

cas provas; quando, igualmente sem provas, seria possível argumentar *ad absurdum* ou não, que forças, atores, etc estariam atuando direta e claramente visando outros "valores").

3 ESTRUTURAS E PROCESSOS POLÍTICOS RELACIONADOS COM A IMPLANTAÇÃO DA ZONA FRANCA DE MANAUS

3.1 A EFETIVA IMPLANTAÇÃO DEPENDENDO DE DECISÕES NOVAS E/OU COMPLEMENTARES

Criada a nova ZFM, nem por isso se pode afirmar que a sua efetiva implantação estivesse, sob todos os ângulos, garantida em termos políticos: é que ela iria depender, naquilo que fosse o caso, de alterações que, no início de 1967, estavam correndo em estruturas de poder tanto em âmbito nacional quanto em âmbito amazônense, pois então ascendiam Costa e Silva à Presidência da República e Danilo Areosa ao Governo do Estado do Amazonas.

Compreende-se que a referida implantação exibia tal dependência política se se leva em conta, por exemplo, alguns fatores.

O exame do Dec. Lei nº 288/1967 mostra que ele não se atém a normas substantivas, mas, ao contrário, contempla tantos detalhes adjetivos que, sob alguns aspectos, soa auto-aplicável como se fizesse também o papel de um regulamento. Mas o art. 47 do dito

Dec. Lei estipulou que dentro de 90 dias a partir de sua publicação - isto é, até 28.05.1967 - o Poder Executivo baixaria decreto regulamentando-o, o que, naturalmente, exigia que a nova equipe do poder executivo federal, liderada por Costa e Silva, aderisse de alguma forma à criação da nova ZFM, sob a concepção que a estafeta dada pela equipe Castelo Branco ou não.

Vale notar, a propósito, que, na prática, tudo indica que não prevaleceu uma possível interpretação de que o Dec. Lei 288/1967 pudesse ser visto ao menos parcialmente como auto-aplicável. Isto no tocante às autoridades fazendárias federais de Manaus parece muito claro, como se pode ver pela "Nota de Esclarecimento" que, a 19.04.1967, a Alfândega de Manaus fez publicar nos jornais da cidade⁽³⁸⁾, na qual se diz, por exemplo:

" 6 - Esta Aduana, embora sem quaisquer instruções a respeito do processamento para a movimentação dessas mercadorias, vem, imbuída do mais alto espírito público atendendo aos interessados permitindo o seu desembaraço, com isenção do Imposto de Importação mediante assinatura prévia do 'termo de responsabilidade por dívidas futuras', até que o assunto venha a ser definitivamente esclarecido...";

" 5 - A Regulamentação da Lei (sic) nº 288 (...), prevista em seu próprio texto, a nosso ver em face dos princípios gerais do Direito - não irá modificar a essência do diploma principal" (grifo no original);

" 7 - Na oportunidade, adverte que qualquer mercadoria estrangeira que der entrada na ZONA FRANCA DE MANAUS desacompanhada da documentação legal, será apreendida e recolhida a esta Aduana..." (grifos do original).

Cabe aliás salientar que a dita "Nota de Esclarecimento" não apenas ilustra uma interpretação prevalecendo quanto ao caráter não auto aplicável do Dec. Lei nº288/1967 - mas também serve para informar que, após quase 2 meses de publicado o dito Dec. Lei as autoridades superiores da República, via Ministério da Fazenda, ainda não haviam fornecido aos seus subordinados de Manaus "quaisquer instruções a respeito do processamento para a movimentação" das mercadorias estrangeiras.

Não apenas na dependência de estruturas e processos políticos de âmbito nacional/federal ficou a efetiva implantação da nova ZFM - mas também com dependências estadual amazonense e municipal manauara, pois o art. 49 do Dec. Lei

nº 288/1967 assim o exigia, ao instituir:

"As isenções fiscais previstas neste decreto-lei somente entrarão em vigor na data em que for concedida:

I - pelo Estado do Amazonas, crédito do imposto de circulação de mercadorias nas operações comerciais dentro da Zona igual ao montante que teria sido pago na origem em outros estados da União, se a remessa de mercadorias para a Zona Franca não fosse equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro;

II - pelos Municípios do Estado do Amazonas, isenção do Imposto de Serviços na área em que estiver instalada a Zona Franca".

3.2 SOBRE A DINÂMICA POLÍTICA A RESPEITO, EM ÂMBITO NACIONAL

Face ao caráter da pesquisa que deu margem ao presente texto - pesquisa que não se pode aprofundar nos fatores políticos de âmbito nacional relacionados com a ZFM - pouco é possível adiantar sobre estruturas e processos políticos que solucionaram a dependência nacional acima aludida.

O epílogo dado é possível pendência - o Governo Costa e Silva manteria, extinguiria ou modificaria a nova ZFM antes criada? - é conhecido: a nova ZFM foi mantida segundo a concepção do Governo Setelo Branco, pois a 28.08.1967 o Decreto nº 61.244 regulamentou o

Dec. Lei nº 288/1967 e se circunscreveu, de acordo alias com os "princípios gerais do direito", a minúcias e, pois, sem acréscimos ou supressões substantivos.

Se ao invés de sair dentro dos 90 dias estipulados, a regulamentação somente foi editada 180 dias após o Dec. Lei 288/1967, tal delonga não pode ser vista como necessariamente imputável a dificuldades ou impasses políticos, uma vez que a demora poderia ser atribuída aos problemas de sobrecarga de decisões ou de "sedimentações" de equipes, comuns em administrações que se iniciam. Assim, somente dados adicionais poderiam autorizar inferir, da delonga, dificuldades ou impasses políticos.

Como o decreto regulamentador tem, ademais da assinatura do presidente Costa e Silva, o referendo dos Ministros Delfim Neto (Fazenda) e Albuquerque Lima (Interior), isto poderia estimular determinadas inferências. Se se admite que os dois ministros pareciam significar, àquela altura, fortes presenças de burguesias nacionais no bloco do poder, seria possível vislumbrar, a partir dos ditos referendos, que a ZFM teria obtido, em agosto/1967, o *nihil obstat* das assinaladas burguesias nacionais - e certamente porque, entre outras coisas, tais burguesias teriam conseguido enxergar na ZFM compatibilidades com seus interesses. Embora tal hipótese

não seja improvável - tal como se referiu em 2.4. ao menos em relação a alguns segmentos - nem por isso os ditos referendos podem ser tomados como demonstradores da hipótese, pois também é sabido que justamente os Ministros da Fazenda e do Interior eram, segundo o Dec. Lei 288/1967, os mais diretamente relacionados com aquilo que estava envolvido na ZFM - e, pois, os que mais diretamente exibiam obrigações para referendar o decreto regulamentador presidencial.

3.3 SOBRE A DINÂMICA POLÍTICA A RESPEITO, EM ÂMBITO ESTADUAL

Afigura-se fôra de dúvida que foi a nível estadual amazonense e municipal manauara que a criação da nova ZFM disparou, com grande celeridade, no 1º semestre de 1967, providências na esfera política para garantir a implantação efetiva da novidade.

Face às exigências do art. 49 do Dec. Lei nº 288/1967, acima transcrito, sem as quais os benefícios estipulados não entrariam em vigor, logo a 17.03.1967 a Prefeitura Municipal de Manaus estabeleceu a isenção do imposto sobre serviços de qualquer natureza (Dec. nº 25, publicado no D.O.E. de 21.03.1967) e, a 7.04.1967, o Governo do Estado do Amazonas concedia o crédito referente ao ICM (Lei nº 569, publicada no D.O.E. do mesmo dia). Quer dizer: a Pre-

feitura em cerca de 20 dias e o Governo do Amazonas em cerca de 1 mês e meio atendiam, no que lhes cabia, os requisitos para que a ZFM efetivamente pudesse se implantar.

Vale notar que, no caso da PMM, o Interventor do Município de Manaus estabeleceu a isenção do ISS através de decreto e, ainda mais, *ad referendum* da Câmara Municipal de Manaus - enquanto no caso do Governo do Amazonas a concessão do crédito de ICM estabeleceu-se via Lei, e, portanto, após os trâmites normais na Assembléia Legislativa do Estado.

Assim, no caso da PMM, ou o Interventor se sentiu autorizado para decidir *ad referendum* da Câmara por saber que posteriormente contaria com o apoio desta - ou, em assim agindo, pode ter querido fazer uma demonstração de força frente a possíveis oposições na Câmara, pois a decisão *ad referendum*, inclusive pelo seu inusitado, colocaria as oposições na defensiva. Em ambos os casos, a decisão *ad referendum*, tomada com tal celeridade, pode ser demonstrativa de quanto o assunto ZFM rapidamente adquirira importância notável no processo político de Manaus.

A decisão do Governo Estadual, tomada em tão curto tempo sem embargo de toda uma tramitação na Assembléia Legislativa, também pode ser vista como indicativa da importância elevada que o assunto

ZFM grangeara no processo político amazonense, pois, para decisão tão rápida, acabaram confluindo todas as forças políticas com acesso ao Legislativo e ao Executivo estaduais.

Na verdade, o que se pode testemunhar e absorver das entrevistas confirma que o advento da nova ZFM alcançou no Amazonas repercussão acuradamente positiva em praticamente todas as camadas sócio-econômico-políticas - constituindo isto uma excelente base política e ideológica para que o novo empreendimento fosse levado à implantação sob virtual consenso das estruturas locais do poder.

É preciso ter em conta, para compreender algo de clima que se criou, que em Dez/1966 houvera o inusitado da I RIDA, inclusive com a presença até então tão rara de um Presidente da República em Manaus, seguida logo depois pela frustração que era tomar-se o Amazonas como marginalizado - frustração que fora agudamente sentida e verberada pelas camadas tradicionais ligadas ao poder e destas em parte comunicadas "para baixo". Nestes termos, o anúncio daquilo que soava como a "redenção do Amazonas" devia emergir como uma bênção, pois se afigurava o almejado fim da marginalidade. Partindo do pressuposto de que na da tinham a perder e tudo a ganhar, as classes com domínio no poder local logo se incumbiram não só de assumir a paternidade

da medida redentora, mas de comunicá-la emocionalmente e ao máximo "para baixo", inclusive porque isso tendia a melhorar a "legitimidade" do seu próprio domínio(39).

Não é de se estranhar, assim, que decisões tão rápidas tenham sido tomadas.

Sob um outro nível de exame, importa ter presente 3 grupos de fenômenos que haviam caracterizado ou estavam caracterizando as estruturas e processos políticos no Estado do Amazonas - e que muito tinham a ver com movimentos e reações relacionados com a ZFM.

Em primeiro lugar, o conhecido complexo "coronelismo/clientelismo" que, combinado na Amazonia com o "sistema de aviamento" tendo este o papel de articulador básico da sociedade nacional(40), vigorava como mecanismo fundamental na política amazonense e assegurava, praticamente com exclusividade até meados dos anos 50, um domínio relativamente tranquilo às forças políticas tradicionais.

Em segundo lugar, o ensaio típicamente no Amazonas como "populista"(41), simbolizado por personagens como o ex-Governador Gilberto Mestrinho, que passou a década dos 50 a crescer e a ser considerado decisivo para o desenlace das lutas políticas(42)

Em terceiro lugar, o intervencionismo federal consequente ao golpe de 1964 - que na Amazônia ganha cores particulares face ao

movimento da chamada "integração nacional" ou da expansão do capitalismo na Região - e que, no Amazonas, embora fosse se tornar mais flagrante somente após a implantação da nova ZFM, já ficou presente desde que em 1964 houve cassações de mandatos, mudança de Governador, mudanças em certos estímulos de governador e outras ocorrências.

É possível que o ensaio "populista" estivesse se demonstrando no Amazonas, ali pelo início da década dos 60, uma forma alternativa ou complementar de domínio político assás perturbadora e perigosa para as formas tradicionais de dominação no Estado. Pesaríamos provavelmente, para tal, fatos como a relativa estagnação da economia amazonense (de base marcadamente extrativista), a grande ponderação de Manaus no contexto estadual (não só por contar com algumas empresas expressivas - das quais a Refinaria de Manaus é o caso mais eloquente - mas também por beneficiar-se do papel de principal bomba-de-sucção, em relação ao Interior, que o "sistema de aviamento" lhe propiciava), a crucial regressividade da renda no Estado e especialmente na Capital - isto é, fatores que serviam à constituição de um campo fértil para o trabalho de líderes "populistas" que, ensaiando "articular discursos" críticos à dominação tradicional, se postavam ou podiam se postar com vantagens nas

disputas eleitorais e nos processos cooptativos das forças políticas.

É de se ver que, em semelhantes circunstâncias, as forças tradicionais vinculadas ao modelo "colonelismo/clientelismo" teriam encarado com satisfação e esperanças a "operação limpeza" efetuada em 1964 em relação a tais "perturbadores populistas" - mas provavelmente as esperanças duraram pouco, uma vez que o novo Governador Arthur Reis, quando mais tarde assumiu, tudo indica que não se apoiou nos resquícios "populistas" mas também não se prestou ao mero retorno das forças dominantes tradicionais. Antes pelo contrário, fatores indicam que preferiu atuar como mediador de uma intervenção federal modernizante e desenvolvimentista, moldada por elementos que buscavam ser tecnocráticos e que, por isso mesmo, procuraram armar um plano e segui-lo sem grandes acenos aos "donos do poder" locais.

Não é difícil configurar, nesse quadro, o relativo isolamento em que ficaram, de um lado, estruturas como o Governo do Estado e, de outro lado, expressivas forças políticas locais. Também não é difícil configurar que, nessa situação, o êxito tanto da política de intervenção quanto do regime de isolamento passariam fortemente a depender do sucesso que o Governo Estadual obtivesse em sua modernização administrativa e econômica.

Como é discutível que a modernização mostrasse o esperado sucesso à medida que o período governamental ia se aproximando do seu fim - inclusive porque os apoios federais e os planos funcionaram aquém do previsto - natural terá ficado a diminuição do isolamento e mesmo uma busca conjunta e algo sôfrega de alternativas desenvolvimentistas mais fortes para o Estado - pois, do contrário, um confronto declarado entre os setores intervencionistas e as forças tradicionais certamente serviria para privilegiar os remanescentes "populistas" em futuras eleições.

A criação da nova ZFM se insere nesses horizontes - como também neles se enquadram os céleres esforços realizados no 1º semestre de 1967 para que a efetiva implantação da ZFM fosse viabilizada naquilo que dependia de estruturas e processos políticos locais.

4 ESTRUTURAS E PROCESSOS POLÍTICOS QUANTO À ZFM EM FUNCIONAMENTO

4.1 A ZFM COMO REFERENCIAL DA ATUAÇÃO PÚBLICA NO AMAZONAS

Admite-se neste capítulo que, uma vez implantada e em funcionamento, a ZFM acabou significando um dos principais elementos para que o aparelhamento estatal (federal, estadual e municipal) reformulasse a modelagem de sua operação em todo o Amazonas - e que is