do sistema tributário nacional**. Essa reforma caminha na direção da adoção de modelo baseado no IVA (imposto sobre valor adicionado) em substituição a contribuições como a PIS e a Cofins, e impostos como IPI (imposto sobre produtos industrializados), o ICMS (imposto sobre circulação de mercadoria e serviços), o ISS (imposto sobre serviços), entre outros. Vale lembrar que mais de 60% dos benefícios fiscais para o PIM são

baseados no IPI. De outra parte, simples alterações legais nos regimes do PIS e da Cofins aumentam as vantagens competitivas da indústria em outras regiões. Voltaremos a esse ponto da reforma tributária no debate atual na próxima seção.

Também tem sido crescente a recomendação por maior **abertura comercial da economia** brasileira. Os impactos observados na região com abertura comercial de começo dos anos 1990 são dignos de preocupação não somente dos setores produtivos, mas de toda a sociedade regional. De 1990 a 1993, o emprego direto no PIM caiu 50%.

Adicionalmente, o país deve enfrentar grandes desafios para equacionar suas **contas públicas**. Em grande parte por conta dos impactos econômicos do surto do coronavírus, que derrubou a economia em 2020 e, por consequente, forçou a expansão de gastos públicos, o Brasil deverá ter uma situação fiscal fragilizada por alguns anos à frente, com elevação da dívida pública em percentual do PIB e dificuldades para a geração de resultados fiscais suficientes para a sua estabilização. Entre alternativas colocadas por muitos economistas tem-se a redução de benefícios fiscais e aumento de impostos a despeito do país ter elevada carga tributária.

No interior da própria atividade manufatureira cresce a importância em se promover a **indústria 4.0**, ou a chamada *smart industry*. Processos de automação e robótica se somam com aprendizado de máquinas (*machine learning*), o advento da impressora 3D, com a rede 5G, novos produtos e serviços baseados na Internet das Coisas (IoT), bigdata, etc. A digitalização da economia deve se acelerar e romper noções de tempo e espaço. Diversos setores da atividade econômica devem passar por grandes transformações a partir destas “tecnologias disruptivas”. **O modelo da ZFM deve se adaptar rapidamente para absorver essas mudanças do novo mundo digital sob riscos de perda expressiva de competitividade e de relevância para o cenário nacional.**

De outra parte, como discutido aqui, trata-se da região abundante em recursos naturais do Brasil e elevada **diversidade ambiental**, com mais de 95% de sua cobertura florestal preservada.

Os recursos naturais da região permitem, através de P&D e de desenvolvimento de cadeias de microempreendedores sustentáveis amazônicos, sustentar nossos polos

econômicos baseados na bioeconomia e na sociobiodiversidade, como a indústria de fármacos, cosméticos, fruticultura, alimentos, bebidas, psicultura, biomassa e bioenergia, entre outros.

Os recursos minerais (potássio, gás, bauxita, nióbio, etc.) do estado são potenciais de desenvolvimento de novos polos econômicos (fertilizantes, metalúrgico, químico, entre outros). O Brasil é um dos maiores consumidores e importadores mundiais de fertilizantes. São importados 95% de nutriente potássico, seguido pelos nitrogenados (80%) e pelos fosforados (55%), conforme dados da Associação Internacional de Fertilizantes. A exploração de potássio, de modo sustentável, no estado do Amazonas pode atender até 50% das necessidades internas.

A região pode prosperar à velocidade muito superior à média nacional com a exploração deste potencial, combinado com a promoção de investimentos em infraestrutura (portuária, ferroviária, rodoviária e fluvial), e com investimentos em tecnologia da informação e comunicação. Vale destacar, ainda, o grande potencial de desenvolvimento de polo turístico na região.

Todas essas oportunidades de investimentos e de geração de emprego na região correm sérios riscos. Primeiro, ao não garantir a sustentação do PIM; segundo, por não o tomar como modelo para a expansão de novos polos econômicos em outras partes do estado; e, por fim, mas não menos importante, por não fazer uso deste potencial na geração de externalidades positivas para toda a população, com programas de desenvolvimento educacional, de acesso a serviços de saneamento básico, moradia de qualidade, de promoção à pesquisa, desenvolvimento e inovações a partir dos potenciais da região, entre outros.

4. A Reforma Tributária e a Zona Franca de Manaus

Impactos da proposta de reforma tributária do Governo Federal

Em 21 de julho de 2020, o Governo Federal encaminhou para o Congresso Nacional o **PL no. 3887/2020** instituindo a CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços) no lugar do PIS e da Cofins, com vigência em 06 meses após a aprovação da lei e com alíquota única de 12%, exceto para banco, que terão alíquota de 5,8%. A justificativa de alíquota diferente para bancos se deve à base de incidência diferente dos demais setores da economia.

Trata-se de um novo tributo, com creditamento amplo e integral e “por fora”, não cumulativo sobre nenhum outro tributo e com devolução de créditos imediata. Ficam desonerados, assim, as exportações e os investimentos. Trata-se, portanto, de um tributo em linha com conceitos de um “bom” IVA.

Vale destacar que o PL prevê redução substancial de obrigações acessórias. Ou seja, não se trata apenas de mudança de nomenclatura ou de alíquotas, mas de novo conceito de tributo em linha com as demandas dos setores produtivos.

De acordo com a Exposição de Motivos do PL no. 3887/2020, os benefícios envolvendo as operações com a **Zona Franca de Manaus** foram mantidos em razão de “reiteradas decisões do STF e do STJ reafirmarem a obrigatoriedade de tratamento diferenciado para a ZFM”. Os benefícios para a ZFM estão garantidos no art. 25, e art. 79 I, C do PL no. 388/2020.

Da mesma forma que o **Governo Federal teve o cuidado em não ferir preceitos constitucionais em temas relacionados com políticas de desenvolvimento regional**, também o fez para o caso das pequenas e médias empresas, mantendo o SIMPLES. Vale lembrar que, em seu art. 3º., a Constituição Federal tem como um de seus princípios fundamentais a redução das desigualdades regionais. Essa mesma preocupação reaparece no art. 170 da Carta Magna, como um dos princípios gerais da atividade econômica.

A iniciativa do Governo Federal em promover aperfeiçoamentos no PIS e na Cofins está na direção adequada de corrigir os diversos problemas do sistema tributário brasileiro, como cumulatividade, regressividade e complexidade.

Nestes termos, trata de um grande avanço na direção de uma reforma tributária moderna e adequada ao país.

É muito importante que o Congresso Nacional busque a convergência com o Governo Federal para que o país possa ter, em breve, um novo sistema tributário moderno capaz de aumentar a competitividade dos negócios no país.

Da mesma forma, é fundamental o respeito aos compromissos de investimentos já assumidos, especialmente aqueles voltados para a redução das disparidades regionais, como no caso da Zona Franca de Manaus.

Temos, atualmente na ZFM, operações com diversos regimes, que passam por monofásico, não monofásico, portanto cumulativo, não cumulativo, e um misto dos dois regimes, sendo que a medida quando migra para um regime único de alíquota única, certamente causam impactos diferentes, mas, em tese, não identificamos prejuízos para as operações atuais, que afetem as vantagens comparativas quanto a competitividade das operação com a **Zona Franca de Manaus**, portanto entendemos que a proposta do Governo seja o melhor caminho a seguir, do ponto de vista do debate em defesa da **Zona Franca de Manaus**.

Ao encaminhar o PL no. 3887/2020 instituindo a CBS, o Governo Federal anunciou seus próximos passos, a saber: a) encaminhará proposta de reforma do IPI, tornando-o um imposto seletivo; b) apresentará proposta de reforma do imposto de renda, tanto para pessoa física quanto para pessoa jurídica, acompanhado de proposta de reforma na tributação sobre dividendos e de juros sobre capital próprio; e, por fim, apresentará proposta de desoneração da folha de salários e possível financiamento com um novo tributo sobre movimentação financeira.

Para o caso do IPI, defende-se a sua preservação como uma importante instrução de promoção de desenvolvimento regional, o que garante a competitividade de

investimentos realizados em regiões remotas do mercado consumidor, como no caso da **Zona Franca de Manaus**. Aperfeiçoamento na legislação do IPI são muito bem vindos; contudo, o Brasil não pode prescindir de um tributo importante como instrumento de política pública. Ainda somos um país de renda média, com elevado nível de pobreza e de grandes disparidades sociais, inter e intra-regionais.

Redução da tributação sobre os negócios (IRPJ) e aumento na tributação sobre a renda (dividendos e IRPF) são bem vindas e estão em linha com medidas para reduzir a regressividade tributária do país.

Finalmente, a desoneração da folha de salários é uma medida muito importante para aumentar a competitividade da economia brasileira. O Brasil figura em segundo lugar entre os países com maior carga tributária sobre a folha de pagamentos das empresas, de acordo com dados do *US Labor Statistics*. Redução, mesmo que parcial, da contribuição patronal, atualmente em 20%, é muito bem-vinda, mas não defendemos criação de nenhum novo tributo para a sua compensação. A carga tributária do país já é bastante elevada.

Reforma tributária no Congresso Nacional

O Congresso Nacional discute duas outras iniciativas, a **PEC 45/2019** e a **PEC 110/2019**. A PEC 45/2019, de autoria do Deputado Federal Baleia Rossi, está sobre a relatoria do Deputado Federal Aguinaldo Ribeiro, e a PEC 110/2019, de iniciativa do Senador Davi Alcolumbre, já conta com o relatório do Senador Roberto Rocha.

Ambas as PECs propõem uma ampla reforma da tributação sobre consumo no Brasil, incluindo tributos como o PIS, a Cofins, o IPI, o ICMS, o ISS (no caso da PEC 45), e de outros tributos como o IOF, a CIDE, o Pasep e o Salário-Educação (no caso da PEC 110). Todos os esses tributos seriam substituídos pelo IBS (imposto sobre bens e serviços).

O Brasil é um país muito desigual. A desigualdade regional é um dos traços mais marcantes e persistentes da federação brasileira. Políticas públicas voltadas para a mitigação das desigualdades regionais são importantes para a construção de uma nação

mais próspera. Iniciativas no campo tributário que reconcentre as atividades produtivas e o emprego de qualidade constituem um regresso que deve ser evitado.

Renomados especialistas de crescimento econômico têm convergido para a ideia de que **políticas que promovem redução das desigualdades, em todas as suas dimensões, podem ser um importante motor de crescimento econômico sustentado de longo prazo.**

Neste sentido, a agenda de discussão no Congresso poderia passar pelos seguintes:

- a. Promover a reforma do ICMS e do ISS, como um IVA dos entes subnacionais, pacificando questões relacionadas ao pacto federativo, evitando conflitos com preceitos constitucionais, como no caso do art. 60, § 4º, inciso I.
- b. Para tal, uma alternativa que se coloca seria o resgate do Projeto de Resolução do Senado PRS 01 de 2013, na forma como foi aprovado na CAE, e que reforma o ICMS do ponto de vista origem versus destino, mantendo as alíquotas de origem para as operações de saída da ZFM. Foi um longo e desgastante debate, cujo modelo aprovado, preserva o tributo e resguarda a ZFM.
- c. De qualquer forma, é importante permitir um período de transição suficiente para acomodar decisões passadas de investimentos.
- d. Manter uma proporção da alíquota do novo IVA-Subnacional com o princípio da tributação na origem, e não totalmente no destino, como previsto nas duas PECs em discussão no Congresso Nacional.
- e. Neste contexto do debate das PEC 45 e 110, atentar para as mesmas preocupações observadas no PL no. 3887/2020, quando reforça que não deseja conflitar com “reiteradas decisões do STF e do STJ reafirmarem a obrigatoriedade de tratamento diferenciado para a ZFM”, dada a preocupação em manter programas importantes para minimizar os graves problemas das disparidades regionais de nossa federação.
- f. Assim, é muito importante o apoio à iniciativa do Governo Federal em reformar o PIS e a Cofins e constituir um novo tributo, a CBS; da mesma forma, é preciso apoiar e

incentivar que o Congresso Nacional também faça a sua parte, realizando a reforma do ICMS e do ISS na direção de um “bom” IVA. Esses movimentos são fundamentais para aumentar a competitividade dos negócios no país. Mas, jamais pode-se renunciar aos princípios constitucionais de redução de desigualdades regionais, entre outras.

5. Comentários sobre as críticas à Zona Franca de Manaus

Falar de Zona Franca de Manaus é sempre motivo de muita crítica no âmbito nacional. É preciso entender e responder à altura as recorrentes críticas que a Zona Franca de Manaus tem recebido. Somente o diálogo e a construção de pontes de conhecimento permitirão ajudar a região Norte na busca de seu desenvolvimento sustentável. É preciso conhecer a região, entender suas especificidades e procurar apoiá-la em busca de seu desenvolvimento socioeconômico. Visão meramente críticas que objetivam desmontar suas atividades produtivas acabam jogando contra o próprio desenvolvimento de longo prazo do país, ao estimular a reconcentração produtiva em poucas regiões e destinar ao resto do país apenas políticas assistenciais.

Para muitos especialistas, o modelo de desenvolvimento regional vigente e conforme o programa ZFM provoca distorção alocativa dos fatores de produção no país. Para esses críticos, políticas de desenvolvimento regional deveriam se resumir a investimentos em infraestrutura e em capital humano, e que incentivos fiscais geram “*misallocation*”, ou, má alocação dos fatores de produção, capital e trabalho⁶.

No Brasil, o tema entrou para agenda de governo, conforme a publicação da *Nota Informativa* da Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Economia, em fevereiro de 2020, destacando a “Redução da má alocação de recursos (*misallocation*) para a retomada do crescimento da produtividade na economia brasileira”⁷. Contudo, o tema tem suas controvérsias, como mostra Bráulio Borges, da FGV/IBRE, em seu texto com o título: “A nota da SPE sobre má-alocação desinforma”⁸.

⁶ Ou seja, força capital e trabalho a se deslocarem para regiões sem vantagens comparativas naturais provocando aumento de preços dos fatores de produção e assim dos bens e serviços. Isso implicaria em redução da eficiência econômica e, com isso, da produtividade do trabalho no interior da economia. Banerjee e Duflo (2005), em seu texto “*Growth Theory through the Lens of Development Economics*”, **Handbook of Economic Growths**, por exemplo, acreditam que essa má alocação de fatores explica grande parte da diferença de renda per capita entre países ricos e pobres.

⁷ Veja Nota Informativa da SPE/Ministério da Economia no link: <http://antigo.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2019/ni-misallocationfinal.pdf/view>

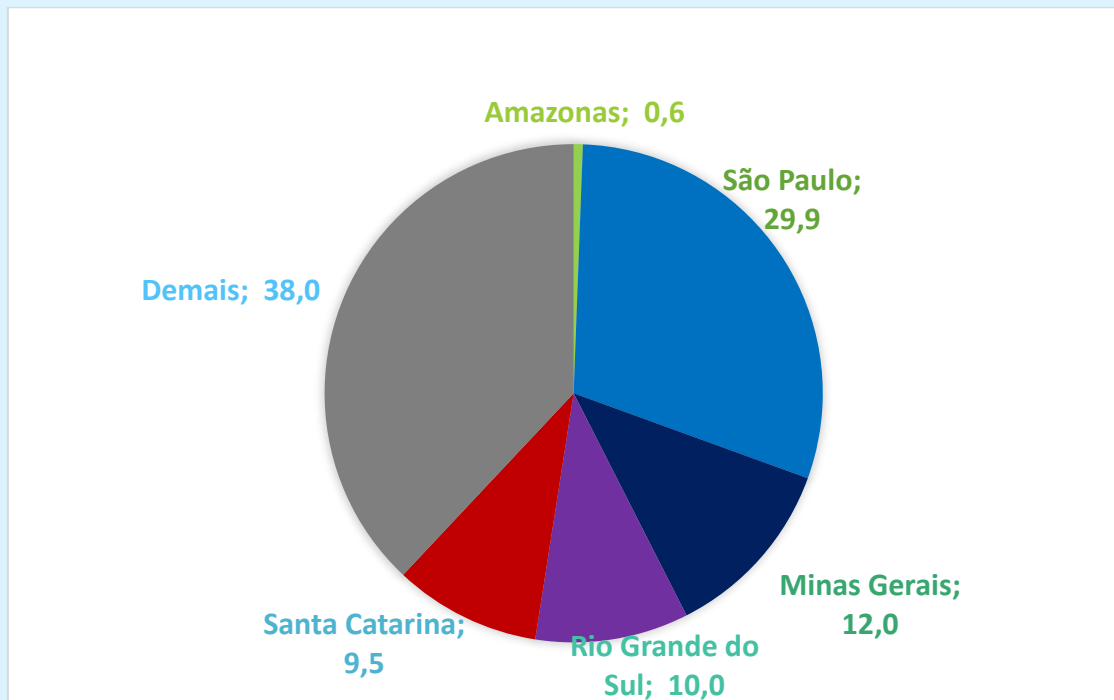
⁸ Veja texto do Bráulio Borges no link: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/nota-da-spe-sobre-ma-alocacao-desinforma>.

Para Borges, de modo bastante oportuno, “Não vou questionar a importância desse tema: afinal, reduzir a má-alocação é algo extremamente importante e desejável, ao permitir ganhos de produtividade média e, portanto, um PIB per capita mais elevado com a mesma quantidade de fatores de produção”. Prossegue Borges: “Contudo, para que as políticas públicas de fato logrem êxito em reduzir a ineficiência alocativa, é preciso ter um diagnóstico bastante robusto e não apenas hipóteses ou visões impressionistas sobre como ele estaria evoluindo e sobre o que poderia estar por detrás desse fenômeno”.

Mas, um fato chama atenção para dar luz ao debate. O estado do Amazonas detém apenas 0,6% dos estabelecimentos industriais com 5 ou mais trabalhadores, de acordo com dados do IBGE. Como podem apenas 0,6% de estabelecimentos industriais provocar má alocação de fatores? Ou serem associados com as causas da baixa produtividade do trabalho no país?

Note, com ajuda da figura 3 e da tabela 1, que o estado do Amazonas tem 1,15 mil empresas industriais para um total de 195 mil existentes no país. Em termos de emprego, são 1,3% de todo o pessoal ocupado nas empresas industriais. Em percentual do PIB, todo o estado do Amazonas responde por apenas 1,4% do PIB brasileiro (veja figura 4). Como podem essas participações gerarem distorções alocativas e, em muitos casos, até serem responsáveis por problemas de baixa eficiência da economia brasileira?

Figura 3. Estados Selecionados: Empresas Industriais com 5 ou mais pessoal ocupado - % do Total Nacional - 2016



Fonte: PIA / IBGE

Outra crítica recorrente é sobre o tamanho do **gasto tributário** com o programa. Bem sabido, o programa ZFM não deveria se enquadrar como “gasto tributário”. Para Andrade (2015), os gastos tributários podem ser definidos como “gastos indiretos do governo que configuram renúncia de receita e que se valem da legislação tributária para atender a objetivos econômicos e sociais⁹. Este entendimento é, inclusive, endossado pelo Supremo Tribunal Federal¹⁰.

⁹ Ver Andrade (2015). *Existe, realmente, um aumento estrondoso de renúncias tributárias?* Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2015-dez-20/estado-economia-existe-realmente-aumento-estrondoso-renuncias-tributarias>>.

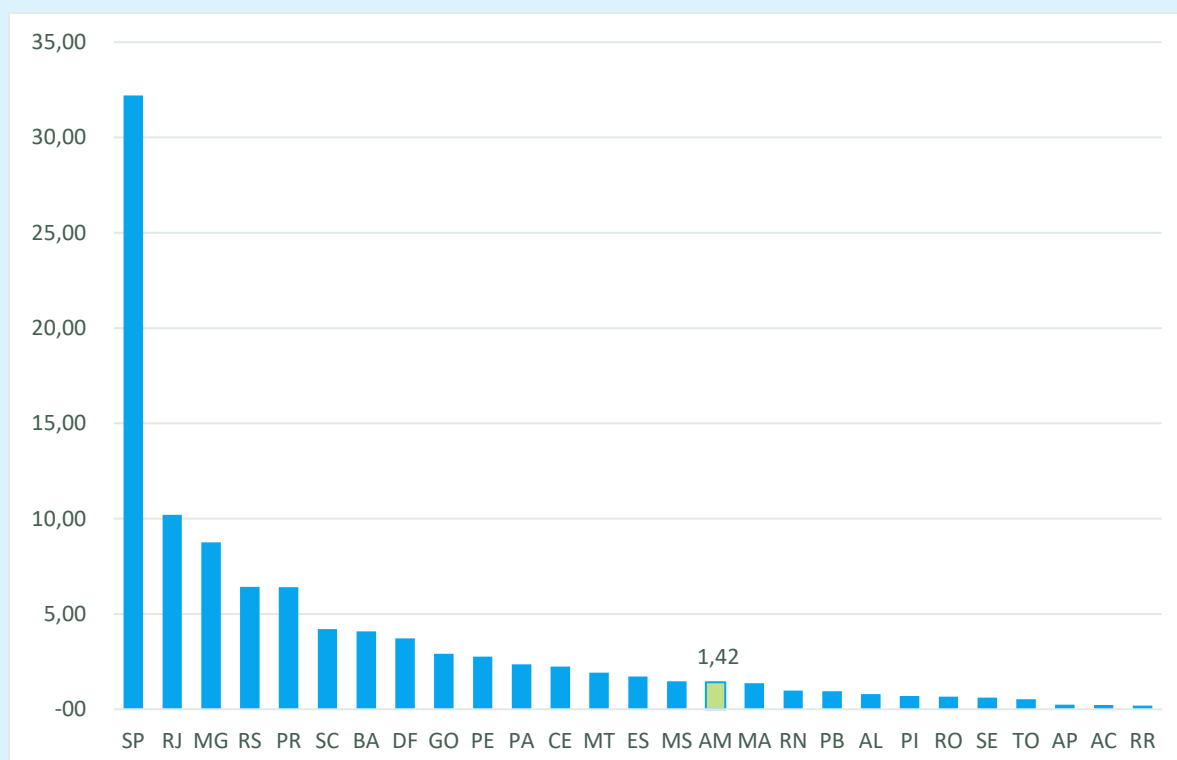
¹⁰ No julgamento da ADIN 2.348-9, que versou sobre a inconstitucionalidade do art. 14, §2º, da Medida Provisória 2.037-23, que previa incidência do PIS e da COFINS sobre as receitas das vendas realizadas às empresas localizadas na Zona Franca de Manaus, alguns Ministros do STF afirmaram que o art. 40, do ADCT teria constitucionalizado e congelado o Decreto-Lei 288/67, tornando-o imutável. No julgamento da ADIN 310, o STF considerou que os Convênios ICMS nº 01, 02 e 06, que previam a incidência do ICMS nas vendas de produtos para empresas situadas na Zona Franca de Manaus, violavam o art. 40, do ADCT. A Ministra Carmem Lúcia afirmou, inclusive, que os benefícios da ZFM ganharam status de imunidade tributária, por conta do art. 40, do ADCT.

**Tabela 1. Estados Seleccionados: Empresas Industriais com 5 ou mais pessoal ocupado
- % do Total Nacional - 2016**

	Unidades	Pessoal Ocupado
Brasil	194 922	7 260 122
São Paulo	58 379	2 406 880
Rio Grande do Sul	19 401	639 896
Santa Catarina	18 583	638 854
Minas Gerais	23 339	791 331
Amazonas	1 157	93 737

Fonte: PIA / IBGE

Figura 4. Participação dos PIBs dos Estado no PIB brasileiro. 2016



Fonte: IBGE

O conceito de gasto tributário tem limitações, como reconhece a própria RFB, quando diz que: “A identificação de desonerações que se enquadram no conceito de gasto tributário, contudo, não é uma tarefa elementar, pois não existe um procedimento universalmente aceito e padronizado para a determinação dos gastos tributários” (RFB, 2019).

Por exemplo, ele supõe invariante a elasticidade-base de arrecadação do tributo, de modo que o fim de um regime tributário especial poderia originar em receita tributária adicional em mesmo montante daquele estimado como “gasto tributário”. Por exemplo, será que a Receita Federal do Brasil arrecadaria R\$24,7 bilhões ao ano a mais com eventual extinção do programa ZFM? A resposta a esta questão é negativa, uma vez que muitas empresas instaladas atualmente no PIM (Polo Industrial de Manaus) poderiam migrar para outros países, ou outras regiões do Brasil, recebendo, da mesma forma, incentivos fiscais de outros programas de atração de investimentos.

Sobre distorções alocativas de fatores provocadas pela existência de um programa que incentiva empresas a se instalarem em uma região remota ao mercado consumidor doméstico, vale destacar que o próprio significado de “gasto tributário” para a Receita Federal do Brasil. Segundo a RFB (2019), “os gastos tributários podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região”¹¹, conforme Art. 165 da Constituição Federal e Art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000.

O Brasil é um país altamente desigual em todas as suas dimensões, social, de oportunidades, de renda, gênero, racial e regionalmente. No caso específico do desenvolvimento regional, há uma ampla literatura econômica sobre políticas públicas mais apropriadas para a promoção da redução das desigualdades de renda inter-regiões no interior de um dado país. Entre elas se sobressaem políticas de desenvolvimento de capital humano (educação) e promoção de investimentos em infraestrutura.

¹¹ RFB (2019). “Gastos Tributários – Conceito e Critérios de Classificação”. Ministério da Economia, Brasília, DF. <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf>

Para o caso brasileiro, infelizmente, até nas regiões mais ricas, a qualidade da educação está bem abaixo do desejável, especialmente em comparações internacionais¹², e há enorme deficiência de investimentos em infraestrutura. Em seu conjunto, os investimentos em infraestrutura do país não dão conta da depreciação do setor; eles têm sido recorrentemente abaixo da metade do necessário.

Na região são praticamente inexistentes e faz décadas que estes recursos sequer são suficientes para a manutenção do que existia nos anos 1970. Adicionalmente, conhecedores da região Norte irão destacar a grande importância de investimentos em transportes fluviais que cruzam os grandes rios da região (rio Amazonas, Madeira, Solimões, Negro, dentre outros) para poder permitir unir cidades e comunidades milhares de quilômetros de distância entre si e da capital do estado.

É exatamente essa diversidade regional e de oportunidades de investimentos que pode ser a grande chave de um novo ciclo de desenvolvimento econômico do país. Jogar contra isso é colocar o próprio futuro do país sob risco.

Ganhou importância, recentemente, a literatura econômica associada à “*place-based policies*”¹³. Entre diversos estudos sobre esse tema, houve grande repercussão internacional o trabalho detalhado apresentado por Austin, Glaeser e Summers (2018)¹⁴. Talvez por partir de um centro de estudos associado a ideias liberais e assinado por economistas reconhecidamente conservadores -um deles, L. Summers, foi Secretário do Tesouro dos Estados Unidos-, o pedido dos autores para reconsiderarmos políticas baseadas na localidade (políticas regionais) causou grande interesse internacional.

Austin, Glaeser e Summers (2018) constaram que “a convergência das regiões americanas tem se desacelerado de modo significativo, e taxas de desemprego de longo

¹² Veja, por exemplo, os exames do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), onde o Brasil figura entre os piores lugares no ranking mundial.

¹³ Veja, a título de ilustração, os trabalhos de G. Duranton e A. Venables (2018). *Place-Based Policies for Development*. **Policy Research Working Paper 8410**. World Bank Group, J. Shambaugh e R. Nunn. 2018. *Place-based policies for shared economic growth*. **The Hamilton Project**, e D. Neumark H. Simpson. 2014. *Place-Based Policies*. **NBER Working Paper 20049**, NBER.

¹⁴ B. Austin, E. Glaeser e L. Summers. “Saving the Heartland: Place-based Policies in 21st Century America.” **Brookings Papers on Economic Activity**. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/3_austinetal.pdf

prazo tem sido divergente”. Por isso, os autores questionam se os economistas não deveriam repensar seu ceticismo tradicional com as *“place-based policies”*.

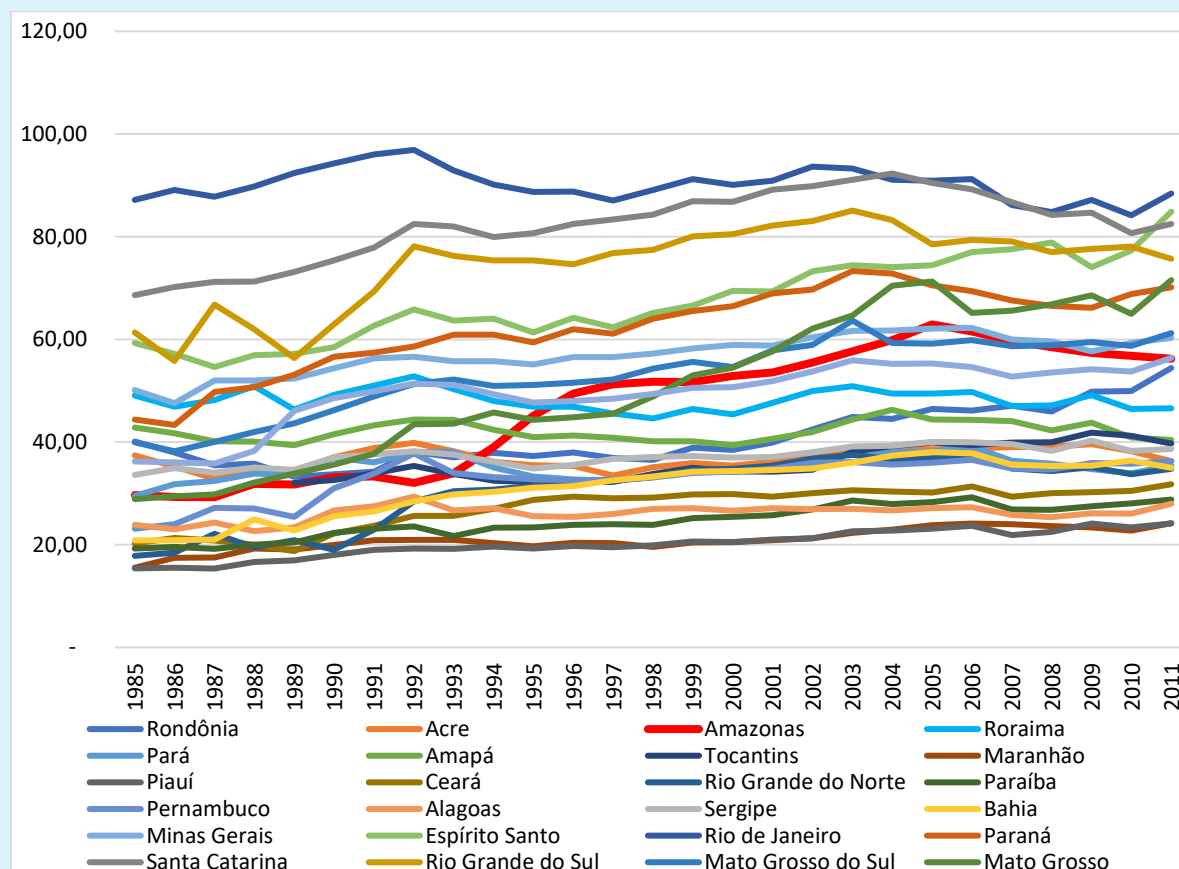
Para eles, após exaustiva pesquisa empírica para as regiões Norte-Americanas, a adoção de políticas de estímulos ao emprego mais do que políticas para não empregados (por exemplo, programas de transferências de renda) são mais eficientes. Os autores concluem, por exemplo, que “nosso resultado empírico sugere que a elasticidade emprego em alguns estados, como West Virginia, que é muito maior do que em outros estados, como Wyoming, recomendaria encorajar o emprego em West Virginia”, por exemplo. De forma decisiva, disparam os autores: *“We have tried to make the case that labor supply elasticities are also heterogeneous, and that one-size-fits-all employment policies are similarly mistaken”*.

Trata-se de recomendação diametralmente oposta à de muitos economistas brasileiros, que entenderiam isso com medida geradora de distorções alocativas dos fatores, ou *misallocation*. Mas, não é a visão de Summers e seus coautores, para o caso dos Estados Unidos.

Não restam dúvidas de que a convergência de renda regional no Brasil tem sido bastante lenta. Com ajuda da figura 5, podemos notar que a dispersão entre as rendas per capita dos estados perante o estado de São Paulo tem sido persistente. Não há convergência de renda per capita entre os estados brasileiros. A literatura econômica tratou de pesquisar empiricamente o tema, e mesmo que se aceita a hipótese de convergência de renda entre estados, observam que a velocidade é bem lenta¹⁵.

¹⁵ Veja, por exemplo, Ellery Jr; Ferreira, P. Convergência entre a renda per capita dos estados brasileiros. Revista de Econometria, v. 16, n. 1, p. 83-103, 1996, e Ferreira, A. Concentração regional e dispersão das rendas per capita estaduais: um comentário. Estudos Econômicos, v. 29, n. 1, p. 47-63, jan/mar.1999.

Figura 5. Percentual do PIB per capita do Estado no PIB do estado de São Paulo (%)
1985 - 2011



Fonte: IPEADATA, a partir de dados do IBGE.

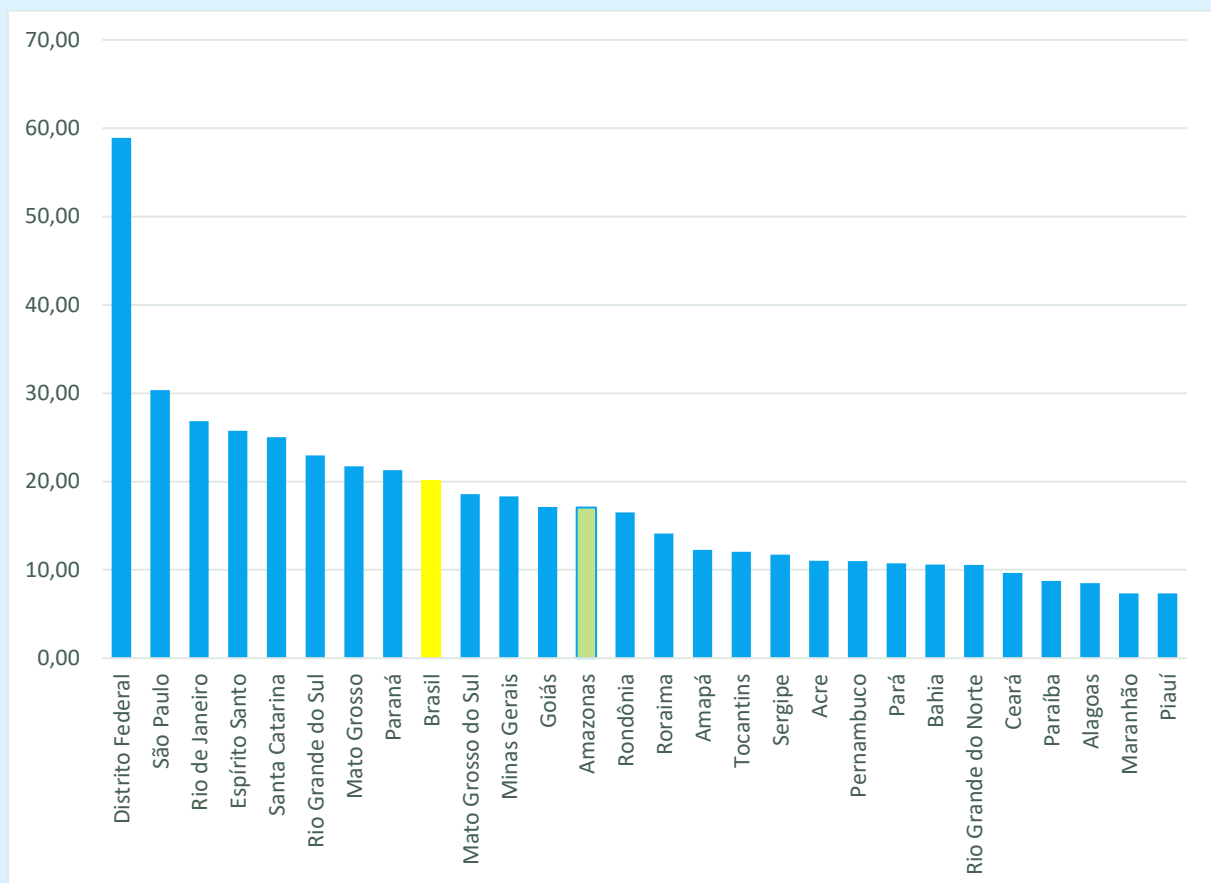
No caso do estado do Amazonas, estudos empíricos usando modernas técnicas de controle sintético nos levam a inferir que, se não houvesse a Zona Franca de Manaus, a renda per capita do município de Manaus seria a metade (Possebom, 2017)¹⁶. Mesmo crescendo bem acima da média nacional, provavelmente por conta da instalação de um moderno parque industrial, como apontado no estudo de Holland (2018)¹⁷, ainda assim a renda per capita do estado de São Paulo é quase duas vezes a do estado do Amazonas. Ainda há muito por fazer para buscar reduzir essa desigualdade.

¹⁶ V. Possebom (2017). *Free trade zone of Manaus: an impact evaluation using the Synthetic Control Method*. *Revista Brasileira de Economia*, 2017, 71(2), 217-231.

¹⁷ Holland, M. 2018 (Org.). *Zona Franca de Manaus: Impactos, efetividade e oportunidades*. Fundação Getulio Vargas. FGV EESP. 2018.
https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manus_abril_2019v2.pdf

Note, com ajuda da figura 6, que a situação mais recente, conforme últimos dados disponibilizados pelo IBGE, para a renda per capita de cada estado brasileiro. A partir dos estudos de Possebom (2017), e de Holland (2018), pode-se inferir que a renda per capita do Estado do Amazonas seria similar à de Alagoas, Maranhão ou Piauí, se não tivesse o Polo Industrial de Manaus. A própria linha vermelha, na figura 5, anterior, mostra que a renda do estado do Amazonas cresce mais rapidamente do que a média da dos demais estados, como bem demonstrou Holland (2018).

Figura 6. Brasil e Estados: PIB per capita - R\$ de 2010* (mil)



Fonte: IBGE, * último dado disponível para esse comparativo.

Não deveria pairar dúvidas de que a redução da desigualdade regional ainda é um grande desafio para políticas públicas no Brasil. Não parece nada trivial a simples recomendação para a realização de investimentos em capital humano e infraestrutura.

Essa pode ser a melhor recomendação para o longo prazo. Mas, há muito o que fazer para a construção desta ponte entre o presente, curto e o médio prazo.

Para o caso Norte-Americano, Summers e coautores recomendaram um mix de políticas públicas conforme eles definem como “targeted location of public activities and infrastructure investment”. Prosseguem os autores: “We then turn to employment subsidies, which are a natural tool for fighting non-employment, but harder to target spatially. Finally, we end with education interventions, and prodding community colleges to focus more on employability in high not working rate regions” (p. 48-49).

Estudos diversos suportam a ideia de que a educação é fator determinante poderoso para o sucesso ou fracasso local. Investimentos em capital humano são centrais para o crescimento de longo prazo; mas esse investimento toma uma geração ou mais. **Esse documento defende a promoção dos investimentos em educação de qualidade nas localidades; da mesma forma que se defende a realização urgente dos investimentos infraestrutura respeitadas as especificidades das localidades. Isso, contudo, não nos impede de promover novos polos econômicos, no curto prazo, voltados para a utilização sustentável de recursos naturais da região.**

6. Considerações Finais

Neste texto, **propomos uma revisão do modelo de desenvolvimento regional para o estado do Amazonas**, a partir da experiência existente. O estado conta com um polo industrial dinâmico, o PIM, desenvolvido a partir do programa Zona Franca de Manaus. Graças a esse programa, o estado é gerador de muitos recursos tributários, além de contribuições e contrapartidas.

Após discussões com diversos setores da sociedade, regional e nacional, entre eles empresários, acadêmicos e autoridades de governo, chegamos à conclusão de que é **preciso promover a diversificação produtiva na região**, e no próprio PIM. A bioeconomia e a sociobiodiversidade foram considerados novos polos econômicos estratégicos para a região.

Contudo, **vale o registro de que não se trata de propor substituição produtiva**, uma vez que o PIM é gerador de quase 500 mil empregos diretos, indiretos e induzidos, com elevado nível de escolaridade dos trabalhadores e renda do trabalho bem acima da média nacional. A substituição deste parque industrial por uma nova matriz econômica não seria capaz de sustentar emprego e renda na região, pelo menos no curto e médio prazo.

Os recursos gerados pelo PIM são essenciais para a promoção de novos investimentos. Propõe-se, então, a **mudança na governança do modelo da Zona Franca de Manaus**.

Primeiro, adicionando novos critérios para a atração de novos polos econômicos associados com a **bioeconomia, biotecnologia e sociobiodiversidade**.

Segundo, a alteração na Lei 2826/2003, reforçando a destinação dos recursos dos fundos FTI e FMPES para aquilo que a própria legislação prevê, conforme a constituição de um Conselho de Administração dos recursos, incluindo aqueles das contrapartidas em P&D, formado por profissionais independentes, com relatórios auditados e prestação de contas de uso dos recursos.

Terceiro, com a expansão da **Embrapa** na região, fortalecendo suas atividades de pesquisa em bioeconomia, além da incorporação das atividades e instalações do **CBA** pela nova Embrapa e inserção da interação da cadeia produtiva das indústrias com a

produção científica da Rede **Bionorte**, transformando-a em uma verdadeira produção científica-tecnológica, com impacto positivo na economia e bioeconomia da região.

Quarto, revisão das funções sociais do **BASA** para a incorporação, entre suas atividades estratégicas, o desenvolvimento de novos polos econômicos no interior do estado atrelados à bioeconomia, incluindo a formação de uma cadeia de microempreendedores amazônicos sustentáveis através do microcrédito produtivo orientado, e com programas de investimentos de baixo carbono na região.

Por fim, propõe-se atenção especial a registro de patentes e de propriedade intelectual das pesquisas baseadas nos recursos naturais da região, bem como o combate à biopirataria, com a instalação de um escritório do **INPI** especializado em Manaus.

*Esse trabalho foi uma iniciativa das seguintes instituições: **FIEAM** (Federação da Indústria do Estado do Amazonas), **CIEAM** (Centro da Indústria do Estado do Amazonas), **ELETROS** (Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos), e **ABRACICLO** (Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares).*