PLANO DIRETOR INDUSTRIAL: DIRETRIZES TÁTICAS PARA A ÁREA DE ATUAÇÃO DA SUFRAMA (2017 – 2025)

Manaus
2017

PLANO DIRETOR INDUSTRIAL: DIRETRIZES TÁTICAS PARA A ÁREA DE ATUAÇÃO DA SUFRAMA (2017 – 2025)

1ª edição

Manaus, Amazonas
SUFRAMA
2017

FICHA BIBLIOGRÁFAICA

Roseli Leal Souza - Bibliotecária CRB-11/842

P823p BRASIL. Superintendência da Zona Franca de Manaus.
Plano diretor industrial: diretrizes táticas para a área de atuação da Suframa (2017-2025)/ Coordenação: Ana Maria Oliveira de Souza – Manaus: SUFRAMA, 2017.
63 p.

ISBN: 978-85-60602-43-8

1. Zona Franca de Manaus – ZFM. 2. Administração Pública. 3. Superintendência da Zona Franca de Manaus. 4. Polo Industrial de Manaus – PIM.. 5. Jessé Rodrigues dos Santos. 6. Patry Marques Boscá. 7. Renato Mendes Freitas. 8. Rosângela López Alanís. I. Título.

CDU: 339.543.027.2 (811)

FICHA TÉCNICA

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Michel Temer

MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR
Marcos Pereira

SUFRAMA – SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS

Superintendente
Rebecca Martins Garcia

Superintendente Adjunto Executivo, em exercício
Leonardo Perdiz da Costa

Superintendente Adjunto de Projetos, em exercício
José Lopo de Figueiredo Filho

Superintendente Adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Regional
Marcelo Souza Pereira

Superintendente Adjunto de Operações, em exercício
João Carlos Paiva da Silva

UNIDADE RESPONSÁVEL
Superintendência Adjunta de Planejamento e Desenvolvimento Regional
Coordenação Geral de Estudos Econômicos e Empresariais – COGEC

ELABORAÇÃO

Coordenação Geral de Estudos Econômicos e Empresariais – COGEC

Técnicos Responsáveis

JESSÉ RODRIGUES DOS SANTOS, DSc.
Economista

PATRY MARQUES BOSCÁ. Esp.
Economista

Coordenação:

ANA MARIA OLIVEIRA DE SOUZA, MSc.
Coordenadora-Geral de Estudos Econômicos e Empresariais

Edição

Rosângela López Alanís, Esp. (COGEC/SUFRAMA)

Participantes do Painel de Debates

Mauro Thury de Vieira Sá (UFAM, Moderador do Painel Industrial)

Raimundo Lopes (FIEAM)

Wilson Luis Buzato Périco (CIEAM)

José Laredo (CORECON-AM)

José Alberto da Costa Machado (Sociedade Civil)

Thomaz Afonso Queiroz Nogueira (SEPLANCTI-AM)

Evandro Brandão Barbosa (Moderador do Painel Agropecuário)

Muni Lourenço Silva Júnior (FAEA)

Ricardo Lopes (EMBRAPA)

Therezinha de Jesus Pinto Fraxe (UFAM)

Luiz Antônio Oliveira (INPA)

Rosângela Alanís (SUFRAMA, Relatora)

APRESENTAÇÃO

> “A razão manda que a gente fique em casa, e ‘o sonho’ é que leva a gente para a frente.”
> (Ariano Suassuna)

A comunidade técnica e acadêmica não usa mais o termo “Terceira Revolução Industrial”. Já ultrapassado e fora do que se pensa para o futuro da economia mundial, a melhor designação conceitual tem sido “A Nova Revolução Industrial”. Alguns pesquisadores classificam esta fase da industrialização como a maior desde 1790 - quando se criou os processos fabris em sistema de fábricas, e desde então o Brasil optou pelo modelo baseado na produção de *commodities* para exportação, uma realidade muito distante da “vocação econômica” do Amazonas.

Segundo o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), as forças básicas da Nova Revolução Industrial repousam sobre: a) Avanço Tecnológico numa velocidade imensurável; b) Digitalização sem fronteiras; e c) Novas Frentes de Inovação; e assim deve-se olhar para as prospecções que possam ser construídas em prol do desenvolvimento nacional, regional ou local.

Seja a Zona Franca de Manaus, ou a recente regulamentação da Zona Franca Verde ou ainda o leque de incentivos extrafiscais da Amazônia Ocidental advindo do art. 3º da Constituição Federal é chegado o momento de realizar algumas ações institucionais com visão no futuro que se apresenta para a região. Com potencial imenso na região para o desenvolvimento socioeconômico, a SUFRAMA tem papel imperioso e determinante naquilo que se deseja realizar a fim de promover endogenamente a melhoria da qualidade de vida daqueles que vivem na região.

REBECCA MARTINS GARCIA
Superintendente.

Manaus, 12 de agosto de 2016.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 7
2. A ATIVIDADE INDUSTRIAL NA ÁREA DE ATUAÇÃO DA SUFRAMA 9
3. POLÍTICA INDUSTRIAL E PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL 18
3.1 as iniciativas institucionais e os objetivos estratégicos 20
3.2 As iniciativas com foco no cliente externo 22
3.3 Prospecção de novos segmentos produtivos 25
3.4 As contribuições dos agentes sociais e institucionais 30
3.4.1 Os desafios para o modelo em perspectiva institucional 31
3.4.2 Os entraves operacionais enfrentados pela Suframa 35
4. A ZONA FRANCA VERDE E A INDUSTRIALIZAÇÃO NAS ALC 37
5. ASPECTOS LOGÍSTICOS E DE INFRAESTRUTURA 39
5.1 Principais rotas de escoamento da produção do Amazonas 40
5.2 A necessidade de melhorias nos sistemas de transporte da Amazônia 42
5.3 A movimentação de cargas e o custo logístico 44
5.5.1 O transporte de cargas importadas 46
5.5.2 O custo logístico total da Amazônia Legal 47
6. ÁREAS ESTRATÉGICAS E DIRETRIZES TÁTICAS DO PDI 51
7. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS 62

1. INTRODUÇÃO

A prorrogação da vigência dos incentivos fiscais para os empreendimentos da Zona Franca de Manaus (ZFM) por mais 50 anos associada aos desafios postos pela fase recessiva da economia brasileira instigam a Suframa a propor e executar medidas de fomento à atividade industrial na sua área de atuação. Frente a essa situação e com base no que estabelece a alínea “a”, do art. 11, do Decreto nº 288/67 deu-se início à elaboração do Plano Diretor Industrial (PDI) da Suframa cuja finalidade é estabelecer diretrizes baseadas nos objetivos estratégicos da Autarquia e respeitando os limites das suas atribuições, possibilitem a realização da sua missão institucional.

O PDI consiste, portanto, em um conjunto de indicações que orientem a criação de um ambiente institucional propício ao desenvolvimento de negócios empresariais, bem como prospectar oportunidades de investimentos inovadores na sua área de atuação. São inovações institucionais com base na definição dos marcos regulatórios para as diversas áreas produtivas e no desenvolvimento de uma inteligência institucional para a sondagem de oportunidades de negócios. Busca-se o aperfeiçoamento das rotinas de trabalho da Autarquia que elevem a eficiência e a efetividade dos serviços administrativos relacionados aos investimentos e facilitem o fluxo de informações para os seus usuários.

Com isso, pretende-se atrair novos setores produtivos para a área de atuação da Suframa, especialmente os que respeitem os princípios da sustentabilidade socioambiental e sejam baseados em novas tecnologias de processo e de produto. Nessa linha de ação, a regulamentação da Lei nº 11.898/2009, pelo Decreto nº 8.597/2015, abriu a oportunidade para a industrialização das Áreas de Livre Comércio (ALC) administradas pela Suframa. A nova legislação incentiva a criação de novas indústrias, por meio da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com base em critérios de preponderância no uso de matérias-primas regionais.

Assim, orientada por esse PDI, a Suframa prepara-se para realizar sua visão institucional, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da economia da Amazônia Ocidental (AMOC) e para a redução das desigualdades regionais e sociais. É importante destacar que à elaboração deste Plano devem seguir-se semelhantes iniciativas de planejamento tático para as Áreas de Livre Comércio, assim como para a Amazônia Ocidental. Com isso, pretende-se estender para as demais áreas de atuação da Autarquia a metodologia de planejamento alinhada com as diretrizes do Planejamento Estratégico (PE) Institucional.

O presente documento sistematiza os pressupostos e diretrizes do PDI da Suframa, expondo em uma sequência lógica que combina a fundamentação socioeconômica, a análise da conjuntura vigente, os pressupostos do Planejamento Estratégico Institucional, as expectativas e propostas dos atores sociais envolvidos e as temáticas transversais que permeiam as atividades industriais na Amazônia.

O texto a seguir divide-se em seis partes além desta introdução. A primeira parte apresenta a fundamentação socioeconômica e histórica essencial para identificar os pressupostos do planejamento de uma política industrial. A segunda parte trata da aplicação desses pressupostos na elaboração de uma política industrial partindo do planejamento estratégico institucional da Suframa, o que levou à produção do PDI.

A quarta parte discute os aspectos gerais da política de industrialização Zona Franca Verde (ZFV) que se baseia na concessão de incentivos fiscais para projetos implantados nas ALC administradas pela Suframa. A quinta parte analisa os desafios vigentes no âmbito da logística regional como tema transversal que impacta os resultados dos projetos industriais na Amazônia Ocidental. Por fim, têm-se as considerações conclusivas que trazem indicações sobre a necessidade de progredir na escala do planejamento institucional do presente Plano Diretor em direção ao Planejamento Operacional.

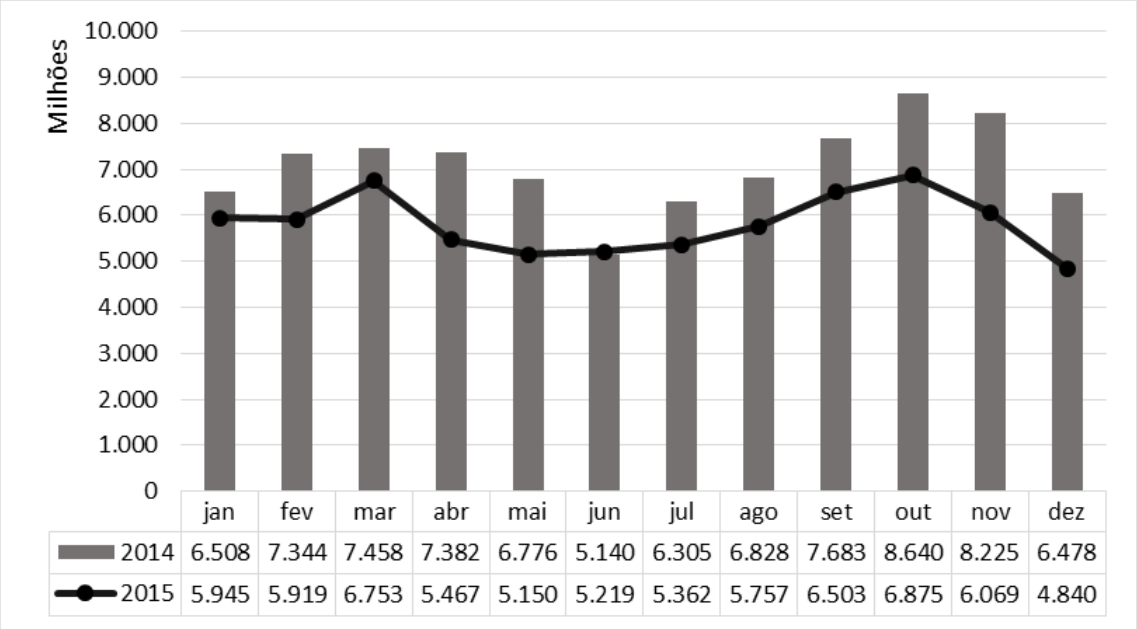
2. A ATIVIDADE INDUSTRIAL NA ÁREA DE ATUAÇÃO DA SUFRAMA

A indústria de transformação amazonense é altamente relevante para o Produto Interno Bruto (PIB) do Estado[1]. Nesse prisma, a atividade requer uma ação articulada dos entes federativos com vistas não só a dinamizá-la em momentos adversos como o atual, mas também para estruturar o ambiente propício para a sustentabilidade econômica de um parque fabril moderno, dinâmico, produtivo e, portanto, competitivo. Com esse propósito, a Superintendente da Zona Franca de Manaus incumbiu a Coordenação-Geral de Estudos Econômicos e Empresariais (COGEC) de elaborar diretrizes para orientar as ações da Autarquia no setor industrial nos próximos anos, até 2025.

A condição atual da atividade industrial, considerada no âmbito do Polo Industrial de Manaus (PIM), pode ser vislumbrada por uma breve análise conjuntural do comportamento dos seus principais indicadores no período de 2014 a 2015. Tal situação pode ser considerada típica da fase recessiva vivenciada pela economia brasileira e, em grande parte, retrata as repercussões do quadro geral sobre o sistema produtivo local.

A seguir apresentam-se os resultados de uma análise comparativa entre os dados relativos a estes dois anos para os indicadores de faturamento total, faturamento por subsetor de atividade e aquisição de insumos. Além desses, também são apresentadas as variações no nível de emprego. Parte-se da análise de cada indicador para se chegar às considerações gerais sobre a condição atual do PIM em termos de desempenho econômico.

[1] Cerca de 23%, em termos de valor adicionado bruto, conforme dados extraídos das Contas Regionais do Brasil (2010-2013) publicadas pelo IBGE.



	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
2014	6.508	7.344	7.458	7.382	6.776	5.140	6.305	6.828	7.683	8.640	8.225	6.478
2015	5.945	5.919	6.753	5.467	5.150	5.219	5.362	5.757	6.503	6.875	6.069	4.840

Gráfico 1 – Faturamento real do PIM 2014-2015, a preços de jan-2014 (Milhões R$).
Fonte: COISE/CGPRO/SAP.
Nota: Valores deflacionados pelo IPCA

O Gráfico 1 apresenta a comparação entre os valores mensais do faturamento real do PIM nos anos de 2014 e 2015. A análise descritiva dos dados mostra uma redução considerável dos valores de 2015 em relação ao ano anterior, salvo para o mês de junho. Em termos reais, observa-se um decréscimo de cerca de 17% no faturamento do PIM, no ano de 2015, em relação aos valores de 2014. Esses dados refletem os efeitos locais da recessão em curso na economia brasileira e também se fazem notar nos demais indicadores dos subsetores de atividade.

O Gráfico 2 revela os segmentos mais afetados pela retração da demanda. Em termos percentuais, o Polo Mineral não-metálico apresentou a maior contração do faturamento nominal em 2015 em relação ao ano anterior, ou seja, 58,6%. Em seguida, observa-se o desempenho do Polo de Bebidas, cujo faturamento diminuiu 19,1%. O desempenho negativo do faturamento nominal dos Polos eletroeletrônico (18,8%) e de Bens de Informática (16%), pela sua representatividade no total do faturamento do PIM, apresentaram a maior retração em termos de volume, considerando-se o período avaliado.

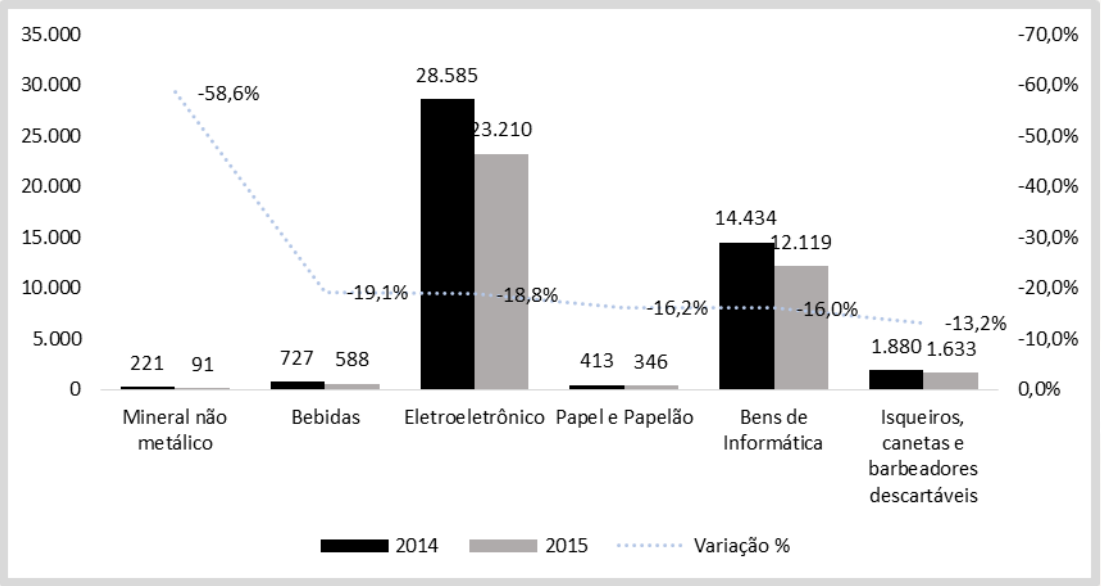


Gráfico 2 – Faturamento nominal do PIM 2014-2015, por segmento (R$ Milhões), e variação percentual do faturamento (%) - 2015-2014.
Fonte: COISE/CGPRO/SAP.
Nota: Valores deflacionados pelo IPCA. Valores com base em jan/2014.

Esse desempenho ainda produziu efeitos sobre o mercado de trabalho local, como mostra o Gráfico 3, elaborado com os dados dos principais subsetores de atividade do PIM.

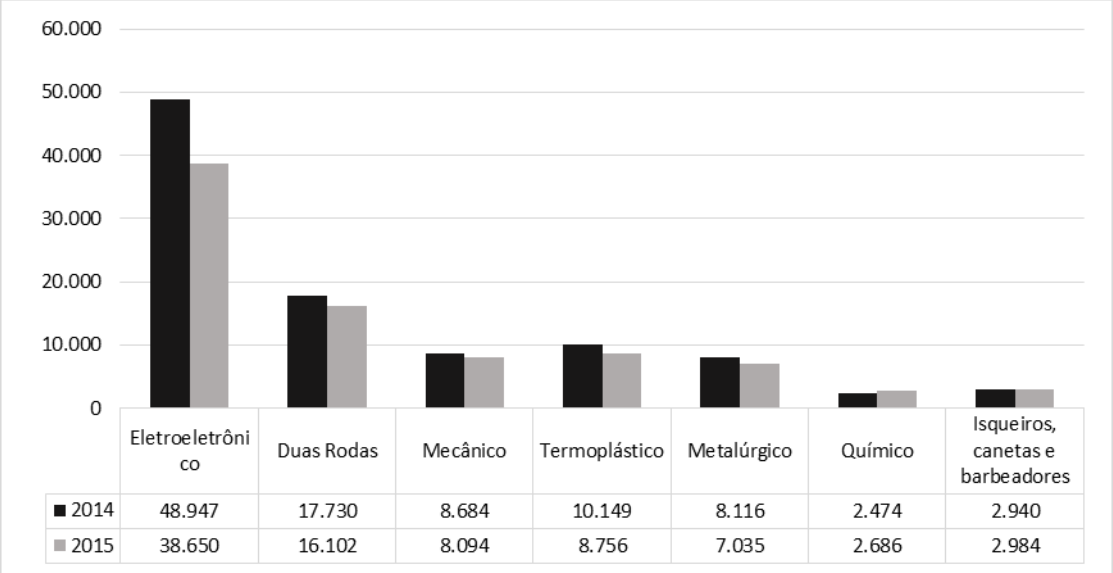
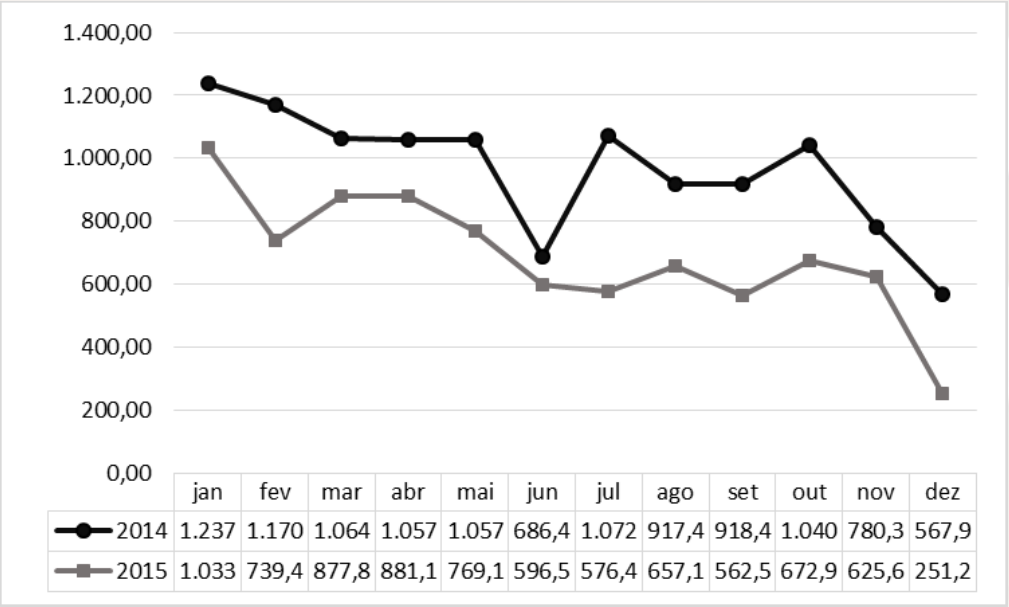


Gráfico 3 – Mão de obra por segmento - 2014-2015
Fonte: COISE/CGPRO/SAP.

O nível de emprego também apresentou uma redução relevante entre 2015 e 2014. Os dados para os principais subsetores de atividade, relacionados no

Gráfico 3, revelam uma redução de aproximadamente 17 mil vagas neste período, um declínio próximo de 14% em 2015, considerando os postos ocupados em 2014. Apenas no Polo Eletroeletrônico, desconsiderando o segmento de bens de informática, a redução de mão de obra ocupada atingiu em torno de 10 mil vagas.

A queda do faturamento refletiu-se na produção e, por conseguinte, na aquisição de insumos importados, conforme se nota no Gráfico 4, abaixo. Observa-se que o hiato entre ambas as retas se manteve durante todos os meses, inclusive no mês de junho, o mês cuja importação foi a mais fraca do ano de 2014. Registra-se que o Gráfico desconsidera o efeito sazonal; entretanto, é notável a retração acentuada no mês de dezembro em relação ao ano anterior, que chegou a registrar um volume de insumos 56% menor em relação ao mesmo mês do ano anterior. A princípio, pode-se inferir que a forte queda na importação de insumos foi devida à alta valorização do Dólar, todavia, os indicadores mostram que houve um discreto aumento na participação dos insumos estrangeiros em relação aos insumos nacionais e regionais (Gráfico 5).



	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
2014	1.237	1.170	1.064	1.057	1.057	686,4	1.072	917,4	918,4	1.040	780,3	567,9
2015	1.033	739,4	877,8	881,1	769,1	596,5	576,4	657,1	562,5	672,9	625,6	251,2

Gráfico 4 – Aquisição de Insumos Importados – 2014-2015 - US$ 1.000,00
Fonte: COISE/CGPRO/SAP.

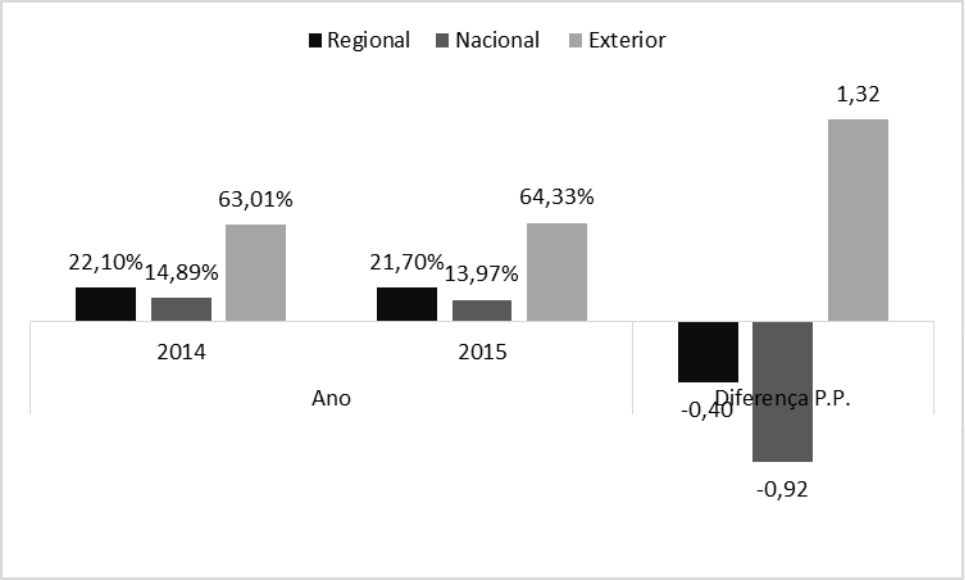


Gráfico 5 – Participação da Aquisição de Insumos, por Origem – 2014-2015 (%).
Fonte: COISE/CGPRO/SAP.

Nesse contexto, considera-se tarefa de alta complexidade, nas condições políticas e econômicas vigentes, a proposição de uma política industrial, exclusivamente, pela Suframa. Daí o direcionamento da discussão para uma proposta de PDI. Isto porque políticas dessa natureza exigem ações sistêmicas e setoriais, operacionalizadas, sobretudo, por meio de incentivos fiscais e financeiros associados a inovações institucionais. Tudo para produzir uma capacidade de induzir investimentos do setor privado, buscando elevar a produtividade e manter a competitividade em nível global.

Portanto, embora o arcabouço normativo da ZFM seja baseado em incentivos fiscais, este mecanismo é aplicado indistintamente à produção dos diversos segmentos; excetuando-se, naturalmente, os produtos enquadrados na lista negativa elencada no Decreto-Lei nº 288/67 e, considerando-se ainda, as particularidades das contrapartidas do setor produtor de bens de informática.

Ademais, incentivos de natureza financeira não fazem parte do rol de benefícios gerenciados pela SUFRAMA. Diante dessas constatações, a Autarquia não disporia de incentivos adicionais capazes de atrair segmentos específicos, a menos que o fizesse em articulação com outros órgãos, tais como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Registra-se que, em um passado recente, a SUFRAMA possuiu relativa capacidade de investimentos em infraestrutura e em capital intelectual, utilizando para tanto os recursos da Taxa de Serviços Administrativos (TSA). Capacidade esta que foi suprimida após a publicação do Decreto nº 4.950, de 09 de janeiro de 2004, o qual determinou que essa receita fosse direcionada para a conta única do Tesouro Nacional. Posteriormente, houve o contingenciamento dos recursos arrecadados, reduzindo-se drasticamente a capacidade de investimentos diretos por iniciativa da autarquia.

No entanto, aqueles investimentos eram ações de natureza convergente com a dimensão horizontal das políticas industriais, que buscavam melhorar o desempenho da economia em sua totalidade, sem distinções específicas entre setores, viabilizando uma atuação coordenada da Instituição com um potencial maior de efetividade. Desse modo, o alto grau de contingenciamento de recursos ao qual a SUFRAMA tem sido submetida, desde a vigência do Decreto nº 4.950/04, restringiram sobremaneira investimentos desse tipo. Diante dessa realidade, infere-se que caberia à SUFRAMA o papel de participação na regionalização de políticas industriais elaboradas pelo Governo Federal, a exemplo da Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia Legal (PDIAL), formulada pela SUDAM.

Entretanto, findo o prazo de vigência do Plano Brasil Maior, a política industrial mais recente do Governo Federal e, considerando o atual cenário de incertezas que obstam prever como serão dados os encaminhamentos para superar a atual crise, acredita-se que o Governo Federal não tenha planos de lançar uma política industrial no médio prazo, visto que políticas dessa natureza devem estar alinhadas à política macroeconômica, e esta tende a manter seu viés contracionista tanto no âmbito fiscal quanto monetário, pelo menos até que os indicadores fiscais e monetários – Superávit Primário e Índices de Preços – retornem à normalidade.

De qualquer modo, a retomada do planejamento é auspiciosa sob qualquer circunstância; e o abalo sofrido pelas indústrias do PIM diante atual conjuntura demanda uma postura proativa da SUFRAMA com o intuito de atenuar esse quadro e promover a estruturação de um ambiente de negócios propício para atrair novos empreendimentos. Frente a essas considerações, vislumbra-se, como

alternativa factível, a elaboração do PDI, de acordo com o que propugna a **alínea "a", do Art. 11, do Decreto-Lei nº 288/67**.

O PDI é um plano no **nível tático**, portanto, um elo intermediário entre o Plano Estratégico da Suframa e o seu Plano Anual de Trabalho (PAT). Assim, este documento propõe diretrizes táticas que deverão ser, anualmente, desdobradas em ações operacionais. Portanto, o PDI deverá ser discutido com os agentes internos e externos à Autarquia, podendo ser ajustado ao longo do tempo na medida em que as evoluções dos cenários o exigirem.

Esse caráter participativo das etapas de planejamento iniciou-se com o Painel de Debate promovido pela SUFRAMA, denominado "Zona Franca de Manaus: 2016-2036 – das perspectivas à concretude de ações", no qual representantes de entidades de classe, universidades, institutos de pesquisa e representantes da sociedade civil sugeriram linhas de atuação para direcionar as ações da Autarquia nos próximos decênios. Tais sugestões foram compiladas e fazem parte da proposta apresentada neste documento, e se mostraram altamente aderentes às sugestões iniciais.

O ambiente e o cenário prospectivo da SUFRAMA como autarquia com status de Agência Executiva, dialoga plenamente com as diretrizes aqui desenhadas, a fim de construir caminhos capazes de aglutinar indicadores factíveis de serem alcançados para dinamizar a economia regional. Nesse sentido, as medidas propostas neste Plano Diretor tendem a ser complementadas por outras proposições para as Áreas de Livre Comércio e para a Amazônia Ocidental, a serem elaboradas futuramente. Assim, almeja-se construir coletivamente, partindo-se sempre dos objetivos estratégicos estabelecidos pela Autarquia, as diretrizes para nortear as ações da Suframa.

Criada pela Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957, a Zona Franca de Manaus foi regulada pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, que também criou a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) para administrar as instalações e os serviços da ZFM. Nesse sentido, a SUFRAMA é uma entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, autonomia

administrativa e financeira, com sede e foro na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas – Art. 10º do Decreto-Lei nº 288/67.

No seu Art. 1º, o Decreto-Lei nº 288/67 estabelece a finalidade da Zona Franca de Manaus:

> A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram os centros consumidores de seus produtos (SUFRAMA, 2003, p. 59).

Quarenta e nove anos depois da sua criação, a SUFRAMA tem administrado a Política de Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio. Em relação a essas ALC, recentemente, instituiu-se a política de incentivos fiscais denominada **Zona Franca Verde**[2] que consiste em fomentar a atividade industrial com base no uso de matérias-primas regionais.

O centro industrial previsto no Art. 1º do Decreto-lei nº 288/67 foi materializado em forma de aglomerado de indústrias de transformação locais, nacionais e transnacionais, denominadas Polo Industrial de Manaus. O centro comercial, igualmente previsto no mesmo artigo, tem se desenvolvido a partir da crescente demanda produzida pelos níveis satisfatórios de faturamento do PIM. Quanto ao Distrito Agropecuário, embora estabelecido fisicamente, não acompanhou o ritmo de crescimento do PIM. Todavia, apesar de não ter a infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento, conta com cerca de 450 km de estradas vicinais e algumas propriedades produtivas.

Considerada uma política de caráter extrafiscal[3] capaz de gerar resultados virtuosos na Amazônia Ocidental, os incentivos administrados pela

---

[2] Instituída pelos Decretos nº 6.614/08 e 8.597/15, que regulamentaram os Arts. 26 e 27 da Lei nº 11.898/09, e teve os critérios de reconhecimento de preponderância de matéria-prima regional estabelecidos pela Resolução nº 1/2016, do Conselho de Administração da Suframa (CAS).

[3] Conforme Gouvea (2006, p. 46), “a extrafiscalidade impõe a tributação para que o Estado obtenha efeitos não arrecadatórios, mas econômicos, políticos e sociais, na busca dos fins que lhe são impostos pela Constituição.”

SUFRAMA têm sido responsáveis pela sustentação dos mecanismos de geração de emprego e renda na Amazônia Ocidental.

Por sua vez, as transformações socioculturais globais têm inserido o parâmetro da sustentabilidade ambiental como condição básica a ser adotada pelos sistemas produtivos, para corrigir as distorções produzidas pelos diferentes sistemas econômicos mundiais. Diante desse cenário, a SUFRAMA, por intermédio da Coordenação-Geral de Estudos Econômicos e Empresariais (COGEC), a partir de demanda da Superintendente Rebecca Martins Garcia, resolveu empreender o presente estudo prospectivo para o PIM[4], no horizonte temporal 2016-2036, tendo como princípio norteador os incentivos afetos a administração da SUFRAMA.

> Nesse contexto de amplos desafios econômicos e ambientais e, portanto, de amplos desafios sociais, há enormes oportunidades a serem descobertas, reveladas e incentivadas pelos setores públicos em todas as esferas, iniciativa privada e sociedade civil organizada. É o que hoje em dia se define genericamente como Economia Verde: novas formas de se buscar o crescimento econômico produzindo riqueza, gerando novos empregos – os chamados empregos verdes – e, ao mesmo tempo, promovendo a sustentabilidade em escalas que vão da local à global (SÃO PAULO, 2010, p. 12).

Verificar-se-á que administração dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio - Zona Franca Verde - sob a competência da SUFRAMA, é prospectivo para o embrião da bioindústria como um dos catalisadores do desenvolvimento socioambiental e socioeconômico na Amazônia Ocidental, como ferramenta principal para o bionegócio.

[4] A princípio, este primeiro estudo envolve apenas a dimensão industrial da área da SUFRAMA, sem incluir medidas específicas para as ALC e Amazônia Ocidental que serão objeto de estudos posteriores.

3. POLÍTICA INDUSTRIAL E PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL

O presente trabalho tem como finalidade além de elencar as diretrizes institucionais com vistas a estabelecer ações para o **setor industrial**, trazendo indicações e instruções táticas para dinamizar a economia regional a partir do leque de incentivos extrafiscais na área de abrangência da SUFRAMA, a partir dos direcionamentos dados pelas suas áreas estratégicas.

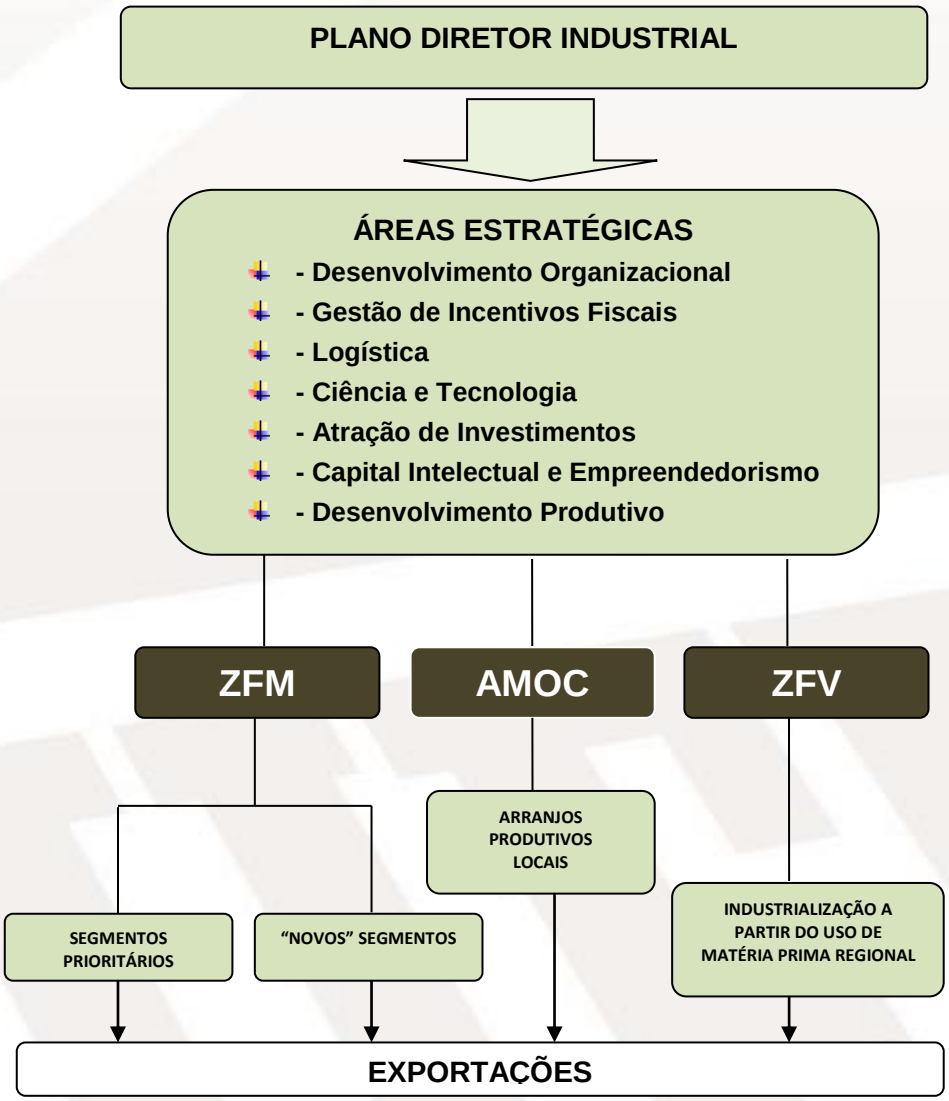


Figura 1- Mapa Esquemático do Plano Diretor Industrial
Fonte: Elaboração Própria

O conceito de política industrial repousa sobre a ideia de fomentar ou induzir investimentos que resultem no crescimento da atividade econômica seja pelo

aumento da produção em áreas consolidadas no sistema produtivo, seja pela emergência de setores inovadores.

> [...] o Estado tem quatro papéis na promoção do crescimento: regulador, demiurgo, parteiro e cultivador. No seu papel regulador, o Estado estabelece uma série de regras que os atores privados têm que obedecer, ou uma série de incentivos para algumas atividades e setores. [...] o Estado assume o papel de demiurgo (o Estado *todo poderoso*), ele se torna produtor direto de bens e serviços por meio de empresas estatais. Ao contrário dos dois casos acima, nos quais predomina uma visão negativa da atuação do setor privado no processo de industrialização – em um caso, ele precisa ser controlado, no outro, substituído – o Estado pode assumir uma relação mais próxima e de parceira com o capital privado. Isto se dá por meio do seu papel de *parteiro* (*midwifery*) de novos setores ou de *cultivador* (*husbandry*) de setores já criados. No seu papel de parteiro, o Estado ajuda o *nascimento* de novos grupos empresariais em novos setores, ou mesmo estimula que alguns destes grupos empresariais façam novos investimentos em setores que o governo quer desenvolver. [...]. Por fim, a função do Estado como *cultivador* seria a sequência natural do apoio estatal a novos setores, podendo tomar a forma, por exemplo, de incentivos à P&D e à inovação. (ALMEIDA, 2009, p. 49).

Recentemente, no Brasil, as políticas industriais têm se empenhado em seguir os dois últimos papeis - parteiro e cultivador, dada a natureza compatível dessa categoria de iniciativas com o ambiente institucional vigente.

Em geral, isso tem sido feito pelo direcionamento do crédito, pela concessão de incentivos fiscais e creditícios ou pelo estabelecimento de marcos regulatórios que tornem os retornos econômicos atrativos para os investidores. Todavia, a história mostra que as intervenções do Estado ocorrem num ambiente de incertezas e são condicionadas por prioridades políticas e restrições econômicas, produzindo resultados distintos dos almejados.

Observando em perspectiva as políticas industriais mais recentes no Brasil, a literatura econômica percebeu certas discrepâncias entre a finalidade das iniciativas governamentais e os resultados produzidos pela atividade econômica. Se os objetivos eram formar e consolidar setores produtivos de alta tecnologia e assegurar a sua inserção no mercado internacional; os resultados foram o fortalecimento dos setores de média e baixa tecnologia produtores de *commodities*

pela formação de conglomerados nacionais e a manutenção da sua inserção no comércio internacional.

Constatações dessa natureza têm fortalecido uma visão institucional da política industrial ora reconhecida como uma estratégia de coordenação estatal do desenvolvimento econômico.

> A política industrial é uma ferramenta regulatória, isto é, uma ferramenta de intervenção econômica do Estado, cuja finalidade é alterar a realidade corrente dos mercados. [...], a política industrial procura conformar comportamentos, direcionando-os para os fins visados pelos formuladores da política. [...] os dispositivos regulatórios, as medidas de política industrial também se apresentam como mecanismos de coordenação das decisões alocativas privadas e, com isso, pretendem uma alteração do *status quo* econômico. (SCHAPIRO, 2013, p. 13).

No âmbito desta concepção o Estado é visto como uma estrutura institucional na qual cada segmento é responsável pela elaboração e gestão de iniciativas específicas e coadunadas com macro-objetivos do governo. Tal perspectiva aplica-se ao governo brasileiro cujas iniciativas encontram-se planejadas e programas por meio do Orçamento Programa que relaciona as atividades de cada órgão à alocação de recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse sentido, dos órgãos da administração direta e indireta é exigido um Planejamento Estratégico alinhado ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei Anual de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

3.1 as iniciativas institucionais e os objetivos estratégicos

As iniciativas de política industrial contemporâneas têm tido como foco estender o parque industrial, por meio do fomento a setores específicos, ou elevar a eficiência da base produtiva pré-existente. Nesse sentido, Schapiro (2013) identifica duas principais abordagens nesse campo: uma visão mais focada em corrigir as falhas de mercado, de inclinação neoclássica; e outra de cunho estruturalista-evolucionista com um enfoque schumpeteriano.

A primeira perspectiva considera a primazia do mercado, cabendo ao Estado à função de corrigir as falhas de mercado que distorcem os preços e reduzem as vantagens comparativas. A segunda coloca o mercado em segundo plano, considerando a ação estatal fundamental para fomentar as inovações de processo e produto em um ambiente no qual as escolhas tecnológicas pretéritas condicionam as mudanças presentes e futuras.

Em termos práticos, as medidas de política industrial no Brasil têm tentado combinar essas abordagens, tanto procurando mitigar as falhas de mercado quanto buscando meios para fomentar as inovações tecnológicas. Contudo, as margens de sucesso dessas iniciativas são sempre influenciadas pela dinâmica do cenário econômico e pelas trajetórias tecnológicas.

Dito de outro modo, as reações adaptativas dos agentes econômicos nem sempre condizem com as intenções dos formuladores, do mesmo modo que os eventos passados condicionam e limitam as possibilidades de mudança. Ainda, pesam bastante nos resultados das políticas o comportamento dos indicadores econômicos que direcionam as expectativas dos agentes econômicos quanto ao retorno dos investimentos, pois em última instância, em um ambiente democrático, a decisão de investir - ou não - é dos agentes econômicos.

Associados a isso existem os constrangimentos institucionais típicos dos processos da Administração Pública na qual nem sempre a vontade do gestor é conveniente e oportuna ao *status quo* político-econômico. Ou, em circunstâncias similares, tal aspiração não se adéqua às competências do órgão em que atua, haja vista as imposições legais regem as iniciativas institucionais. Portanto, é razoável que a capacidade de intervenção do órgão no ambiente institucional seja orientada pelos objetivos que foram autoimpostos por meio do seu planejamento estratégico.

Assim, a título de proposições e reflexões sobre os elementos de iniciativas no campo da política industrial e considerando a estrutura institucional em voga, considera-se adequado fundamentar os pressupostos do PDI nas áreas estratégicas estabelecidas pela direção superior da Autarquia no Plano Estratégico da Suframa. Nesse sentido, partiu-se da identificação das áreas relacionadas ao

setor industrial cujas proposições, se incorporadas ao Plano de Operacional Anual da Autarquia, têm o potencial de contribuir para o desenvolvimento industrial.

O Planejamento Estratégico da SUFRAMA foi concluído em 2010 e aprovado naquele mesmo ano por meio da Resolução nº 43 do Conselho de Administração da SUFRAMA. Desde então, o Plano Estratégico está disponível ao público interno e externo para iniciativas que o desdobrem em diretrizes táticas e estas ações operacionais.

Ao longo do tempo, o monitoramento do Plano Estratégico tem instigado a sociedade e a própria Autarquia a considerar a necessidade de estudar e propor desdobramentos para setores específicos. Com isso, tem-se a realização de esforços para concatenar as iniciativas institucionais de médio e curto prazo com os seus objetivos estratégicos.

Entretanto, essa disposição não pode deixar de levar em conta as particularidades do setor industrial apresentados no início desta seção quanto ao papel do setor governamental e as alternativas dos investidores e empreendedores. Isso exige que a Suframa aprenda sobre o ambiente institucional onde atua e paute suas ações nas tendências e aspectos estruturais do setor produtivo com o qual atua.

3.2 As iniciativas com foco no *cliente externo*

Considerando-se que o foco da política industrial é o **cliente externo** - o investidor individual ou institucional - e a melhoria do ambiente de negócios, as diretrizes propostas no planejamento devem ser convergentes com o propósito de melhorar o atendimento, desburocratizando-o e aperfeiçoando os marcos regulatórios que regem a relação entre a Autarquia e os seus usuários**.**

Portanto, as diretrizes propostas são de caráter inovador, pois se buscou a formatação de um plano factível, que gere uma percepção positiva no usuário, e que traga ganhos de eficiência, eficácia e efetividade nos serviços oferecidos pela Suframa, mormente no que diz respeito ao segmento industrial.

Nesse âmbito, propõe-se uma reflexão preliminar sobre as possibilidades de estruturar e operacionalizar um sistema de inteligência competitiva, de prospecção de investimentos e um ambiente de negócios institucional coordenado pela Autarquia.

Primeiramente, sugere-se a criação de instrumentos institucionais que constituam em mecanismos de articulação e coordenação, garantindo a redução das incertezas quanto ao andamento dos processos administrativos. Trata-se de orientações oriundas de acordos que modulam a conduta dos agentes por meio de regras e políticas, estabelecendo parâmetros de segurança jurídica e reduzindo a volatilidade dos retornos econômicos.

Isso tem sido feito por meio de uma cultura de diálogo interinstitucional por meio de interações com os investidores mediadas por associações empresariais que estabeleçam critérios de parceria, sem prejuízo da autonomia do Estado. Por outro lado, a ação reguladora tende a ser efetivada pela proposição, implementação e ajuste constante dos marcos regulatórios para os novos investimentos.

Em outro plano, a Instituição deve desenvolver mecanismos para prospectar novos segmentos produtivos que atendam as atuais tendências nas demandas sociais, que vão em direção ao envelhecimento da população, ao uso de energias renováveis, ao uso da biodiversidade, às novas tecnologias, dentre outros.

Nesse sentido, a Autarquia precisa desenvolver mecanismos de interação com indústrias desses setores e apresenta-las aos incentivos e diferenciais competitivos da ZFM, atraindo para o PIM segmentos produtores de bens cuja demanda potencial do mercado seja crescente, a exemplo da lista exemplificativa do Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Rol exemplificativo de produtos para prospecção

• **Aparelhos e instrumentos hospitalares e de home care;**
• **Painéis solares;**
• **Transportes alternativos;**
• **Drones;**
• **Navipeças – sobretudo para o setor náutico;**
• **Produtos da cadeia gás-química**
• **Bioprodutos fabricados com matéria-prima de reconhecido apelo comercial**

Fonte: Contribuição dos participantes do Painel de Debates, realizado no dia 23/2/16, e de servidores da SUFRAMA que se interessaram pela temática e enviaram sugestões.

Essa estratégia deve estender-se, ainda, pela busca de produtos não fabricados e processos produtivos inexistentes no Brasil, mas que possuem características disruptivas na fronteira da tecnologia; diversificação de produtos por empresas já instaladas no PIM, de acordo com o catálogo de produtos de multinacionais aqui instaladas; e, busca por empresas com o Processo Produtivo Básico (PPB) já fixado e que ainda não estão no país.

Outro ponto sensível para a industria local é a logística, tema que tem pautado as iniciativas institucionais, seja no sentido de superar os impasses relativos à responsabilidade sobre a manutenção do Distrito Industrial, seja na articulação que viabilize investimentos em toda a área de atuação da Suframa.

Por fim, faz-se necessário internalizar no processo de planejamento ações em curso, tais como a criação do Grupo de Trabalho que analisa medidas de incremento das exportações da ZFM; da revisão das normas de apresentação e acompanhamento de projetos industriais, ocupação do Distrito Agropecuário da Suframa (DAS) e do Distrito Industrial de Manaus (DI), e outras atualmente sob análise; e a regulamentação e operacionalização da Zona Franca Verde.

Essas reflexões iniciam o **planejamento tático** da Suframa para o setor industrial, envolvendo as superintendências e coordenações cujas atribuições dizem respeito às etapas operacionais. Com isso, trabalha-se na proposição das diretrizes

que constituem o planejamento tático institucional a partir das quais se devem propor as ações operacionais, com suas metas, medidas, indicadores e resultados esperados.

3.3 Prospecção de novos segmentos produtivos

Num conjunto de prioridades para o desenvolvimento industrial trazem-se os focos temáticos - inclusive segmentados - convergentes com o que se prospecta para a área de atuação da Suframa, a partir da construção de cenários construídos pela Matriz Insumo Produto (MPI) em concomitância com a Tabela de Recursos e Usos (TRU).

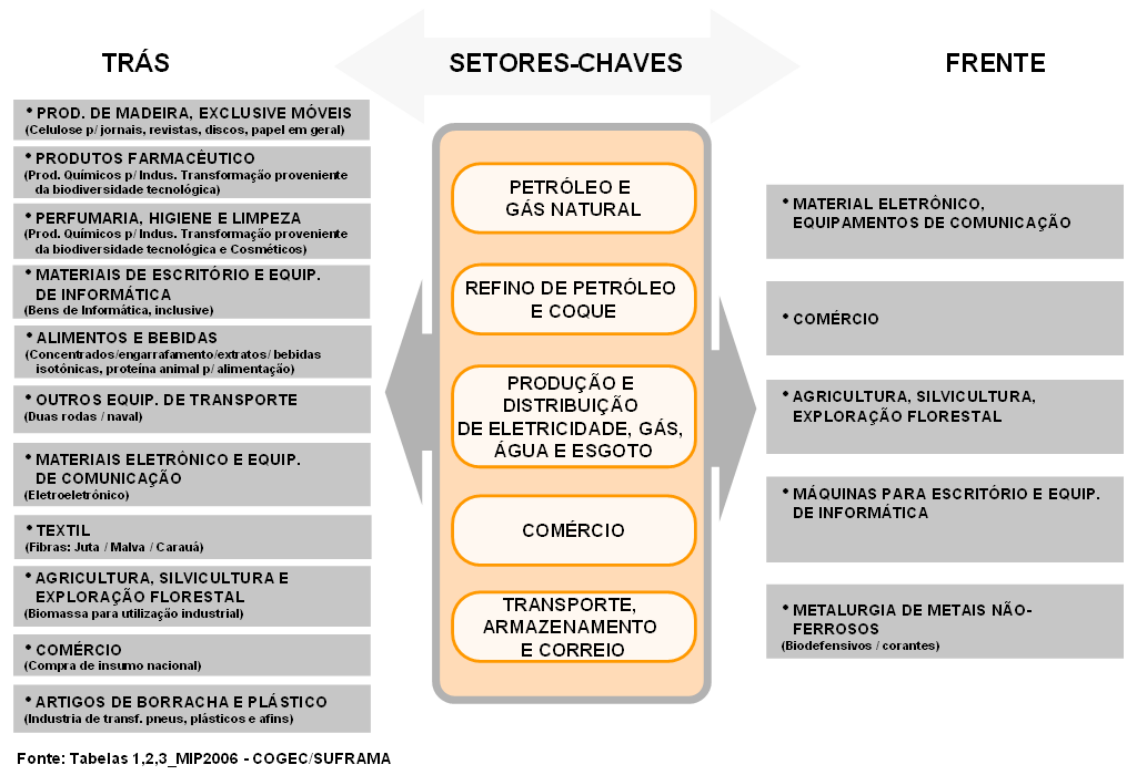


Figura 2 – Setores-Chaves identificados, a partir da MIP/AM-2006
Fonte: MIP/AM-2006

Assim também, a partir da **MIP** identificaram-se segmentos com forte encadeamento de ocupação, dentro dos segmentos assim elencados a partir do PBM:

Sistemas de Mecânica, Eletroeletrônica e Saúde:

- produtos farmacêuticos;
- outros equipamentos de transporte: duas rodas e naval;
- Artigos de borracha e plásticos;
- materiais de escritório e equipamentos de informática;
- materiais eletrônicos e equipamentos de comunicação.

Sistemas Intensivos em Trabalho:

- Têxtil: fibras de juta, malva e curauá;
- Produtos de Madeira, exclusive móveis.

Sistemas Intensivos em Escala:

- Perfumaria, higiene e limpeza;
- Alimentos e Bebidas.

Sistemas do Agronegócio:

- Agricultura, Silvicultura e Exploração Florestal;

Comércio, Logística e Serviços:

- Comércio;

Figura 3 – Atividade com maior e menor multiplicador de ocupação

Fonte: MIP/AM-2006

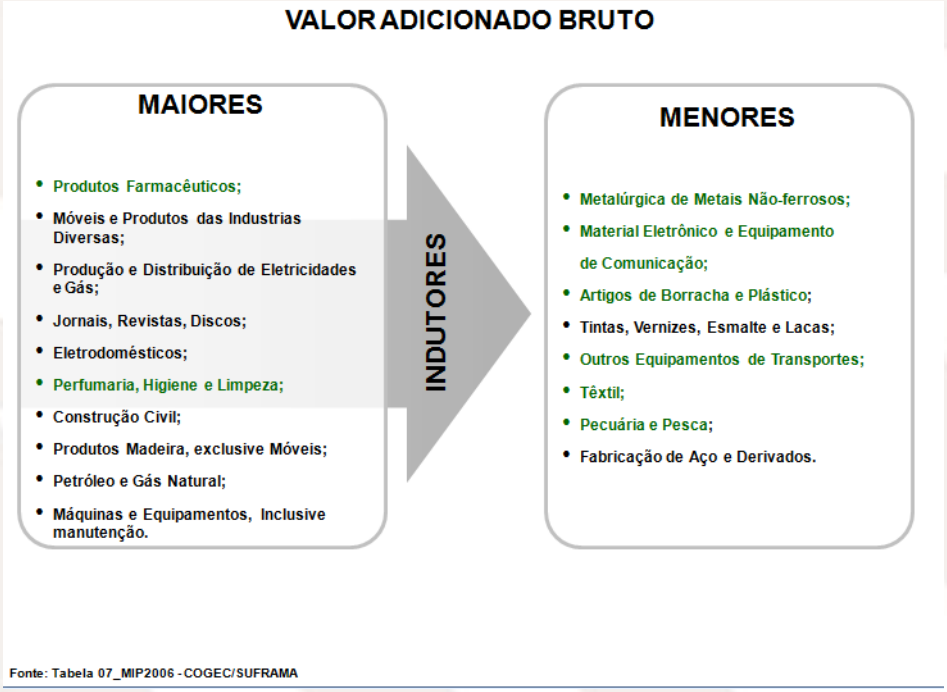


Figura 4 – Setores de maior e menor VAB/MIP.
Fonte: MIP/AM-2006

Quando se prospecta novos segmentos para o setor industrial, indiscutivelmente existe quase uma unanimidade cientifica e técnica onde estão elencados os seguintes segmentos:

- Gás-químico;

- Petroquímico;

- Fertilizantes;

- Biodiversidade;

- Energia Solar.

No embrionário raciocínio do que se deseja para o futuro da Amazônia, à luz do desenvolvimento industrial, o uso da biodiversidade é certamente o caminho natural dentro da lógica da **economia verde**, patente verde e sustentabilidade, pela própria essência da matéria.

Entretanto, é fundamental que as diretrizes do PDI tenham foco na aplicação de recursos, ou seja, ao se definir a biodiversidade como segmento de futuro, dentro dela existem outras ramificações que precisam estar claramente definidas, sob o risco de se pulverizar dispêndio e não se obter resultados factíveis dentro da temporariedade que se deseja.

Conforme Silva (2003, p. 68 *apud* IBGE), há aproximadamente 650 (seiscentas e cinquenta) espécies vegetais farmacológicas consideradas de valor econômico e identificadas na Amazônia Legal. Esse aspecto enseja a necessidade de se estabelecerem níveis de prioridade entre as alternativas de investimentos. Dentro do conceito de biodiversidade, caberia explicitar o direcionamento se para **fármacos**, **cosméticos** ou **alimentação**.

Mediante o conhecimento acumulado por algumas instituições de pesquisa atuantes na Amazônia, é possível induzir o investimento por grandes empresas para a industrialização em escala, em diferentes setores, como mostrado na Tabela 1; mas para ações mais direcionadas, é necessária a delimitação de atuação, pois dependendo do objeto de atuação os caminhos – políticas – serão diferentes.

Tabela 1 – Investimentos por Setor

Setor	Bilhões de dólares/ano
Farmacêuticos	75 a 150
Medicina botânica	20 a 40
Sementes agrícolas	300 a 450
Horticultura ornamental	16 a 19
Defensivos agrícolas	0,6 a 3
Cosméticos	2,6 a 2,8
Enzimas industriais	60 a 120

Fonte: Kate & Laird, 2000. Tabela extraída da Revista Exame, Ano 35, nº 9, Ed 739, p. 55, maio/2001, **apud** SILVA 2003, p. 68.

Ainda nesta esteira dos focos temáticos, ocorre a possibilidade de se atrair investimentos nas áreas relacionadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Focos Temáticos

TEMA	FINS DAS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS BUSCADAS	FOCOS CONCRETOS
1. Biomassa para utilização industrial	Possibilitar produção massiva de insumos de origem vegetal e regionalmente produzidos, para adensar a cadeia produtiva industrial de modo sustentável.	• Artefatos para embalagens • Materiais construtivos • Alimento e nutrição humana e animal. • Compostos para adubação orgânica • Fibras para vestuário e revestimento • Compósitos verdes
2. Proteína animal para alimentação	Ensejar auto-sustentabilidade para a Amazônia em relação à suas demandas por biomassa de origem animal para uso alimentar, através de produção massiva na própria região.	• Criação e manejo de espécies silvestres regionais. • Adensamento e intensificação das culturas de animais tradicionais.
3. Derivados biológicos e minerais de uso cosméticos e farmacêuticos	Viabilizar a produção massiva de insumos regionais para produção de cosméticos e medicamentos de uso veterinário e humano.	• Cosméticos • Bioterápicos (uso humano e animal) • Biodefensivo • Alimentos Funcionais e Nutracêuticos • Corantes.
4. Transporte fluvial	Propiciar soluções técno-científicas para aperfeiçoar e ampliar o uso das embarcações no transporte regional de produtos e pessoas.	• Modelos e processos construtivos. • Insumos, partes e peças para construção naval. • Diversificação e adaptações dos usos das embarcações. • Infraestrutura e logística.
5. Esverdeamento dos processos industriais em operação na Amazônia	Propiciar soluções tecnológicas para ampliação dos padrões de sustentabilidade da indústria já instalada na Amazônia.	• Tratamento de resíduos sólidos. • Recuperação de áreas degradadas. • Bioremediação de impactos ambientais

		• Redução de emissão de gases poluentes. • Adoção de PPBS (Processo Produtivo Básico Sustentável)
6. Tecnologias para vocações produtivas amazônicas	Propiciar soluções e tecnologias sociais apropriadas para a consolidação de APL´s das vocações produtivas regionais	• Polpas, extratos e concentrados de frutas. • Madeira, móveis e artefatos. • Leites e laticínios • Fibras.
7. Serviços Ambientais	Inventariar, diagnosticar e contribuir com a implementação e regulamentação de serviços ambientais na Amazônia	• Ferramentas web-based para inventário, monitoramento, projetos REDD e comércio geral de carbono. • Turismo de observação de pesca, etc.
8. Recursos humanos qualificados para produção sustentável	Provisão massiva de recursos humanos qualificados e orientados para processos produtivos sustentáveis.	• Engenharias e Ciências Exatas. • Ciências da Terra • Ciências da Vida • Ciências Sociais Aplicadas.

Fonte: COGEC.

3.4 As contribuições dos agentes sociais e institucionais

A elaboração do PDI para os próximos anos tem exigido não apenas a reflexão técnica e política interna a autarquia, mas passa, doravante, a envolver o seu entorno institucional. Nesse sentido, a Suframa convidou os representantes das classes empresariais, das organizações de classe e do setor de ciência e tecnologia para debaterem os desafios e oportunidades relacionados à evolução do modelo de desenvolvimento industrial. O propósito foi reunir os diferentes pontos de vista sobre os aspectos cruciais da situação vigente, bem como colher sugestões e recomendações desses agentes.

O painel de debates organizado pela Suframa na manhã de 23 de fevereiro de 2016 foi o palco da primeira rodada de troca de ideias e informações. Os discursos dos participantes convergiram em relação à necessidade de reestruturar o sistema econômico. Isso exige a remoção dos entraves logísticos e administrativos, assim como a criação de um ambiente institucional favorável aos investimentos em termos de segurança jurídica e simplificação de procedimentos. Desse modo, fazem-se necessárias iniciativas que fogem ao escopo da Suframa, mas que impõem a necessidade da sua atuação efetiva, embora, atualmente, a

Autarquia se apresente fragilizada em termos de autonomia financeira e administrativa.

A estrutura produtiva administrada pela Suframa congrega o PIM, o Distrito Agropecuário da Suframa (DAS), as seis Áreas de Livre Comércio[5] e a Amazônia Ocidental[6], havendo distinções quanto às funções e às regulamentações para cada categoria desses entes. Da mesma forma, repartem-se entre eles diferentes tipos de problemas, desafios e oportunidades, de modo que a construção do PDI exige inovações institucionais consideráveis. Assim, a questão fundamental é: dada a complexidade do modelo, em que nível as perspectivas e análises compartilhadas no painel podem vir a ser concretizadas em diretrizes táticas e ações práticas? Haja vista os limites de ação da autarquia e a escassez de recursos disponíveis frente à dimensão e a resiliência dos obstáculos à evolução do modelo de desenvolvimento.

A critério meramente didático, os aspectos levantados no painel foram agrupados em duas dimensões: a institucional e a operacional. Contudo, é notória a interconexão tanto em termos causais quanto no que diz respeito às estratégias de enfrentamento dos problemas levantados. Desse modo, o conhecimento dos detalhes específicos da situação-problema é apenas o passo inicial na direção da construção de soluções efetivas.

3.4.1 Os desafios para o modelo em perspectiva institucional

O ambiente institucional tem uma função elementar no sistema econômico: reduzir as incertezas. Isso ocorre por meio de um sistema de regras de conduta que regula as ações dos agentes, induzindo ou coagindo determinadas ações e atitudes. Assim, obtém-se um grau satisfatório de segurança jurídica e de confiança quanto aos resultados das iniciativas e investimentos. Em teoria, essa

[5] ALC Macapá-Santana (AP), ALC Tabatinga (AM), ALC Boa Vista e Bonfim (RR), ALC Brasileia-Epitaciolândia, ALC Cruzeiro do Sul (AC) e ALC Guajará-Mirim (RO).

[6] A Suframa administra, também, os incentivos regulados pelos Decretos-Lei nº 356/68 e 1.435/75.

estrutura institucional é crucial para sustentar o desenvolvimento econômico, de modo que a sua fragilização é fator causal de insucessos na indução dos investimentos econômicos.

Nesse âmbito, apontaram-se diversos aspectos que vão desde a capacidade institucional da Suframa até à vulnerabilidade dos marcos regulatórios da atividade econômica. Esses aspectos, na visão dos debatedores, comprometem a atuação da Suframa como protagonista do desenvolvimento regional, reduzindo a sua autonomia para regular os processos produtivos e investir em soluções para as demandas locais. Por sua vez, a centralização das decisões sobre os PPB e dos usos dos recursos arrecadados pela autarquia em outros níveis de governo eleva a insegurança jurídica no meio empresarial quanto aos retornos dos projetos incentivados.

Essa involução institucional evidencia-se na perda de prestígio da autarquia como agente de políticas públicas do Governo Federal, bem como no contingenciamento dos seus recursos arrecadados. Com isso, a Suframa tem reduzido o seu poder decisório sobre a regulação dos processos produtivos incentivados, posterga a realização de melhorias na estrutura física do PIM e reduz suas iniciativas para atrair investimentos inovadores. Essa condição gera insegurança jurídica para os principais agentes econômicos do PIM, levando a críticas quanto ao processo de tramitação e aprovação dos PPB. Além disso, abre espaço para se questionar a sua real eficácia como elemento regulador da atividade econômica e fator de atração de novos investimentos.

As soluções indicadas pelos debatedores enfocaram, principalmente, a reconstrução e o fortalecimento da Suframa com base em um planejamento estratégico que defina ações e diretrizes de médio e longo prazo. Entre outras, sugeriu-se:

a) fortalecer a Suframa como autarquia gestora do sistema de desenvolvimento regional, qualificando seu quadro técnico, reestruturando seus processos de trabalho e destinando os recursos

arrecadados pela Autarquia por meio da TSA para financiar a sua atuação em prol do desenvolvimento regional;

b) ampliar a divulgação[7] do modelo ZFM em âmbito nacional e internacional, pois se tem constatado que nos estados fornecedores de insumos, bens intermediários e mercadorias, há grande desconhecimento sobre as vantagens de operar com empresas incentivadas sediadas na ZFM;

c) flexibilizar os PPBs, conforme as especificidades de cada subsetor de atividade, simplificando o processo de aprovação e elevando o grau de poder decisório da Suframa e do Conselho de Administração da Suframa (CAS);

d) inserir a ZFM na lógica das cadeias produtivas nacionais, articulando-a com os programas de desenvolvimento nacional e integrando-a à dinâmica econômica do sistema produtivo do país;

e) promover a articulação interinstitucional entre os entes governamentais para simplificar processos de aprovação de projetos, concessão de incentivos e acompanhamento dos empreendimentos;

f) consolidar, atualizar e monitorar a legislação que intervém no funcionamento da ZFM e/ou que pode vir a ameaçar os incentivos ou criar políticas de incentivos concorrentes com aqueles geridos pela Suframa; e

g) estruturar um ambiente de negócios favorável à atração e retenção de investimentos em linhas de produtos inovadores ou similares aos já existentes no PIM, visando à ampliação da quantidade de empresas e à diversificação da produção no polo.

Os enunciados acima resumem o que foi proposto pelos participantes do Painel de Debates para reverter a fragilização da Suframa e estruturar o ambiente

[7] Especialmente no que se refere aos incentivos fiscais e atrativos para novos investimentos. Talvez com a retomada de experiências bem-sucedidas já colocados em prática pela SUFRAMA nos anos 90 e 2000, com palestras e produção de material didático sobre os benefícios fiscais da ZFM realizadas em parceria com entidades de classe, como Federação das Indústrias, associações comerciais, entre outras, direcionadas a contadores e administradores de empresas em outras regiões do País, além de um trabalho específico junto às Câmaras de Comércio Exterior, com a finalidade de atrair novos investidores estrangeiros.

institucional como estratégia para assegurar a sustentabilidade institucional do sistema produtivo. Fica evidente que algumas proposições escapam ao escopo de atuação da Suframa e exigem articulações entre instituições das diferentes esferas de governo e poderes. Portanto, é provável que o passo a seguir seja promover discussões específicas sobre cada grupo de indicações, construindo-se assim os acordos e encaminhando as decisões para o campo da ação governamental coordenada.

Vale ressaltar o consenso entre os painelistas que trataram do tema no que diz respeito à constatação de que, apesar de ser um modelo de desenvolvimento regional baseado em renúncia fiscal, a ZFM gera uma considerável arrecadação fiscal. Costa e Pontes (2015) informam que, em 2013, o PIM contribui com R$ 21,5 bilhões para a receita tributária, incluindo a União e o estado, sem incluir os encargos sociais e previdenciários. O representante do Centro das Indústrias do Estado do Amazonas reforça essa assertiva, indicando que, na atualidade, Amazonas é um estado superavitário, pois recebe cerca de R$ 4,0 bilhões de repasses federais enquanto arrecada cerca de R$ 13,0 bilhões em tributos federais. Esses números mostram a dimensão da contribuição econômica do Amazonas para a federação, que não se restringe apenas à receita tributária, mas, no dizer de Costa e Pontes (2015), estende-se aos ganhos decorrentes das transações com empresas de outras regiões brasileiras.

Daí a relevância do modelo ZFM para cumprir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estabelecidos no Art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988, no tocante à redução das desigualdades sociais e regionais.

3.4.2 Os entraves operacionais enfrentados pela Suframa

Aqui se discute a categoria de problemas que comprometem a qualidade das operações empresariais de produção e movimentação de mercadorias, assim como ameaçam, de modo geral, a sustentabilidade econômica do modelo ZFM.

Entre os fatores que reproduzem dificuldades para o desenvolvimento e sustentabilidade da atividade industrial no PIM, foram mencionados no Painel de Debates os relacionados às particularidades dos produtos e processos produtivos e os inerentes à infraestrutura e logística. Combinados, tais aspectos constituem causas sistêmicas da vulnerabilidade do sistema produtivo incentivado pela Suframa, sem que a autarquia disponha dos meios legais e econômicos para desenvolver soluções.

Em relação aos produtos e processos produtivos, destacou-se a concentração da atividade econômica em poucas linhas de produtos, especialmente motocicletas, condicionadores de ar, eletroeletrônicos e bens de informática. Esse fato indica a necessidade de diversificar a linha de produtos e processos produtivos, tanto pela atração de investimentos em produtos ainda não fabricados no PIM quanto pelo desenvolvimento de inovações tecnológicas nas áreas de biotecnologia e nanotecnologia. Tal possibilidade está correlacionada com as mudanças no ambiente institucional, indo desde a regulação dos processos produtivos até a criação de um sistema de ciência e tecnologia com foco no desenvolvimento de produtos com base na biodiversidade amazônica.

Quanto à infraestrutura do PIM e ao sistema de logística, destacaram-se a deterioração do sistema viário do PIM, o processo de distribuição de lotes e regularização fundiária do Distrito Industrial e a diversidade de entraves logísticos.

a) Sobre a “questão fundiária” no DI, apontaram-se problemas na concessão de lotes para a implantação das plantas industriais. Em geral, critica-se a falta de clareza e transparência nos critérios de concessão dos lotes, ao que se atribui a ocorrência de usos indevidos das terras do DI, inclusive induzindo a especulação imobiliária. Por outro lado, apontou-se a ausência de infraestrutura

básica para viabilizar a ocupação de novas áreas, haja vista que as mais acessíveis onde há infraestrutura foram ocupadas por posseiros ou já possuem empreendimentos instalados. Esse é um debate que também se trava no âmbito interno da Suframa, estando em fase de revisão dos critérios e procedimentos para regular essa rotina de trabalho.

b) Em relação aos entraves logísticos, a lista de problemas é extensa, incluindo: i) a carência de estruturas portuárias e aeroportuárias e de armazenagem primária; ii) a precariedade dos sistemas de comunicações; iii) a irregularidade no fornecimento regular de energia elétrica; iv) e a deficiência de eixos de integração rodoviária e hidroviária. Nota-se que a amplitude e a complexidade desses problemas extrapolam o campo de atuação da Suframa. Não obstante, a instituição tem participado dos debates interinstitucionais e reúne estudos técnicos que avaliam os projetos em elaboração, contribuindo para produzir informações e apoiar as iniciativas que, porventura, venham convergir com suas linhas de ação institucional.

c) Além desses dois conjuntos de fatores mais significativos, outros foram debatidos de modo residual, sem prejuízo da sua importância. Basicamente, trata-se na necessidade de prover os meios de aplicação da Política de Resíduos Sólidos do PIM aos produtos fabricados no PIM. Além disso, ocorre a escassez de força de trabalho qualificada o que exige a criação de programas de qualificação de força de trabalho de acordo com as demandas das empresas instaladas no PIM. O primeiro pode vir a ser inserido no planejamento estratégico da Suframa, enquanto o segundo exige da autarquia investimentos em cooperação técnica com as instituições de ensino técnico e universitário.

4. A ZONA FRANCA VERDE E A INDUSTRIALIZAÇÃO NAS ALC

O Decreto nº 8.597, de 18 de dezembro de 2015, regulamenta os Arts. 26 e 27 da Lei nº 11.898, de 8 de janeiro de 2009, que dispõem sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nas Áreas de Livre Comércio localizadas nos Municípios de Tabatinga (ALCT), no Estado do Amazonas; de Guajará-Mirim (ALCGM), no Estado de Rondônia; Área de Livre Comércio de Macapá-Santana (ALCMS), no Estado do Amapá; de Brasiléia, com extensão para o Município de Epitaciolândia (ALCB) e de Cruzeiro do Sul (ALCCS), no Estado do Acre e, conforme as Notas Técnicas nº 19/2015 e 70/2015 – COGEC que discutiram previamente o tema, concluíram que:

> [...] é considerado estratégico para a evolução do marco legal das áreas de livre comércio e, portanto, para a sua efetividade, no sentido de promover o desenvolvimento socioeconômico dos municípios contemplados com esse regime fiscal diferenciado, possivelmente com reflexos positivos na sua área de influência, por meio do incremento da indústria de transformação.

Ressalva-se que outro Decreto de nº 6.614, de 23 de outubro de 2008, que regulamenta a Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991, alterada pela Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008, que criou as Áreas de Livre Comércio de Boa Vista (ALCBV) e de Bonfim (ALCBm)[8], no Estado de Roraima, que foi paradigma para o Decreto nº 8.597/2015, já trazia a possibilidade de estabelecimento dos critérios de preponderância de matéria-prima regional para fruição do incentivo fiscal de isenção de IPI sobre os produtos industrializados dentro daquela ALC.

Recentemente, o Conselho de Administração da Suframa aprovou a Resolução nº 1/2016, a qual estabelece uma metodologia de reconhecimento da preponderância de matéria-prima regional, que pode ser absoluta, relativa ou por importância e que, na prática, torna efetiva a fruição do incentivo fiscal.

[8] Será utilizada neste texto a sigla ALCBm para denotar a Área de Livre Comércio de Bonfim para diferenciá-la da Área de Livre Comércio de Brasiléia (ALCB) cujas Leis instituidoras previram siglas idênticas.

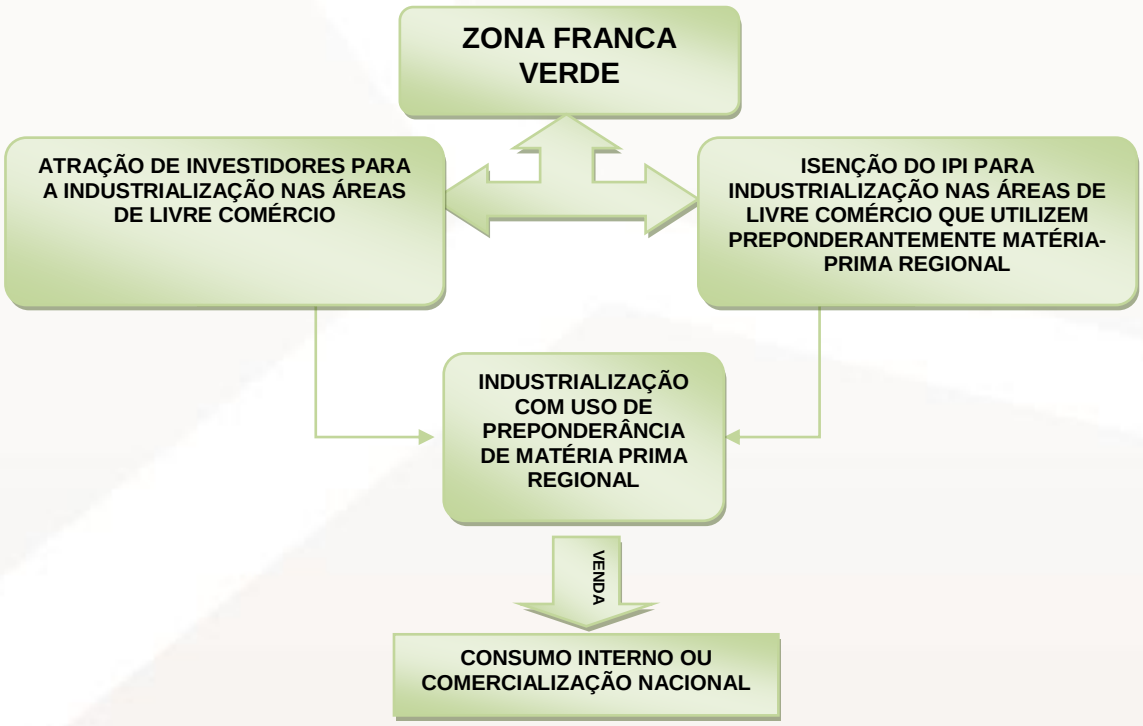


Figura 5 – Mapa Esquemático Zona Franca Verde
Fonte: Elaboração dos autores.

Figura 6 – Arranjos Produtivos Locais
Fonte: Elaboração dos autores com dados do MDIC

5. ASPECTOS LOGÍSTICOS E DE INFRAESTRUTURA

No ano de 2010, a empresa de consultoria Macrologística realizou um estudo sobre a logística da amazônica. O estudo foi intitulado Projeto Norte Competitivo e atendeu à solicitação da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (FIEAM) e Ação Pro Amazônia. O objetivo do trabalho foi de elaborar o Planejamento Estratégico da Infraestrutura de Transporte e Logística de Cargas da Amazônia Legal, contemplando, portanto, seus nove Estados federados.

O estudo visa fornecer subsídios que permitam: a) integrar física e economicamente os Estados e Regiões; b) tornar o sistema de logística da região mais competitivo; c) identificar e capacitar com os elementos de infraestrutura os eixos integrados de transporte voltados ao mercado interno, exportação e importação, de forma a transformá-los em Eixos Integrados de desenvolvimento, competitivos, fomentando a inserção das regiões abrangidas pelo estudo na economia mundial; e d) liderar o processo de reconstrução e melhoria da infraestrutura brasileira, com a participação da iniciativa privada.

Paralelamente, Da Silva (2011) realizou estudo sobre o **isolamento geoeconômico da Região Norte do Brasil**. Neste estudo, resultado de sua tese de doutorado defendida na Universidade de São Paulo, o pesquisador cria um índice de potencial de mercado para todos os municípios da Região Norte. Nele são **indicadas** as **localidades mais isoladas** e dependentes de investimentos em infraestrutura de transporte.

Será dado maior destaque ao Estado do Amazonas, cujas características geoeconômicas[9] o tornam o melhor representante do sistema de transporte vigente na Amazônia.

[9] O escoamento da produção do Estado de Roraima passa, necessariamente por Manaus, que por sua vez, é escoada via Belém.

5.1 Principais rotas de escoamento da produção do Amazonas

Conforme pode ser observado na Figura 6, abaixo, são três as **principais rotas** de destino da produção de utilidades domésticas do Amazonas: **Recife** (PE), **Resende** (RJ) e **Campinas** (SP). Para Recife, o transporte é feito via cabotagem[10] desde Manaus, e rodo-fluvial via Belém. O transporte para Campinas e Resende é feito, igualmente, de duas formas: i) via cabotagem de Manaus até o porto de Itaguaí (RJ) ou Santos (SP) e desses portos, a carga segue via modal rodoviário até Campinas ou Resende; ii) A segunda rota parte Manaus até Belém, via fluvial, e de Belém para Campinas ou Resende via rodoviário.

Esses resultados foram obtidos a partir da construção de uma matriz de origem e destino dos produtos mais relevantes das 16 cadeias produtivas para cada uma das mesorregiões da Amazônia Legal. A matriz indica qual o percentual aproximado de carga que se movimenta por cada rota principal para cada produto.

Figura 6 - O escoamento da produção de utilidades domésticas possui três destinos principais: Recife (PE), Resende (RJ) e Campinas (SP). Há duas principais alternativas de transporte: i) via cabotagem até Recife, Itaguaí (RJ) e Santos (SP). Dessas últimas duas cidades, a carga segue via rodoviário para Resende e Campinas ii) via rodo-fluvial com transbordo em Belém. A cidade de Santarém não está inclusa no mapa devido às péssimas condições da rodovia.

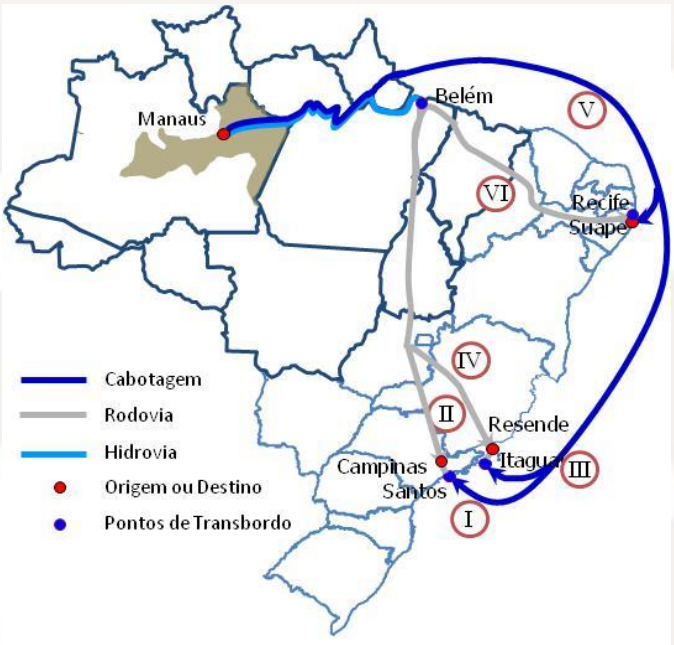


Figura 6 - Principais rotas de escoamento de utilidades domésticas do centro amazonense para o resto do Brasil.
Fonte: Macrologística

[10] Compreende a navegação entre portos interiores do país, pelo litoral, sem perder a costa de vista.

Quanto ao transporte de cargas consolidadas, nota-se que a multimodalidade de transporte da região amazônica se torna mais evidente. São identificados, também, novos destinos dessas cargas. As principais cidades-destinos são: Camaçari (BA), Paulínia (SP) e Resende (RJ). A produção de Coari é feita via duto fluvial até Manaus, onde há um transbordo. A partir de Manaus, as cargas consolidadas podem ser transportadas via cabotagem para Camaçari (BA), Itaguaí (RJ) e São Sebastião (SP) e depois, via rodoviário para Paulínia (SP) e Resende (RJ). A alternativa é via fluvial de Manaus até Belém, seguindo via rodoviário até São Paulo e Rio de Janeiro.

Rota	Modal	Destino
A	*Duto-fluvial*	*Urucu*
B	*Rodo-Cabotagem*	*Paulínia*
C	*Cabotagem*	*Camaçari*
D	*Rodo-Fluvial*	*Sudeste*
E	*Aéreo*	*Exterior*
F	*Longo Curso*	*Exterior*
Outros Fluxos	*Vários*	*Vários*

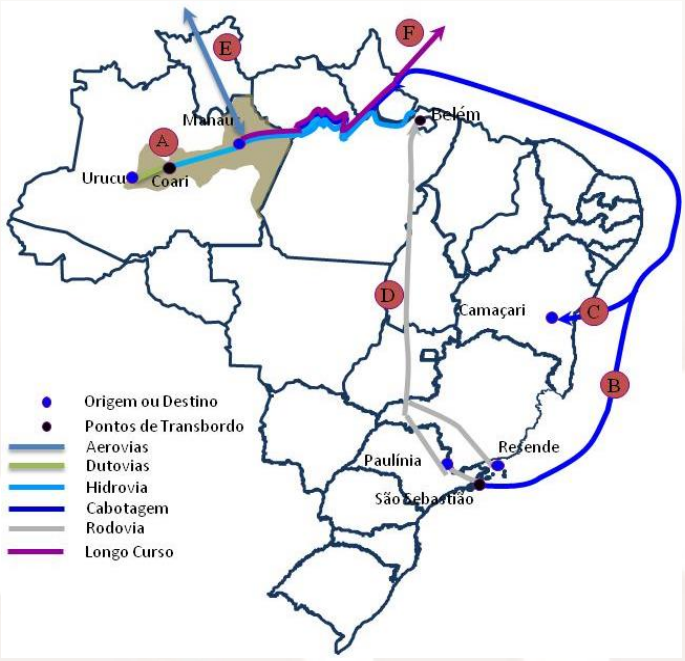


Figura 7 - Principais rotas de escoamento cargas consolidadas do centro-oeste amazonense para o resto do Brasil.

Os principais corredores atualmente utilizados na Amazônia estão apresentados na Figura abaixo. Conforme se observa, a rota Santarém-Cuiabá é inutilizada devido às condições da rodovia que liga essas duas regiões.

Figura 8. Se considerados os corredores de transportes a partir de Manaus, há apenas dois corredores: via fluvial até Belém e até Porto Velho. A partir dessas cidades, o transporte pode ser feito via modal rodoviário. A cidade de Santarém não está inclusa no mapa devido às péssimas condições da rodovia que liga

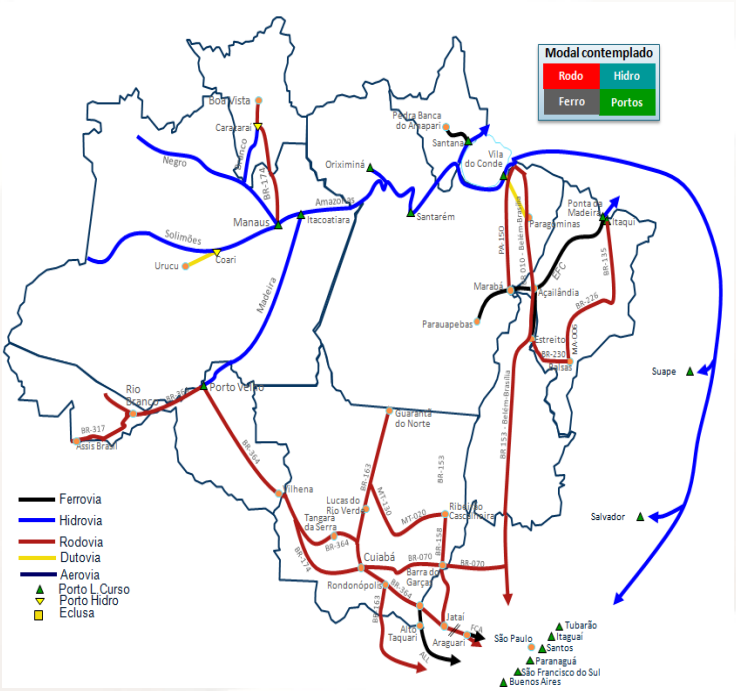


Figura 8 - Principais corredores de transporte da Amazônia.

Fonte: Macrologística

5.2 A necessidade de melhorias nos sistemas de transporte da Amazônia

De modo a superar as limitações de transportes existentes na Amazônia, há diversos projetos de expansão das rotas de transporte, os quais incluem a construção de ferrovias, rodovias, portos e interligações com outros países. Entre esses projetos há também aqueles que visam melhorar os acessos já existentes. A BR-364, que liga Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre, até São Paulo, cruzando os Estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e São Paulo, deverá sofrer duplicações em muitos de seus trechos.

O corredor do rio Madeira, principal via de ligação entre Porto Velho e Manaus, precisa receber investimentos os quais incluem: i) a adequação dessa hidrovia; ii) a construção de um novo terminal de contêineres em Rondônia; iii) a construção de um novo porto em Manaus e; iv) um novo terminal no porto de Itacoatiara-AM. Já o corredor Manaus-São Paulo via Belém deverá receber investimentos que compreendem a ampliação do porto de Santarém-PA, adequação de capacidade de Estreito (MA) a Açailândia (MA) na BR-010 que liga Belém a Brasília.

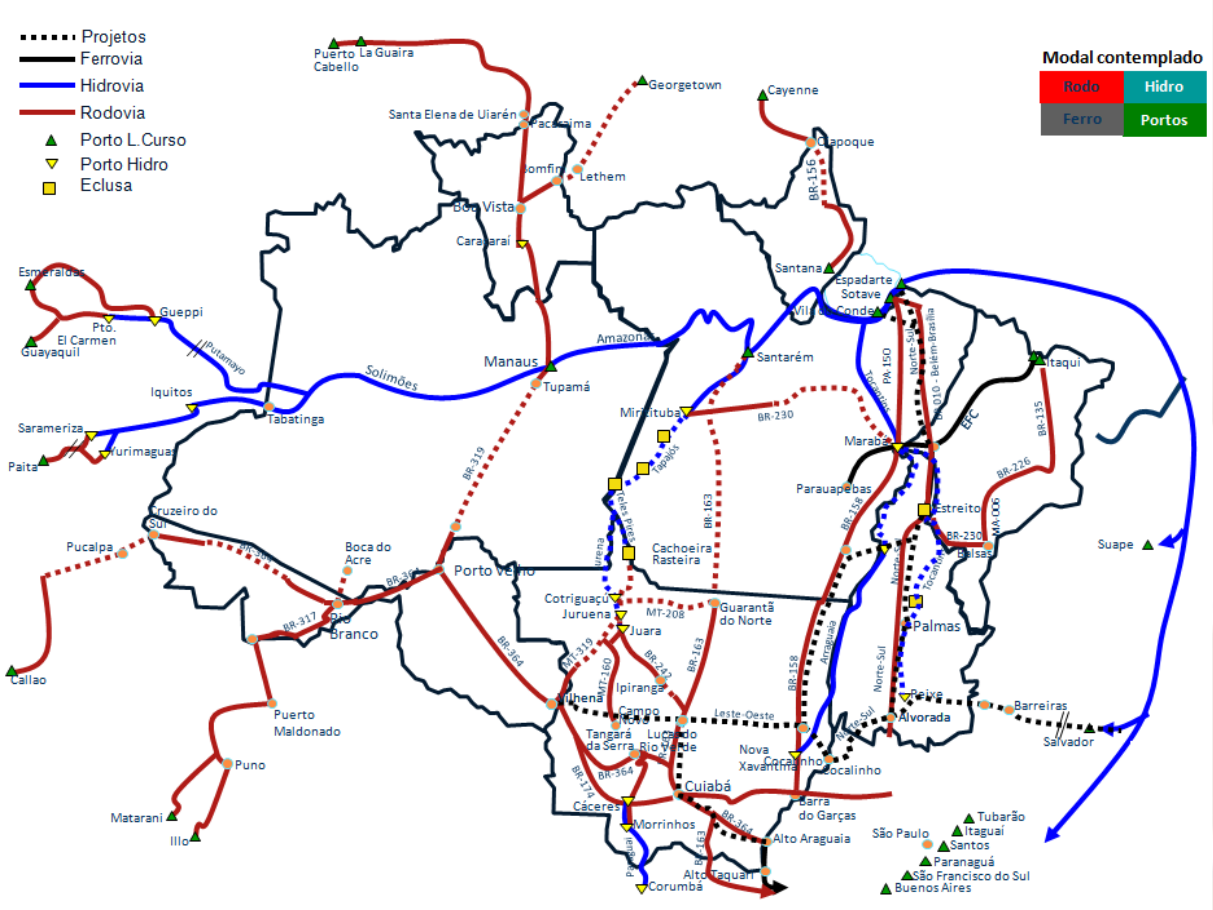


Figura 9 - Novos corredores de transportes da Amazônia Legal
Fonte: Macrologística

Em termos de expansão de fronteiras, há os possíveis novos corredores que ligarão a Amazônia com diversos países da América do Sul. O corredor Interoceânica ligará a Amazônia ao Peru por três conexões: i) de Belém via fluvial até Sarameriza ou Yurimaguas no Peru e, dessas cidades, via rodovia até o

porto de Paita; ii) com a adequação da hidrovia do Madeira e pavimentação da BR-319, o corredor da Interoceânica Peru ligará a Amazônia até Callao, no Peru via Acre; iii) Ainda via Acre, a Amazônia será ligada à capital Lima, nos portos de Maratani e Illo. Além desses corredores, há também as ligações com a Venezuela, Colômbia e Guianas.

5.3 A movimentação de cargas e o custo logístico

A maior movimentação de carga da Amazônia é feita pelos portos, e o cenário traçado para o ano de 2020 alerta para a completa saturação da estrutura portuária atual. Entre os principais portos analisados, apenas o porto de Vila do Conde (MA) apresenta gargalo em termos de movimentação. Contudo, o estudo aponta que mais quatro portos passarão a apresentar problemas para movimentar cargas, que são: **Santarém (PA), Ponta da Madeira (MA); Itaqui (MA); Porto Velho (RO).**

No que tange à armazenagem portuária, o cenário se apresenta crítico, pois quatro terminais apresentam gargalos com tendência de piora. Segundo o estudo, nenhum terminal terá capacidade de armazenagem para suprir as cargas previstas de movimentação portuária em 2020. Vale destacar que, embora os portos de Manaus não apareçam nesse cenário, a movimentação de carga de Manaus passa por esses portos. Portanto, os efeitos são encadeados.

O custo logístico da Amazônia constitui-se na sua maior fragilidade. Devido à distância dos grandes mercados, isso torna o potencial econômico da Amazônia muito inferior em relação aos maiores mercados nacionais, como o de São Paulo, por exemplo. Com isso, a Amazônia torna-se cada vez mais isolada economicamente, conforme aponta o estudo de Silva (2011). Corroborando com essa assertiva, o estudo da Macrologística identificou os custos de se operar na Amazônia considerando as rotas existentes e as novas rotas que porventura venham a ser implantadas. Foram incluídos todos os custos logísticos como fretes internos,

custos de transbordo, tarifas portuárias, frete marítimo etc. Dessa forma, é possível determinar se há alguma rota potencial com menor custo.

Conforme Tabela abaixo se verificou que, no caso do escoamento para São Paulo, nenhuma rota apresentou um custo de frete menor do que o atual, isto é, por cabotagem. Apesar disso, destaca-se o fato que o *transit-time* fica bastante reduzido nas rotas potenciais, tornando-as muito competitivas. Entre essas rotas potenciais, a rodoferroviária via Mirititiba é a mais competitiva, com custo de R$ 345,00. Apesar de seu custo 13,8% superior ao custo por cabotagem, o *transit-time* para São Paulo é 3,2 vezes menor que o de cabotagem.

Tabela 2 - Custo logístico total para as rotas atuais e potenciais de escoamento de carga para São Paulo a partir do centro-oeste do Amazonas.

Rotas		Descrição das rotas	Transit time (dias)	Distância (km)	Transbordo	R$/ton
Rotas atuais	A	Rodo-cabotagem via Santos	13,3	6.560	1	**303**
	B	Hidro-rodoviário via Belém	9,8	4.653	1	449
	C	Aéreo	0,2	2.689	0	2.187
Rotas potenciais	D	Rodoviária via Porto Velho	4	4.048	0	456
	E	Rodoviária via Mirititiba	3,5	3.517	0	402
	F	Hidro-rodoviária via Santarém	6,8	3.964	1	430
	G	Rodo-ferroviária via Mirititiba	4,3	3.459	1	**345**
	H	Rodo-ferroviária via Porto Velho	4,8	4.016	1	398
	I	Hidro-rodo-ferroviária via Santarém	7,6	3.906	2	372
	J	Hidro-rodoviária via Porto Velho	10,1	4.542	1	438
	K	Hidro-rodoviária via Mirititiba	6,7	3.949	1	402
	L	Hidro-rodo-ferroviária via Mirititiba e Alto Araguaia	7,6	3.939	2	358

Fonte: Macrologística

Quando considerados os custos de carga geral do centro-oeste do Amazonas para Resende, no Rio de Janeiro, obteve-se o mesmo resultado de São Paulo: nenhuma rota apresentou um custo de frete menor que o de cabotagem. Entre as rotas potenciais, a mais competitiva e com menor custo é a **rodoferroviária via Mirititiba**. O custo via cabotagem é de R$ 297,00/toneladas e por rodoferroviário via Mirititiba é de R$ 385,00.

5.5.1 O transporte de cargas importadas

A análise dos custos realizada para o escoamento da produção foi estendida para as importações feitas pelo centro amazonense. Consideraram-se os principais tipos de carga das principais mesorregiões, tanto no sentido do embarque como no sentido de desembarque. No caso das rotas de importação de Manaus, nenhuma rota potencial estudada apresentou custo logístico total menor do que aquela atualmente utilizada, que é a de navegação de longo curso de Xangai para Manaus.

Quanto às **rotas potenciais**, a melhor alternativa é a rota rodo-hidroviária desde Guayaquil (Equador) via Porto Morona, cujo custo por tonelada transportada é de R$ 694,00. Por outro lado, a rota rodo-hidroviária a partir de Manta (Equador) via Porto Providência tem custo de R$ 696,00, mas com *transit-time* inferior de aproximadamente 1 dia. Portanto, torna-se a mais vantajosa considerando o ganho de 1 dia. A navegação de longo curso, atualmente utilizada para importações, dificilmente será mudada. Além de seus custos menores, o *transit-time* é praticamente o mesmo da rota potencial de menor custo e *transit-time*, neste caso, via porto de Manta no Equador.

Tabela 3 - Custo logístico total para as rotas atuais e potenciais de cargas importadas.

Rotas		Descrição das rotas	Transit time (dias)	Distância (km)	Transbordo	R$/ton
Rotas atuais	A	Longo curso até Manaus	36,6	0	0	**611**
	B	Aéreo via Miami	1,2	0	1	10.677
Rotas potenciais	C	Rodoviária Santos via Porto Velho	35,5	3.889	1	1.302
	D	Rodoviária Santos via Miritituba	35,3	3.701	1	1.269
	E	Rodo-hidroviária desde Matarani (Peru) via Porto Velho	34,5	3.361	2	1.060
	F	Rodoviária desde Matarani (Peru) via Porto Velho	39,1	2.893	1	1.115
	G	Rodo-hidroviária desde Matarani (Peru) via Boca do Acre	38	3.882	2	1.079
	H	Rodo-hidroviária desde Callao (Peru) via Pucallpa	33,4	3.153	2	787
	I	Rodo-hidroviária desde Callao (Peru) via Porto Velho	37,2	3.393	2	835
	J	Rodo-hidroviária desde Paita (Peru) via Yurimaguas	37,5	3.590	2	1.048
	K	Rodo-hidroviária desde Guayaquil (Equador) via Porto Morona	37,2	3.156	2	**694**
	L	Rodo-hidroviária desde Manta (Equador) via Porto Providência	36,3	3.176	2	**696**
	M	Longo curso-aéreo via Manta (Equador)	27,3	2.307	1	3.503
	N	Rodoviária via Puerto Cabello (Venezuela)	29,9	2.575	1	951
	O	Rodoviária desde Georgetown (Guiana)	25,0	1.312	1	858
	P	Rodo-hidroviária desde Arica (Chile) via Porto Velho	31	3.132	2	984
	Q	Rodoviária desde Arica (Chile) via Porto Velho	34,6	2.664	1	1.004

Fonte: Macrologística

5.5.2 O custo logístico total da Amazônia Legal

No Projeto Norte Competitivo foi desenvolvido um modelo de otimização. Neste modelo, foram realizadas simulações do fluxo de cargas na Amazônia Legal e as economias geradas no custo logístico total quando da inclusão de um novo eixo de integração. Chegou-se à soma de R$ 17 bilhões. Esse valor representa a soma de todos os custos logísticos pagos por todos os produtos

originados ou destinados à Amazônia Legal, os quais incluem custos de frete interno, de transbordo, tarifas portuárias, frete marítimo. Sendo assim, os investimentos destinados à Amazônia devem ter como objetivo de reduzir este custo e tornar a região mais competitiva.

Os resultados preliminares, considerando o volume de cargas do ano de 2008, indicam que os eixos de integração da Hidrovia do Juruena/Tapajós, da ferrovia Ferronorte até Lucas do Rio Verde, da BR-163 e da Hidrovia do Araguaia são os que trazem maior competitividade à Amazônia Legal. Destaca-se que 13, dos 42 eixos de integração, não geraram nenhuma economia no custo logístico total da Amazônia Legal. Tais eixos de integração não ampliam a competitividade da Amazônia. Entre eles estão inclusos a maior parte dos eixos internacionais, a BR-230 e a ferrovia que liga Vilhena (RO) a Ilhéus (BA).

Conforme se verifica na Tabela abaixo, caso sejam realizados os investimentos necessários na hidrovia do Jurena/tapajós e Telles Pires/Tapajós, poderá ocorrer uma redução de custos logísticos da ordem de R$ 1,6 bilhão de Reais. O menor impacto de redução de custos foi observado na pavimentação da BR-319 que liga Manaus a Porto Velho, cuja redução é de apenas R$ 24,3 milhões. O tempo de retorno - *pay back* - desses investimentos é de 3,1 anos para a Hidrovia do Juruena/Tapajós, 3,3 anos para Telles Pires/Tapajós e 5,1 anos para a Ferronorte. Nota-se, também, que o maior retorno sobre o investimento é gerado pela Hidrovia do Paraguai/Paraná.

Tabela 4: Análise do retorno sobre o investimento – volumes de 2008

Descrição do projeto de integração	Investimento total	Investimento residual	Economia potencial	Retorno sobre o investimento	Pay back (anos)
Hidrovia do Paraguai/Paraná	255,00	255,00	- 134,53	**0,53**	1,9
Hidrovia do Juruena/Tapajós	2.878,86	2.878,86	- 920,52	**0,32**	3,1
Hidrovia do Telles Pires/Tapajós	2.226,32	2.226,32	- 673,92	**0,30**	3,3
Ferrovia Ferronorte até Lucas do Rio Verde	2.901,73	2.511,73	- 492,61	0,20	5,1
BR 364 (Melhorias)	1.394,50	782,45	- 151,57	0,19	5,2
Rodovia BR-163 via Miritituba	2.791,10	2.385,64	- 384,27	0,16	6,2
Manaus/Belém/Brasília	243,56	243,56	- 38,59	0,16	6,3
Rodovia BR-163 via Santarém	1.818,10	1.363,44	- 210,42	0,15	6,5
ALL Malha Norte até Rondonópolis	810,00	420,00	- 60,47	0,14	6,9
Rio Madeira	519,00	464,00	- 44,61	0,10	10,4
Hidrovia do Rio Tocantins até Estreito	3.060,67	2.286,42	- 158,99	0,07	14,4
Peru até Matarani	2.521,45	286,16	- 17,36	0,06	16,5
Rio Araguaia	4.113,28	3.339,03	- 186,18	0,06	17,9

Fonte: Macrologística

Quando considerado o volume de carga projetado para o ano de 2020, o *pay back* é ainda mais rápido, com especial destaque para os eixos Manaus/Belém/Brasília, hidrovia do Paraguai e hidrovia do Juruena/Tapajós.

No entanto, faz-se necessário analisar a atratividade de todos os eixos de integração em termos de impacto socioambiental. Quanto mais positivo o impacto socioambiental, maior a propensão ao eixo de integração ser financiado ou patrocinado pelo setor público. A partir disso, se prioriza os eixos de integração que devem executados no curto/médio prazo de modo a ampliar a competitividade da Amazônia Legal. Foram identificados nove eixos a serem priorizados. São eles: Hidrovias do Paraguai e Juruena/ Tapajós, Belém-Brasília, Estrada de Ferro Carajás, BR 163, BR 364, Ferronorte, Hidrovias do Madeira e Tocantins.

Com a implementação de todos os nove eixos de integração priorizados, poder-se-á alcançar uma economia anual potencial de R$3,8 bilhões de

reais, a qual corresponde a uma redução de 11,3% no custo logístico da Amazônia Legal**.**

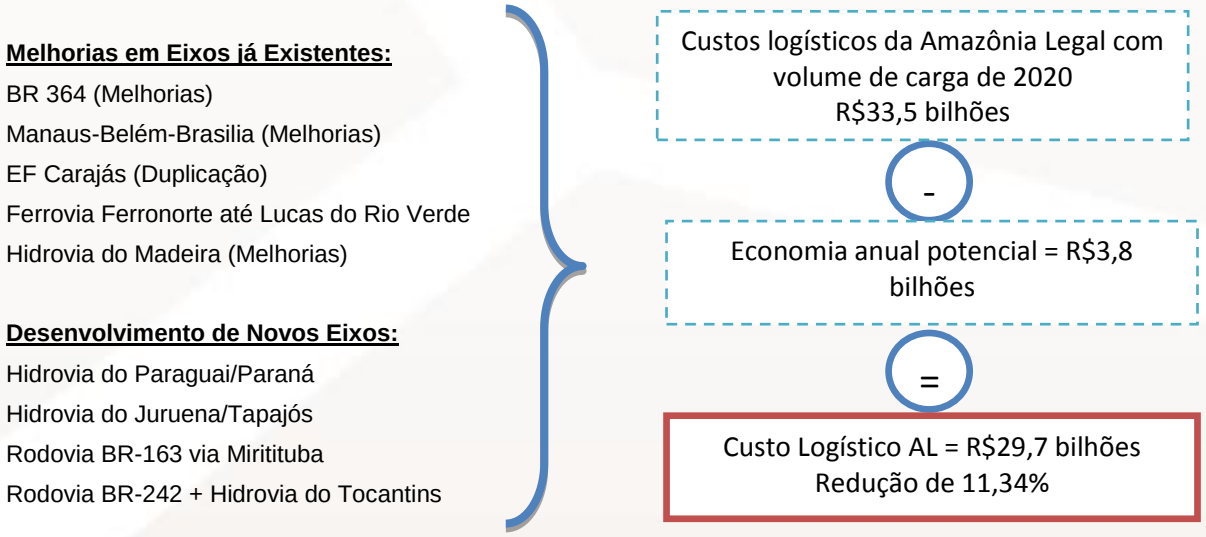


Figura 10 – Custo Estimado de Melhorias e Desenvolvimento de Novos Eixos Viários na Amazônia
Fonte: Macrologística

6. ÁREAS ESTRATÉGICAS E DIRETRIZES TÁTICAS DO PDI

A definição das diretrizes táticas do PDI teve início desde os fundamentos e princípios que orientam a Administração Pública contemporânea em relação ao planejamento e aos resultados esperados. Nesse sentido, partiu-se do planejamento estratégico vigente até o ano 2025, identificando as áreas temáticas concatenadas com a atividade industrial sob a alçada da Suframa. Em seguida, derivaram-se as diretrizes que, de modo participativo, foram elaboradas pela direção superior da Autarquia com a finalidade de orientar as ações operacionais no tocante à dita atividade produtiva.

6.1 O princípio da administração gerencial

O princípio da Administração Pública Gerencial procura garantir a qualidade dos serviços prestados pela Administração. Portanto, deve-se sempre buscar atender os usuários destes serviços na medida das suas necessidades e com eficiência, por meio de adequações na organização interna para o aproveitamento ótimo dos recursos disponibilizados pelos contribuintes. Dessa concepção deriva-se o princípio da eficiência que consiste na garantia de segurança jurídica e satisfação pelas atividades da Administração a partir de três fundamentos.

O primeiro deles é prestabilidade que se caracteriza pela medição da utilidade do serviço prestado, definindo-se o que é necessário ao atendimento da necessidade e a satisfação do desejo da sociedade em relação aos serviços públicos. Em seguida, tem-se a presteza que envolve a rapidez e boa vontade no atendimento aos usuários dos serviços públicos, atendendo-se suas demandas e, na impossibilidade de fazê-lo, encaminhá-las aos setores competentes e responsáveis por atendê-las. Por fim, há a economicidade a qual estabelece que no atendimento às demandas dos usuários a Administração deve dispor somente do minimamente necessário para executar suas tarefas, utilizando a quantidade razoável dos recursos disponíveis.

Nesse sentido, cabe aos órgãos da Administração estabelecer o seu planejamento estratégico a partir de diretrizes com foco nos usuários dos seus serviços em conformidade com esses fundamentos sem descuidar das suas competências bem como da sua disponibilidade de recursos.

6.2 O planejamento estratégico e o gerenciamento por diretrizes

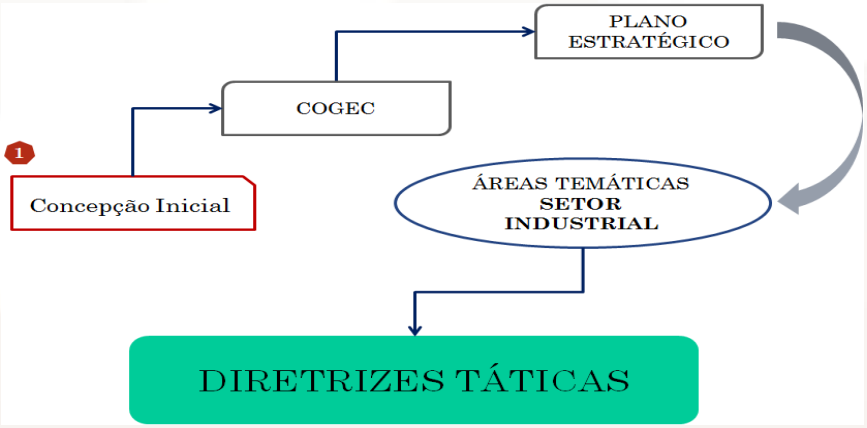
O planejamento estratégico (PE) é uma técnica usual para estabelecer o futuro desejado para uma organização com definindo-se os objetivos a serem atingidos, bem como os meios para realizá-los. Nesse ponto vem à tona o conceito de gerenciamento por diretrizes.

As diretrizes são indicações, instruções ou normas estabelecidas pela direção superior de uma organização para orientar a elaboração dos planos de ação dos seus diferentes departamentos. Desse modo, norteiam o estabelecimento dos objetivos setoriais para um período de tempo, bem como o planejamento e distribuição das tarefas e atividades necessárias para gerar os produtos que configuram a realização dos propósitos determinados.

A gestão por diretrizes consiste, portanto, em instituir, no nível da direção superior da Suframa, o conjunto de indicações, orientações e instruções desde os quais serão desdobrados os objetivos específicos das coordenações gerais, com suas metas, ações, indicadores e produtos finais. Com isso, detalham-se as áreas de responsabilidade da autarquia para organização do seu Plano Anual de Trabalho com cronograma físico e financeiro, para que sejam atingidos os resultados fixados.

6.2.1 Elaboração e cognição das diretrizes táticas do PDI

O processo de elaboração das diretrizes teve início com a designação da equipe técnica compostas pelos economistas Patry Bosca e Jesse Rodrigues, da COGEC, e o estabelecimento dos objetivos iniciais.



Esquema 1 – Concepção inicial do PDI.

Ao iniciar a concepção do PDI, decidiu-se tomar como referência o Plano Estratégico da Suframa no qual foram identificadas as áreas temáticas correlacionadas ao setor industrial das quais se julgou ser relevante derivar as diretrizes. O Esquema 2, abaixo, lista as oito áreas temáticas com seus respectivos enunciados, deixando evidente que, nessa escolha, consideraram-se tanto as áreas voltadas para os clientes externos quanto para a auto-organização da Autarquia. Assim, respeita-se o fundamento pelo qual, para se chegar às melhorias no atendimento aos investidores e identificar ramos de negócios interessantes para as áreas de atuação da Suframa, é imprescindível aperfeiçoar a estrutura e a gestão desta organização.

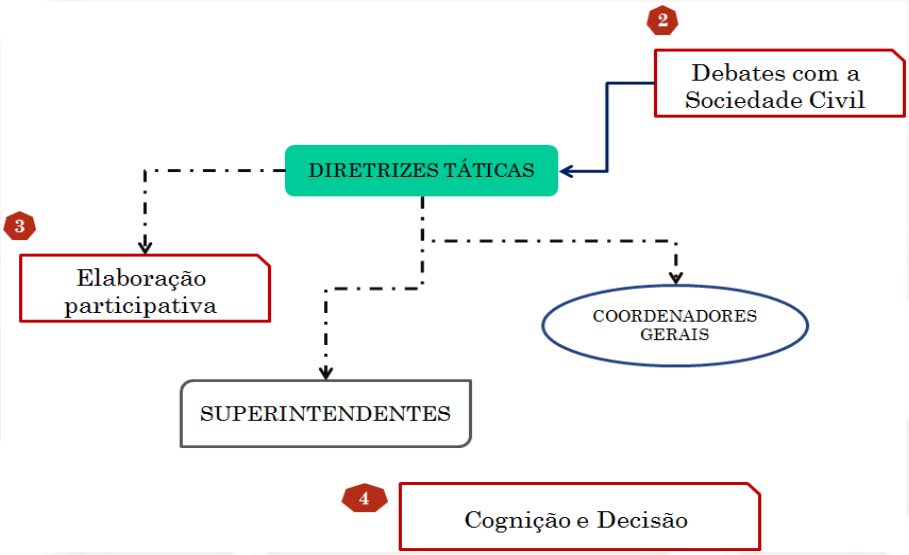
DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO	Contribuir para a construção de um modelo de desenvolvimento para a Amazônia criando condições para a utilização sustentável da capacidade produtiva, asseguradas a viabilidade econômica e a melhoria da qualidade de vida das populações locais.
LOGÍSTICA	Estimular e apoiar investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento de projetos nos setores industrial, comercial, de serviços e do agronegócio, viabilizando o fortalecimento da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio, bem como a irradiação de seus efeitos positivos para sua área de jurisdição.
DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL	Buscar o permanente desenvolvimento organizacional da entidade.
INSERÇÃO INTERNACIONAL	Incentivar o crescimento do comércio exterior mediante a ampliação dos mercados de bens, serviços e atividades turísticas ofertados, produzidos ou escoados a partir da sua área de jurisdição.
CAPITAL INTELECTUAL E EMPREENDEDORISMO	Estimular o empreendedorismo em sua área de jurisdição em bases científicas e educacionais de modo a estruturar o desenvolvimento endógeno.
ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS	Atrair investimentos de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico regional.
GESTÃO DE INCENTIVOS FISCAIS	Aprimorar continuamente a execução de suas atribuições quanto ao trâmite, acompanhamento e fiscalização de projetos e fluxos de mercadorias, associados aos projetos e atividades comerciais que usufruem de incentivos fiscais.
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	Apoiar e fortalecer os sistemas locais de CT&I, visando contribuir para a criação de base tecnológica para atender às demandas, fortalecendo o Polo Industrial de Manaus e outras atividades da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio pelo estabelecimento de mecanismos para dar suporte a projetos de microeletrônica, nanotecnologia, biotecnologia e agroindústria.

Esquema 2 – Áreas temáticas correlacionadas ao setor industrial.

Definidas as áreas estratégicas, iniciou-se a etapa de elaboração dos enunciados das diretrizes por meio da derivação textual das linhas de ação fixadas para cada área temática selecionada. Em paralelo a essa atividade, a COGEC, no intuito de ouvir a sociedade civil, realizou o Painel de Debates **Zona Franca de**

Manaus – 2016 A 2036: das perspectivas à concretude das ações[11]. Essa discussão foi uma primeira rodada de troca de ideias e informações sobre a atuação da Suframa na economia regional. Em geral, os discursos dos participantes convergiram em relação à necessidade de reestruturar o sistema econômico. Isso exigiria a remoção dos entraves logísticos e administrativos, assim como a criação de um ambiente institucional favorável aos investimentos em termos de segurança jurídica e simplificação de procedimentos.

Em seguida, após a síntese das contribuições do painel com as elaborações da equipe da COGEC, iniciou-se a fase de discussão interna dos enunciados das diretrizes, envolvendo os coordenadores gerais e superintendentes.



Esquema 3 – cognição e decisão sobre a fixação das diretrizes táticas do PDI.

O primeiro passo foi apresentar ao coletivo as linhas gerais do PDI e compartilhar os enunciados das diretrizes com todos para que pudessem exercitar a cognição dos enunciados, critica-los e reformula-los, quando fosse necessário.

[11] Os resultados dessa discussão aberta com a sociedade estão postos na Nota Técnica 10/2016 – COGEC/SAP.

Esquema 4 – Diretrizes táticas resultantes do processo de cognição e decisão.

Após a conclusão dessa etapa, chegou-se a quarenta e duas diretrizes táticas, as quais foram submetidas à avaliação e crítica dos superintendentes e das equipes da COGEC e da CGPRO. Dessa dinâmica resultou um quadro de trinta e uma diretrizes táticas distribuídas pelas oito áreas temáticas do Plano Estratégico as quais estão diagramadas no Esquema 4, acima. Do mesmo modo, os textos fixados para as diretrizes táticas do PDI, estão apresentados nos quadros abaixo, agrupados por área temática.

ÁREA ESTRATÉGICA: DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO	Contribuir para a construção de um modelo de desenvolvimento para a Amazônia criando condições para a utilização sustentável da capacidade produtiva, asseguradas a viabilidade econômica e a melhoria da qualidade de vida das populações locais.

DIRETRIZES TÁTICAS
Implementação, monitoramente, avaliação e desenvolvimento do Programa Zona Franca Verde.
Inserção da Zona Franca de Manaus (ZFM) na lógica das cadeias produtivas nacionais, articulando-a com os programas de desenvolvimento nacional e integrando-a à dinâmica econômica do sistema produtivo do país.

Desenvolvimento e utilização do sistema de monitoramento de Arranjos Produtivos Locais (APL) da Secretaria de Desenvolvimento da Produção do Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), no âmbito do Grupo de Trabalho Permanente sobre APL.
Promoção de investimentos estruturantes auxiliares ao adensamento de cadeias produtivas e estímulo aos APL da Região.
Apoio ao desenvolvimento de produtos que utilizem a biodiversidade Amazônica.

ÁREA ESTRATÉGICA: LOGÍSTICA

LOGÍSTICA	Estimular e apoiar investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento de projetos nos setores industrial, comercial, de serviços e do agronegócio, viabilizando o fortalecimento da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio, bem como a irradiação de seus efeitos positivos para sua área de jurisdição.

DIRETRIZES TÁTICAS
Articulação do desenvolvimento do sistema de logística industrial, envolvendo infraestrutura de transportes e fluxo de informações.
Articulação do mapeamento dos entraves e possíveis soluções para movimentações de cargas e pessoas.

ÁREA ESTRATÉGICA: DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL	Buscar o permanente desenvolvimento organizacional da entidade.

DIRETRIZES TÁTICAS
Programação das diretrizes táticas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).
Mapeamento e otimização de processos administrativos.
Criação de sistema de avaliação por parte dos usuários dos serviços da SUFRAMA.
Criação de Serviço de Atendimento ao Usuário do Sistema Suframa (SAC-SUFRAMA).

Desenvolvimento do Programa de Inteligência Interinstitucional.
Aprimoramento do sistema de acompanhamento e avaliação dos projetos industriais, agropecuários e agroindustriais.

ÁREA ESTRATÉGICA: INSERÇÃO INTERNACIONAL

INSERÇÃO INTERNACIONAL

Incentivar o crescimento do comércio exterior mediante a ampliação dos mercados de bens, serviços e atividades turísticas ofertados, produzidos ou escoados a partir da sua área de jurisdição.

DIRETRIZES TÁTICAS
Estímulo à integração das empresas da região com o exterior, em especial com países limítrofes.
Contribuição à ampliação das possibilidades de inserção internacional das empresas da região.
Cooperação com órgãos e entidades da Administração Publica objetivando a inserção internacional dos empreendimentos existentes na área de atuação da Suframa.
Estímulo e apoio institucional à ampliação da competitividade de bens, serviços e atividades turísticas e à prospecção de novos mercados para os produtos da região com potencial exportador.
Participação da Suframa nos fóruns decisórios do comércio exterior e sobre as zonas francas onde haja interesse relevante para a Zona Franca de Manaus.

ÁREA ESTRATÉGICA: CAPITAL INTELECTUAL E EMPREENDEDORISMO

CAPITAL INTELECTUAL E EMPREENDEDORISMO

Estimular o empreendedorismo em sua área de jurisdição em bases científicas e educacionais de modo a estruturar o desenvolvimento endógeno.

DIRETRIZES TÁTICAS
Apoio à formação continuada de recursos humanos (RH) para atuar nas áreas de atração de investimentos, desenvolvimento produtivo e gestão de incentivos fiscais.
Apoio à qualificação dos servidores voltado para o atendimento das novas demandas das áreas estratégicas da Suframa e grandes temas regionais.
Apoio à capacitação de recursos humanos para o aproveitamento das potencialidades regionais e oportunidades de negócios.

ÁREA ESTRATÉGICA: ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS

ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS

Atrair investimentos de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico regional.

DIRETRIZES TÁTICAS
Identificação de segmentos produtivos estratégicos para o desenvolvimento econômico regional.
Identificação dos processos produtivos industriais estratégicos para o desenvolvimento econômico regional.
Articulação com instituições públicas e privadas para atrair e manter empreendimentos produtivos estratégicos
Articulação institucional entre com entes governamentais para simplificar processos de aprovação e acompanhamento de projetos incentivados.
Promoção do Modelo ZFM em âmbito, regional, nacional e internacional.

ÁREA ESTRATÉGICA: GESTÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

GESTÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

Aprimorar continuamente a execução de suas atribuições quanto ao trâmite, acompanhamento e fiscalização de projetos e fluxos de mercadorias, associados aos projetos e atividades comerciais que usufruem de incentivos fiscais.

DIRETRIZES TÁTICAS
Monitoramento de políticas de incentivos com impactos potenciais sobre aqueles geridos pela Suframa.
Revisão dos Marcos Regulatórios do Polo Industrial de Manaus e do Distrito Agropecuário da Suframa.
Modernização e integração dos sistemas gerenciais e operacionais da SUFRAMA aplicados à gestão de incentivos fiscais

ÁREA ESTRATÉGICA: CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (CT&I)

CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Apoiar e fortalecer os sistemas locais de CT&I, visando contribuir para a criação de base tecnológica para atender às demandas, fortalecendo o Polo Industrial de Manaus e outras atividades da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio pelo estabelecimento de mecanismos para dar suporte a projetos de microeletrônica, nanotecnologia, biotecnologia e agroindústria.

DIRETRIZES TÁTICAS
Desenvolvimento do sistema gerencial de investimentos em C,T&I.
Articulação de ações, em consonância com as diretrizes do CAPDA, para a difusão dos seus programas prioritários.

6.2.2 Desdobramentos do processo de elaboração das diretrizes táticas

O processo de discussão aberta das diretrizes táticas consistiu na tanto na reescritura dos enunciados, bem como na supressão daqueles que versavam sobre ações específicas. Desse modo, as diretrizes suprimidas do texto inicial por ficar evidente que consistem em ações específicas estão listadas como indicações a serem incorporadas ao Plano de Trabalho Anual:

a. Articulação com a SUDAM acerca da listagem de segmentos prioritários com o intuito de enquadrar futuros empreendimentos na lista do Decreto nº 4.212/2002;

b. Inauguração de um espaço que reúna servidores da SUFRAMA, SEFAZ, SEPLAN, IPAAM, SUDAM e instituições financeiras que ofereçam atendimento facilitado aos propositores de projetos industriais;

c. Desenvolvimento do manual de apresentação de projetos;

d. Melhoramento no sistema de apresentação e análise dos projetos industriais e agropecuários da SUFRAMA;

e. Aprimoramento dos Indicadores socioeconômicos e ambientais do PIM e do DAS;

f. Análise e acompanhamento de projetos de investimentos industriais e de serviços para fruição de incentivos fiscais;

g. Aprimoramento dos métodos de controle e acompanhamento de mercadorias nacionais e estrangeiras;

h. Aprimoramento do cadastro de empresas na SUFRAMA;

i. Propor revisão do Decreto 6.008/06, com vistas a tornar as regras de investimento em P&D mais simples e claras;

j. Criar o sistema de indicadores dos investimentos em P&D das empresas incentivadas pela Suframa;

k. Coleta e divulgação de informações sobre instituições financeiras e creditícias;

l. Capacitação de servidores para atuar na área de promoção institucional.

Por fim, mas não menos importante, convencionou-se que **o** conteúdo das diretrizes táticas aplica-se, onde não estiver expresso, à área de atuação da SUFRAMA. Desse modo, finalizou-se o capítulo de elaboração, cognição e decisão sobre os enunciados das diretrizes táticas do PDI da Suframa para o período de 2017 a 2025.

7. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

À guisa de síntese conclusiva, assevera-se que as sugestões e contribuições indicadas nesse texto, necessariamente, precisam estar alinhadas e decorrerem do planejamento tático e operacional. Nesse sentido, é importante ressaltar a necessidade de desenvolver, partindo-se do Planejamento Estratégico da Suframa, os Planos Táticos e Operacionais das ALC e da Amazônia Ocidental. Assim, se completaria o alinhamento entre os objetivos estratégicos os níveis tático e operacional nas diferentes áreas de atuação da Autarquia.

A fim de assegurar a continuidade e a efetividade de quaisquer medidas, é fundamental que estejam programadas no orçamento da autarquia na condição de atividades com metas e dotação orçamentária. De outro modo, não irão muito além da vontade dos técnicos e gestores, uma vez que, se não estiverem programadas, estarão violando os princípios da legalidade e da eficiência, sagrados no Art. 37 do texto constitucional.

Ademais, como forma de encaminhamento, sugere-se que as ações sejam discutidas no âmbito interno da Suframa, para avaliação dos gestores quanto a sua pertinência e viabilidade. Essa prática é imprescindível para que o Plano Diretor possa evoluir por meio da definição das atividades e rotinas de trabalho, bem como na fixação de metas e indicadores, culminando na elaboração do Plano Operacional da Autarquia e em um sistema de acompanhamento e avaliação de sua execução.

REFERÊNCIAS

ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. Guia de gerenciamento no setor público. Tradução de Márcia Cavalcanti. Rio de Janeiro: Revan: Brasília: ENAP, 2001

ALMEIDA, Mansueto. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. Texto para discussão. IPEA: Brasília, 2009.

BACHA, Edmar; BOLLE, Mônica Baumgarten. *O futuro da industrial no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2013.

COSTA, Hélio B. Planejamento estratégico. Brasília: Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão, 2004. Projeto Eurobrasil. Texto de apoio aos participantes da videoconferência realizada em Brasília, em 21 de outubro de 2004.

COSTA, J. A. M. da; PONTES, R. O. de. Zona Franca de Manaus (ZFM): circunstâncias históricas, cenário contemporâneo e agenda de aperfeiçoamento. In: Pan-Amazônia: visão histórica, perspectivas de integração e crescimentos. Osíris M. Araújo da Silva e Alfredo Kingo Oyama Homma (Orgs.) FIEAM, Manaus: 2015

DA SILVA, Renilson Rodrigues. Aglomerações populacionais na Região Norte do Brasil: uma análise com enfoque na Nova Geografia Econômica de 1980 a 2000. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2011.

DIMOULIS, Dimitri. ***Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*.** São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, R. M.; SOUZA, A. M. O.; SÁ, M. T. V. *Matriz Insumo-Produto do Amazonas – 2006: MIP-AM (ano base 2006)*. Manaus: Suframa, 2012.

_____. *Tabela de Recursos e Usos do Amazonas: TRU-AM (ano base 2006)*. Manaus: Suframa, 2012.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no Direito Tributário.* Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HALL, Richard H. Organizações: estruturas, processos e resultados. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

OLIVEIRA, Djalma de P. R. de. Planejamento estratégico. São Paulo: Atlas, 2010.

SCHAPIRO, Mario G. *Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo*: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. Texto para discussão. IPEA, Brasília, 2013.

SUFRAMA. *Planejamento Estratégico da SUFRAMA – 2010*. Disponível em: www.suframa.gov.br. Acessado em: 1 fev. 201