



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Panorama da Política de Desenvolvimento Regional: uma análise sobre a efetividade da
Zona Franca de Manaus e dos Fundos Constitucionais**

Ademir Pedro Vilaça Júnior, Isis Guimarães Moreira

[ARTIGO] GT 2 Análise de Políticas Públicas

Panorama da Política de Desenvolvimento Regional: uma análise sobre a efetividade da Zona Franca de Manaus e dos Fundos Constitucionais

Resumo: O objetivo do trabalho é identificar e analisar as principais políticas públicas federais de desenvolvimento regional para avaliar a efetividade. Tendo como parâmetro a materialidade, as políticas com maior volume de recursos são a Zona Franca de Manaus (ZFM) e os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCs). A partir de tal perspectiva, é feita uma revisão bibliográfica sobre os efeitos de tais políticas sobre seus respectivos territórios. No caso da ZFM, as evidências demonstram que os efeitos foram baixos e restritos à região metropolitana de Manaus. No caso dos FCs, as evidências sobre os impactos da política são variáveis e muitas vezes não significantes. Foi observado que a alocação de recursos favorece regiões com maior dinamismo econômico. Nesse contexto, há fortes evidências que essas políticas públicas têm contribuído para aumentar as desigualdades intra e interregionais.

Palavras-chave: políticas públicas, desenvolvimento regional, subsídios.

Introdução

As desigualdades regionais são um aspecto central do desenvolvimento brasileiro desde o período colonial (PRADO JR, 1942, FURTADO, 1967). Não por acaso, a Constituição Federal tem como um de seus objetivos centrais a redução das desigualdades regionais. A importância do problema é refletida no orçamento federal, que tem um programa específico no PPA para tratar a questão (Programa 2217, Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano, antigo Programa 2029), bem como faz uso de recursos extraorçamentários para custear políticas públicas.

Para compreender como a ação governamental é direcionada para (tentar) promover o desenvolvimento regional, identificamos as políticas com maior materialidade de recursos e como elas se distribuem no território. O objetivo geral é analisar como são alocados recursos para o desenvolvimento regional e quais os efeitos observados nos territórios. Tais efeitos serão analisados mediante uma revisão bibliográfica da literatura existente.

A partir deste panorama, o trabalho busca verificar a existência de uma relação entre o dispêndio de recursos, o alcance dos objetivos e metas e, principalmente, os resultados efetivos para a sociedade, tanto dos benefícios quanto dos custos envolvidos.

Para tanto, o artigo se divide em quatro partes além desta introdução. A seção seguinte analisa dados de gastos a partir de 2009 para identificar os principais programas em termos de recursos. A partir de tais resultados, a terceira e quarta seções fazem uma revisão bibliográfica acerca dos dois principais programas, a Zona Franca de Manaus e os Fundos Constitucionais. Em seguida, são apresentadas as considerações finais.

Orçamento federal e desenvolvimento regional

O primeiro passo para analisar a política federal de desenvolvimento regional é levantar quais os principais dispêndios do governo com políticas regionais. Do ponto de vista orçamentário, o Programa do PPA de Desenvolvimento Regional e Territorial (Programa 2017) executou, em 2022, pouco mais de R\$ 4 bilhões¹. Ressalta-se que os programas do PPA estão sujeitos à contingenciamento, o que acaba reduzindo sua aplicação. Para identificar os gastos não orçamentários, foram utilizados dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Demonstrativo de Gastos Tributários do governo federal (DGT).

Observa-se que a maior parte dos recursos são direcionados para duas políticas principais. A Zona Franca de Manaus (ZFM) e os Fundos Constitucionais de Financiamentos (FC) A figura abaixo apresenta os custos fiscais dessas políticas de desenvolvimento, com valores deflacionados.

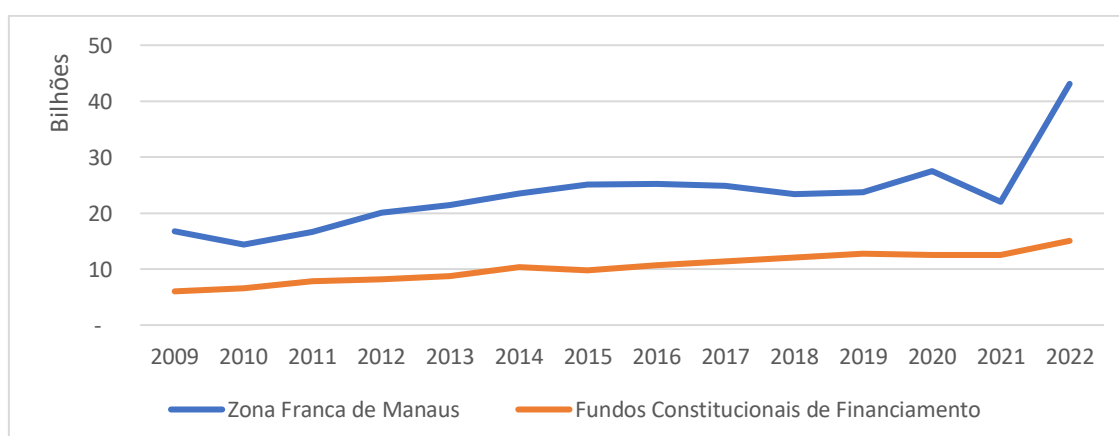


Figura 1 – Custos fiscais das principais políticas de desenvolvimento regional – 2009-2022 – em bilhões
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Regional STN e DGT

¹ Dados do Sigabrasil

A ZFM, absorve anualmente cerca de R\$ 20 bilhões, com salto expressivo dos gastos em 2023, totalizando mais de R\$ 43 bilhões. Os FCs apresentaram crescimento contínuo no período, saindo de pouco mais de R\$ 9 bilhões em 2009 para R\$ 15 bilhões em 2022. Deste total, o Nordeste responde por aproximadamente 50% dos recursos, enquanto Centro-Oeste e Norte regiões repartem a outra metade.

Além de identificar o montante gasto, é importante especificar a abrangência territorial de tais incentivos. A ZFM é uma das políticas de desenvolvimento regional mais antigas, ainda da década de 60, incorporando a cidade de Manaus e mais nove áreas de livre comércio nos estados de Rondônia, Acre, Roraima e Amazonas. Os Fundos Constitucionais se subdividem em três regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo operacionalizados mediante aplicação de recursos por instituições financeiras oficiais. O Norte atendido pelo Banco da Amazônia, o Nordeste e o norte de Minas Gerais pelo Banco do Nordeste e o Centro-Oeste pelo Banco do Brasil.

Tendo em vista que a redução das desigualdades é um preceito constitucional, é fundamental que as políticas adotadas atendam os seus objetivos precípuos de garantir maior equidade e qualidade de vida para a população de regiões mais pobres. Dessa forma, é importante ressaltar que o Decreto 9.203/17, que trata sobre a política de governança do governo federal, estabelece que as políticas e programas devem atender aos princípios de eficácia, eficiência e efetividade.

A eficácia representa o alcance dos objetivos e metas dos programas, a eficiência é compreendida como melhor uso possível dos recursos disponíveis e a efetividade como alcance dos resultados para a sociedade. Nesse sentido, uma política ineficaz necessariamente é ineficiente, visto que ocorre mau uso dos recursos. Uma política pode ser eficaz e eficiente e ainda assim não alcançar os efeitos esperados (o que reflete uma situação de desenho mal elaborado da política).

A partir dessa perspectiva, nas duas seções seguintes são levantados e apresentados os principais estudos que analisam se as políticas públicas relacionadas à ZFM e aos FCs têm de fato contribuído para redução das disparidades regionais e a efetividade de tais instrumentos de desenvolvimento.

Zona Franca de Manaus

A Zona Franca de Manaus (ZFM) é uma das políticas de desenvolvimento regional mais antigas do país ainda em vigência. Foi criada em 1957 como Porto Livre. Em 1967 passou a ser definida como área de livre comércio, beneficiária de incentivos fiscais, com o objetivo de ocupação do território amazonense e criação de um centro industrial, comercial e agropecuário que permitissem o desenvolvimento local apesar dos fatores locais não atrativos para indústrias.

Diferentemente dos Fundos Constitucionais, há poucos estudos analisando os impactos dos incentivos direcionados à ZFM. Destacam-se os trabalhos de Holland (2019), Silva *et al.* (2021), Castilho *et al.* (2019), Possebom (2017) e Miranda (2013). Há também um relatório de auditoria da CGU de 2022 com análise sobre a política.

O trabalho de Miranda (2013) analisa a ZFM em relação às zonas francas da China, tendo como foco os custos fiscais, a geração de emprego, a massa salarial e a concentração de renda. No âmbito microeconômico, o autor destaca que o baixo nível dos salários, rotatividade de mão de obra similar à nacional e massa salarial reduzida. No âmbito macro, o autor conclui que as renúncias tributárias da ZFM são custeadas por todos os estados e municípios do país, uma vez que diminuem os recursos dos Fundos de Participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM). Além disso, também argumenta que a ZFM não foi capaz de interiorizar o desenvolvimento na região.

O trabalho de Possebom (2017) utiliza controle sintético para analisar os efeitos da ZFM. Por um lado, o autor encontra resultados positivos sobre a renda *per capita* da região metropolitana de Manaus no período entre 1920 e 1999. Por outro, não há efeitos significantes sobre a produção per capita da manufatura e efeitos negativos sobre a produção per capita da agricultura.

O estudo de Castilho *et al.* (2019) utiliza técnicas de micro decomposição para analisar os efeitos da ZFM, identificando que a renda do emprego foi a principal causa de diminuição da pobreza em Manaus entre 2000 e 2010. Entretanto, para o estado de Amazonas, o principal fator que contribuiu para a diminuição da pobreza foi a renda decorrente de programas sociais. Dessa forma, observa-se mais uma vez que os efeitos da ZFM não são difundidos para outras regiões.

Tal conclusão foi reforçada no trabalho de Cruz (2009), o qual atesta que a ZFM inibe o desenvolvimento de Roraima na medida em que exerce uma atração de empreendimentos no espaço sub-regional. Assim, o autor afirma que a ZFM acentua as desigualdades intrarregionais.

A partir das teorias de desenvolvimento regional, Silva *et al.* (2021) buscam avaliar a inserção da ZFM no paradigma tecnológico da indústria 4.0. A pesquisa de medição do grau de maturidade da indústria 4.0 na ZFM analisa seis eixos principais. No eixo “estratégia”, 92% dos trabalhadores apresentam baixa habilidade digital. No eixo “manufatura”, 14% das empresas atendem alguns requisitos da nova fase industrial, e apenas 6% das empresas possuem tecnologias autônomas. Em contrapartida, 80% das empresas coletam dados fabris de forma sistemática. No eixo “modelagem digital”, 80% não utilizam essa ferramenta. No que concerne a “logística”, 42% das empresas possuem estoque em tempo real e *supply chain management*. No eixo de “compartilhamento de dados entre elos da cadeia”, 57% das empresas disponibilizam seus dados para fornecedores. Por fim, na área de “segurança de TI”, somente 28% das empresas consideram essa variável como basilar do processo de transformação digital. Dessa forma, mesmo contando com empresas internacionais e foco em setores tecnológicos, a ZFM ainda apresenta resultados incipientes no que tange a indústria 4.0.

O trabalho de Holland *et al.* (2019) aborda os efeitos da ZFM por diversas perspectivas. Além de uma análise descritiva de indicadores socioeconômicos, o trabalho utiliza controle sintético para avaliar a influência da ZFM sobre participação da mão de obra na indústria, a escolaridade e a renda dos trabalhadores, tendo como grupo de controle uma composição entre a região metropolitana de Belém, o interior do Pará e a região metropolitana de Macapá.

Para avaliar o impacto ambiental da ZFM, o estudo utiliza duas metodologias. Uma análise de dados em painel relacionando a expansão do emprego com o desmatamento da Amazônia e um modelo de equilíbrio geral para entender como as atividades intensivas no uso da terra seriam impactadas com a mudança na estrutura de subsídios do polo industrial de Manaus, influenciando o desmatamento na região. Por fim, o estudo faz uma análise do gasto tributário e a arrecadação da ZFM².

² Ressalta-se que o trabalho faz uma discussão acerca do enquadramento jurídico de tais dispêndios como gasto tributário. Ainda que relevante, tal questão está fora do escopo deste trabalho.

A partir dessas metodologias, apresentam um conjunto de conclusões. A análise descritiva e o controle sintético identificaram maior participação e melhor qualificação da mão de obra industrial, mas sem efeitos para outras categorias de trabalhadores e com impacto restrito à região metropolitana de Manaus. Com relação à renda do trabalhador, o trabalho identificou que no ano de 2015, o salário da Região Metropolitana de Manaus era R\$ 267 maior do que o observado no grupo de controle (R\$ 1.519 na ZFM e R\$ 1.252 no controle).

As metodologias relacionadas ao impacto ambiental não encontraram efeito significativo da ZFM sobre o desmatamento tanto no curto quanto no longo prazo.

Por fim, o trabalho faz uma análise sobre a efetividade do gasto tributário. Ainda que a participação no gasto tributário total tenha decaído ao longo do tempo, em valores absolutos a renúncia fiscal apresenta uma tendência consistente de alta, como visto na primeira seção. Mesmo que tal movimento seja acompanhado pelo crescimento da arrecadação federal no Amazonas, a diferença entre a renúncia e a arrecadação também apresenta uma tendência de alta. Paralelamente, a partir dos multiplicadores fiscais de Possebom (2017), o trabalho faz uma análise da efetividade do gasto tributário tendo como parâmetro o crescimento da renda *per capita* da região metropolitana de Manaus e conclui que o multiplicador de gasto tributário varia de 1,19 a 2,44.

Os resultados apresentados por Holland *et al.* (2019) são o ponto de partida da análise do relatório de auditoria da CGU sobre a ZFM (CGU, 2022). O primeiro ponto discutido se refere ao multiplicador tributário. O trabalho aponta que os resultados positivos são decorrentes do parâmetro de análise, visto que a maior parte dos benefícios se concentra em Manaus. Ao replicar a metodologia tendo como base os estados do Amazonas e Belém sem suas respectivas capitais, observa-se a inversão dos multiplicadores fiscais, posto que o PIB *per capita* do Pará teve crescimento muito superior ao do Amazonas no mesmo período, gerando um multiplicador fiscal adverso.

Ao analisar as vantagens comparativas reveladas das mesorregiões do estado do Amazonas e suas respectivas pautas de exportação, o trabalho evidencia que há uma discrepância significativa de Manaus em relação às outras regiões do estado, que apresentam uma estrutura produtiva muito menos sofisticada e com pouca interação com a ZFM. Assim, conclui que mesmo com mais de 50 anos, a política não conseguiu promover o desenvolvimento de outras regiões do estado.

O trabalho também analisou aspectos de governança da política, ressaltando que os mecanismos existentes não contribuem para a interiorização do desenvolvimento. Ademais, o relatório ressalta que não há modelos lógicos teórico e operacional acerca dos mecanismos de atuação da política, tampouco mecanismos de monitoramento e controle pelos gestores.

Com relação ao financiamento da política, o relatório faz uma análise da composição dos recursos, suas origens e os efeitos sobre outros entes da federação. Primeiramente, ressalta que os gastos da política reduzem o montante disponível nos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), denotando uma transferência de renda de tais entes para custear a política da ZFM.

No âmbito do estado do Amazonas, a partição de recursos do ICMS e do IPI-exportação entre os municípios denota forte concentração nos municípios com maior participação na renda, acentuando a concentração econômica no estado. Já no âmbito interregional, o trabalho destaca os fluxos entre a ZFM e os estados. Nessa perspectiva, atesta que os estados mais carentes pagam proporcionalmente mais para a sustentação da política, enquanto os estados mais desenvolvidos da federação se apropriam dos principais estímulos advindos da ZFM. Assim, configura-se uma estrutura que acentua as desigualdades intra e interregionais.

No que tange o investimento em P&D, o relatório denota que há predominância de gastos com a capacitação, ao passo que as experiências internacionais são mais focadas no investimento em pesquisa básica, que tem maior possibilidade de gerar inovações. Se por um lado, a ZFM foi efetiva em aumentar o número de profissionais técnico-científicos, por outro, a análise do índice de complexidade do conhecimento (KCI) dos estados brasileiros denota que o Amazonas apresenta menor complexidade do que outros estados no mesmo nível de produção científica-tecnológica.

Por fim, o relatório fez uma análise da produtividade da indústria amazonense mediante o uso do índice de Malmquist (BOGETOFT & OTTO, 2010). Os resultados mostram que a produtividade da indústria amazonense se manteve estagnada entre 1998 e 2018. Além disso, o relatório constatou que não há efeitos significativos sobre a massa salarial e a mediana dos salários na ZFM.

Em suma, os estudos apontam que a ZFM não foi capaz de gerar interiorização do desenvolvimento e os efeitos sobre indicadores econômicos e sociais são pequenos, a

despeito do volume de gasto na faixa de R\$ 20 bilhões anuais. A maior parte dos impactos positivos estão restritos e concentrados na Região Metropolitana de Manaus, aumentando a desigualdade intraregional de renda.

Esses resultados denotam que a política da ZFM não conseguiu alcançar os objetivos estabelecidos (eficácia) tampouco os resultados esperados (efetividade) com a implementação da política. Consequentemente, a política também pode ser considerada ineficiente. Feito esse panorama, a seção seguinte analisa os Fundos Constitucionais.

Fundos Constitucionais de Financiamento

Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCs) foram criados pela Lei nº 7.827/89 para promover o desenvolvimento econômico nas regiões do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO). Tais Fundos têm como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das respectivas regiões mediante programas de financiamento ao setor produtivo. Além de empresas, pessoas físicas e cooperativas de produção de todos os setores produtivos, a partir de 2017 houve uma nova modalidade de financiamento de estudantes nessas regiões. A fonte de recursos é de 3% da arrecadação da União referente ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo 1,8% para o nordeste, e 0,6% para Norte e Centro-Oeste.

Os Fundos Constitucionais são objeto de estudo de uma vasta literatura acadêmica sobre avaliação de impacto. Conforme destaca Oliveira (2020), observam-se dois conjuntos principais de evidências. Por um lado, estudos que tratam dos impactos em nível mais agregado, fazendo análises sobre municípios e/ou regiões. Em geral, tais estudos buscam estimar o impacto dos FCs sobre o crescimento do PIB *per capita* dos municípios. Por outro lado, estão os trabalhos que buscam analisar os resultados da política de crédito sobre a geração de empregos e o crescimento dos salários nas firmas.

Em uma avaliação em nível de firma, Silva et al. (2009) mensuraram a eficácia dos empréstimos dos Fundos Constitucionais entre os anos 2000 e 2003 sobre o emprego e o salário dos trabalhadores. Os resultados obtidos a partir do *Propensity Score Matching* - PSM sugeriram que o FNE gerou um efeito positivo sobre o emprego, mas não afetou o salário médio. Para o FNO e FCO os efeitos estimados foram nulos.

Cravo et al. (2014) usaram um modelo de painel espacial para mensurar o impacto

dos empréstimos dos três Fundos Constitucionais sobre o crescimento econômico dos municípios e microrregiões. As estimativas confirmaram a presença de dependência espacial, mas não foi encontrada relação significativa entre o crescimento econômico e os empréstimos do FNE e do FNO. Apenas o FCO apresentou efeitos positivos sobre o crescimento do PIB em nível de municípios. Contudo, os resultados também sugeriram que o efeito do FCO foi local e que não afetou o crescimento dos municípios vizinhos.

Em uma avaliação sobre os três FCs no período de 2000 a 2012, Oliveira *et al.* (2017) estimaram o impacto do acesso ao crédito nas firmas industriais e de serviços. Os resultados obtidos com os modelos de dados em painel com efeitos fixos sugeriram que o FCO teve efeito positivo sobre a variação do emprego e do salário médio. Por outro lado, as estimativas para o FNE apontaram para existência de efeitos positivos apenas sobre os salários, enquanto o FNO teve impacto positivo sobre o número de empregos.

As estimativas do *Propensity Score Matching* sugeriram que o FNO gerou efeitos positivos sobre o emprego; que FCO apresentou efeito negativo sobre o salário médio apenas em 2004 e neutro nos demais anos; e que o FNE não apresentou impacto algum no período estudado. Ao analisar os resultados do *Generalized Propensity Score* para o logaritmo do valor dos empréstimos, os autores mostraram que, em média, após três anos do financiamento os efeitos foram positivos e não lineares. E concluíram o que o valor do empréstimo parece influenciar o crescimento do emprego e do salário médio.

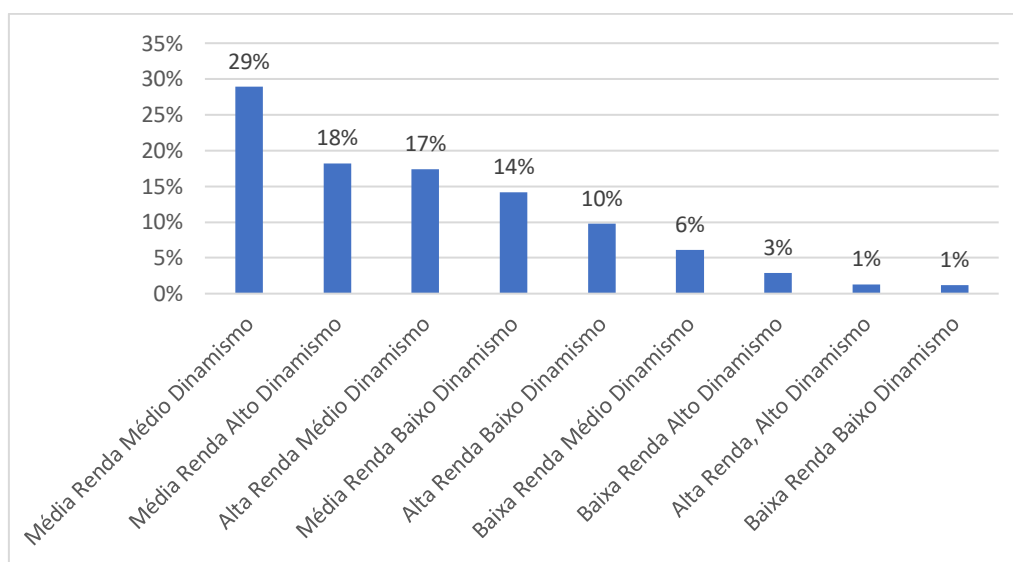
Ressalta-se que há um vasto material relativo à avaliação de cada um dos FCs individualmente. Ainda assim, mesmo as análises desagregadas encontram resultados diversos e muitas vezes conflitantes, dependendo da perspectiva territorial, setorial e dos métodos empregados (OLIVEIRA, 2020). Dessa forma, pode-se afirmar que não há um consenso sobre os impactos dos FCs sobre a dinâmica econômica tanto no nível macro, quanto no micro.

O Comitê de Monitoramento Avaliação de Políticas (CMAP) realizou uma avaliação sobre os FCs em 2019. Ao analisar a governança, o relatório denota que a estrutura existente não tem contribuído para a direcionar os recursos para os segmentos e territórios prioritários para o desenvolvimento regional. Ademais, destaca a incipiência dos mecanismos de monitoramento, controle e avaliação da política.

Com dados até 2017, o relatório do CMAP sobre os Fundos Constitucionais destaca que a alocação de recursos estava direcionada para municípios e setores com

maior dinamismo econômico, o que não justifica a concessão de subsídios. Para avaliar se tal característica persiste, a seguir é apresentada a distribuição de recursos dos FCs a partir de informações do Ministério do Desenvolvimento Regional sobre as aplicações dos FCs em recortes setoriais, territoriais, programáticos e de porte.

Em primeiro lugar, apresentamos as contratações de acordo com a tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A metodologia empregada separa os municípios de acordo com o nível de renda, mensurado pelo PIB *per capita*, e o dinamismo do município, dado pela taxa de crescimento do PIB. Os dois eixos são divididos em três estratos (alto, médio e baixo), totalizando nove categorias. A Figura 2 mostra a distribuição das contratações por tipologia entre 2019 e 2022.

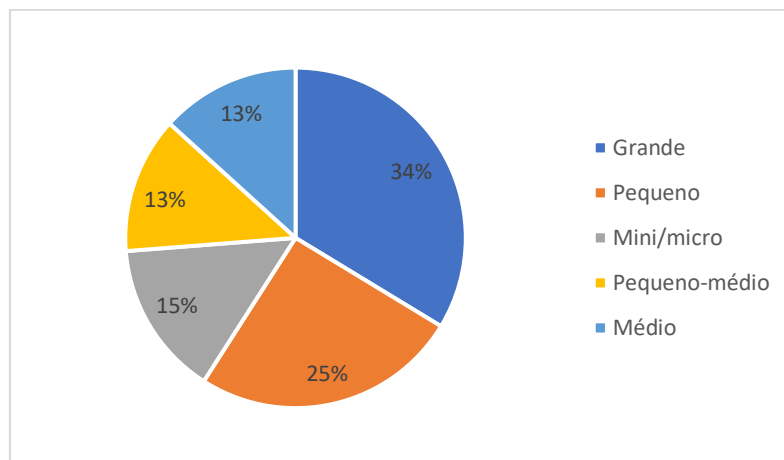


*Figura 2 – Distribuição das contratações por tipologia – 2019-2022 – %
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Regional*

Destaca-se que as regiões de baixa renda absorvem apenas 10% dos recursos totais do fundo, sendo que os municípios de baixa renda e baixo dinamismo recebem apenas 1% dos recursos, mesmo sendo a prioridade de desenvolvimento. Em contrapartida, as três primeiras categorias absorvem 65% dos recursos mesmo sendo regiões com maior complexidade econômica, o que não justifica a concessão de subsídios. Na medida em que a maior parte dos benefícios financeiros são usufruídos por regiões que não são prioritárias para redução das disparidades regionais, a política pode acentuar a divergência em relação às regiões mais pobres.

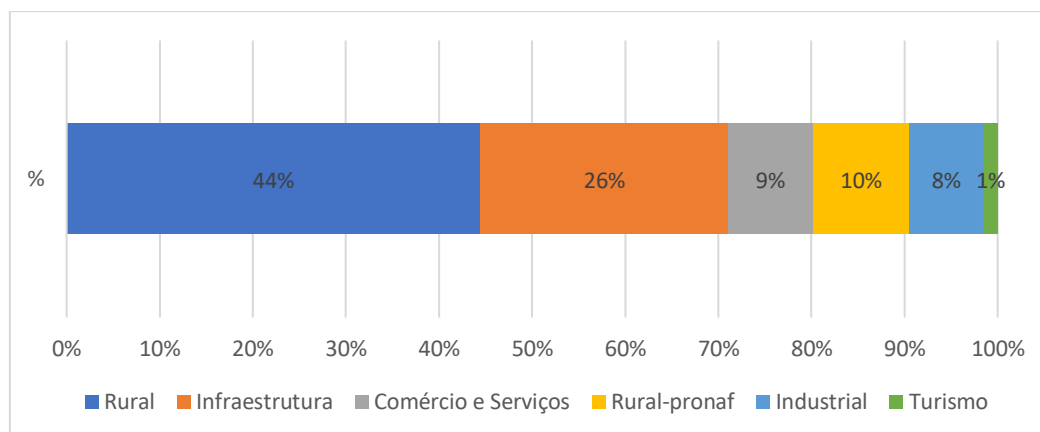
Outro recorte de interesse se refere ao porte das contratações, apresentado na Figura 3. Os dados mostram que as grandes empresas absorveram 35% de todos os recursos, enquanto as médias empresas captaram 13%. Dessa forma, menos da metade

dos recursos são destinados para micro e pequenas empresas, que são justamente as que mais necessitam de crédito.



*Figura 3 – Distribuição das contratações por porte – 2019-2022 – %
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Regional*

Essa distribuição é incondizente com os objetivos precípuos dos Fundos, uma vez que as empresas de maior porte também não são prioritárias do ponto de vista do desenvolvimento local. Tal direcionamento também pode contribuir para aprofundar as disparidades econômicas no nível das firmas. Por fim, analisamos a distribuição dos recursos de acordo com os setores produtivos, como mostra a Figura 4.



*Figura 4 – Distribuição das contratações por setor produtivo – 2019-2022 – %
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Regional*

Observa-se a concentração de recursos no setor rural. Entretanto, ressalta-se que a agricultura de pequeno porte está contemplada no programa “rural-pronaf”, de modo que os valores observados são relacionados à agricultura de médio e grande portes.

O setor de infraestrutura, ainda que fundamental para o desenvolvimento regional, é dominado por projetos relacionados à geração de energia elétrica renovável. Tais projetos têm baixo impacto na geração de emprego e renda e seus resultados são apropriados nacionalmente, uma vez que o sistema elétrico nacional é interligado e o maior consumo está na região centro-sul do país.

O terceiro setor com maior participação é o de comércio e serviços, marcado por baixa complexidade e baixos salários. O setor industrial, que tem maior potencial para geração de inovações, absorve apenas 8% do total, enquanto o segmento de turismo responde por menos de 1%.

A partir dos dados apresentados, observa-se que as tendências indicadas no relatório do CMAP se mantêm ao longo do tempo. Tendo em vista o objetivo precípua de redução das disparidades regionais e diversificação produtiva, a distribuição de recursos tende a reforçar as desigualdades regionais no nível meso/macro, ao passo que a divisão por porte acentua as disparidades no nível micro, enquanto a repartição setorial tende a aprofundar a especialização produtiva em setores de menor valor agregado.

Resumidamente, além de apresentar uma distribuição de recursos que tende a aumentar as desigualdades intrarregionais, os efeitos da política sobre o território e sobre a população são pouco significativos ou inexistentes. Assim, também com os FCs observa-se que a política não tem alcançado os objetivos primordiais e não gerou efeitos significativos para atenuar as desigualdades regionais.

Considerações finais

A partir da premissa de redução das desigualdades regionais como um dos objetivos constitucionais e requisito para melhoria da qualidade de vida da população, o trabalho procurou identificar como a política pública federal de desenvolvimento regional aloca recursos para promoção do crescimento local. Os dados mostram que a Zona Franca de Manaus e os Fundos Constitucionais apresentam o maior volume de recursos. A partir de tais informações, foi feito um levantamento bibliográfico com o intuito de verificar quais os efeitos de tais políticas sobre o território.

Com relação à ZFM, as evidências demonstram o baixo nível salarial, rotatividade de mão de obra similar à nacional e massa salarial reduzida. Os resultados positivos sobre a renda *per capita* se circunscrevem à região metropolitana de Manaus. No que tange o emprego, as evidências denotam que os maiores salários são restritos ao setor industrial, não afetando outros segmentos produtivos. Assim, as transferências de renda ainda representam o principal fator de redução da pobreza no estado. Não foram encontrados efeitos estatisticamente significantes sobre a produção *per capita* da manufatura ao passo que há efeitos negativos sobre a produção *per capita* da agricultura.

Do ponto de vista federativo, os trabalhos analisados apresentam evidências que o financiamento da ZFM é arcado por todos os entes, uma vez que reduz o valor dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Dessa forma, estados com menor nível de renda apresentam maior participação relativa no financiamento da política, reduzindo recursos justamente onde são mais escassos. Paralelamente, ao se analisar os fluxos econômicos interestaduais, observa-se que a maior parte dos benefícios decorrentes da instalação da ZFM são apropriados pelas regiões mais ricas do país.

Ainda que a literatura seja escassa, os estudos apresentados destacam que os efeitos positivos da política são restritos à Região Metropolitana de Manaus. Isso denota a incapacidade da ZFM de promover a interiorização do desenvolvimento. Na medida em que a política acentua as disparidades intrarregionais, ela acaba falhando no objetivo de redução das desigualdades interregionais.

Com relação aos Fundos Constitucionais, os trabalhos sobre avaliação de impactos dos Fundos, ainda que extensos, não alcançaram um consenso acerca dos seus efeitos sobre os municípios e as empresas. Alguns estudos destacam o efeito sobre crescimento do número de empregos, mas sem impacto sobre o salário médio.

De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), a região nordeste apresenta historicamente remuneração de cerca 80% da média nacional, de modo que a política dos FCs não se mostrou efetiva para atenuar as disparidades inter-regionais do mercado de trabalho. Com relação ao crescimento econômico dos municípios, as evidências mostram que não houve impacto significativo no Norte e no Nordeste, regiões com menor nível de desenvolvimento econômico. Assim, no que concerne os impactos dos Fundos, observa-se que tanto no nível micro quanto no macro, os FCs não foram capazes de atenuar as desigualdades intra e interregionais.

A análise da distribuição de recursos denota três tendências paralelas e complementares. Do ponto de vista da tipologia derivada da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), os municípios com média renda concentram a maior parte dos financiamentos, ao passo que os municípios de baixa renda e baixo dinamismo absorvem apenas 1% dos recursos. Analisando a distribuição setorial dos recursos, a maior parte é direcionada para segmentos já consolidados na estrutura produtiva vigente. Com relação à distribuição por porte, menos da metade dos recursos são direcionados para micro e pequenas empresas.

A conjunção dessas características mostra que a aplicação de recursos dos FCs tem se direcionado para territórios com maior nível de desenvolvimento em detrimento das regiões mais pobres, o que pode contribuir para acentuar as disparidades intrarregionais e, por conseguinte, manter a distância relativa de tais regiões em relação aos centros de desenvolvimento.

Analisando o recorte setorial, verifica-se que os Fundos não têm contribuído para a efetiva diversificação produtiva da região. Tendo em vista um padrão de especialização produtiva de bens de menor complexidade econômica, a perpetuação de uma estrutura produtiva especializada também contribui para a manutenção da disparidade em relação ao centro-sul do país. Por fim, a distribuição por porte denota a predominância de empresas de médio e grande porte, que não são segmentos prioritários para a concessão de subsídios.

Assim, não obstante a insuficiência de evidências acerca dos impactos dos FCs sobre o crescimento econômico e sobre a estrutura do mercado de trabalho, a confluência das características de distribuição de recursos demonstra a predominância de territórios, setores e empresas que não são prioritárias para o desenvolvimento regional, o que pode contribuir para acentuar as desigualdades intra e interregionais.

Ressalta-se que tais políticas conjuntamente consomem um volume de recursos superior a R\$ 30 bilhões por ano e que estão em vigência desde 1967 (ZFM) e 1989 (FCs). Não obstante, os efeitos positivos são restritos ou inconclusivos, tanto do ponto de vista de crescimento econômico dos municípios quanto da melhoria do mercado de trabalho e da renda da população empregada. Na realidade, as evidências denotam que a ZFM tem acentuado as desigualdades intra e inter-regionais, ao passo que a alocação de recursos

dos FCs também favorece regiões mais desenvolvidas, intensificando as desigualdades intrarregionais.

Esses resultados demonstram que as políticas analisadas têm fragilidades nos seus desenhos e nos processos de implementação. No caso dos FCs, os resultados para a sociedade se mostraram ambíguos e de baixa magnitude. Já para a ZFM, os resultados são incipientes e concentrados na Região Metropolitana de Manaus. Isso evidencia que as políticas não tiveram efetividade na sua execução. Paralelamente, observa-se que ambos os programas não conseguiram alcançar suas respectivas metas e objetivos, caracterizando uma situação de ineficácia das políticas. Conseqüentemente, as políticas também são ineficientes na aplicação dos recursos.

Assim, ambas políticas não atendem os preceitos de eficácia, eficiência e efetividade, mesmo com volume de recursos direcionados por pelo menos 30 anos. Nos dois casos, destaca-se que as estruturas de governanças apresentam deficiências no que concerne aos mecanismos de controle e gestão de riscos, bem como de monitoramento e avaliação. Essas características contribuem para que os efeitos sejam pouco significativos.

Dessa forma, diante dos resultados apresentados, é importante que o desenho de tais políticas seja reavaliado para efetivamente atuar nas causas que contribuem para a manutenção e acentuação das desigualdades intra e inter-regionais, redirecionando os recursos para instrumentos que de fato garantam a consecução do objetivo de redução das desigualdades regionais.

Referências bibliográficas

BOGETOFT, P.; OTTO, L.. Benchmarking with DEA, SFA, and R. Springer Science & Business Media, 2010.

CASTILHO, M.; MENÉNDEZ, M.; SZTULMAN, A.. Poverty changes in Manaus: Legacy of a Brazilian free trade zone?. *Review of Development Economics*, v.23, n. 1, p. 102-130, 2019.

COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - Relatório de Avaliação Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO). Brasília 2019

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de Auditoria sobre a Zona Franca de Manaus. Brasília, 2022

CRAVO, T. A., RESENDE, G. M., E CARVALHO, A. The impact of brazilian regional development funds on regional economic growth: A spatial panel approach. In *54th ERSA Congress*, pages 26–29. 2014

CRUZ, G. A. S. O pólo Manaus e o desequilíbrio intra-regional na Amazônia ocidental: o caso de Roraima. 2009.

HOLLAND, M, *et al.* Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades. São Paulo: FGV EESP, 2019. 101 p. Disponível em: <https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022

FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. 32. ed. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, [1967] 2003.

MIRANDA, R. Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades. (Texto para Discussão No. 126). Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. 2013.

OLIVEIRA, T. G.. Impactos de políticas territoriais no Brasil: uma análise empírica. 2020. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

OLIVEIRA, G. R.; RESENDE, G. M. G. C. N. E SILVA, D. F.. Efeito não lineares dos fundos constitucionais de financiamento entre 2000 e 2012. In *Anais do XLV Encontro Nacional de Economia*. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia. 2017

POSSEBOM, V. "Free trade zone of Manaus: An impact evaluation using the synthetic control method." *Revista Brasileira de Economia* 71.2 (2017): 217-231.

PRADO JR., C.. Formação do Brasil Contemporâneo: colônia. 23. ed. São Paulo, SP: Brasiliense, [1942] 2008.

SILVA, A. M., RESENDE, G. M., NETO, S., DA MOTA, R. Eficácia do gasto público: uma avaliação do fne, fno e fco. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 39(1):89– 125. 2009

SILVA, M. L; LUCAS, M. M.; OLIVEIRA, M. L. de. Teorias do Desenvolvimento Regional: O Modelo da Zona Franca de Manaus e a 4ª Revolução Industrial. Informe GEPEC, [S.l.], v.25, n.2, p.107–124, 2021. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/26512>. Acesso em: 10 mar. 2023.