

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)**  
**MESTRADO EM DIREITO**

**A CONTRIBUIÇÃO DA LEI DE INFORMÁTICA DA ZONA FRANCA DE MANAUS  
Nº 8.387/91 PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA REFLEXÃO SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Marcela Dorneles Sandrini

MANAUS – AM

2024

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)**  
**MESTRADO EM DIREITO**

**A CONTRIBUIÇÃO DA LEI DE INFORMÁTICA DA ZONA FRANCA DE MANAUS  
Nº 8.387/91 PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA REFLEXÃO SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Marcela Dorneles Sandrini

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas, da Linha de Pesquisa 1 – Institucionalidades Estatais e Pluralidades Sociojurídicas, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Fernandes Ferreira

MANAUS – AM

2024

### Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

S219c Sandrini, Marcela Dorneles  
A contribuição da lei de informática da Zona Franca de Manaus nº 8.387/91 para o desenvolvimento regional: uma reflexão sobre políticas públicas / Marcela Dorneles Sandrini . 2024  
89 f.: 31 cm.

Orientador: Adriano Fernandes Ferreira  
Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Lei de Informática . 2. Zona Franca de Manaus. 3. Políticas Públicas. 4. Desenvolvimento Regional. I. Ferreira, Adriano Fernandes. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

MARCELA DORNELES SANDRINI

**A CONTRIBUIÇÃO DA LEI DE INFORMÁTICA DA ZONA FRANCA DE MANAUS  
Nº 8.387/91 PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA REFLEXÃO SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas, da Linha de Pesquisa 1 – Institucionalidades Estatais e Pluralidades Sociojurídicas, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Adriano Fernandes Ferreira.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Adriano Fernandes Ferreira

Universidade Federal do Amazonas (Orientador)

---

Prof. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho

Universidade Federal do Amazonas (Membro interno)

---

Profa. Dra. Valéria Silva Galdino Cardin

UniCesumar (Membro externo)

Aprovada em 13 de agosto de 2024.

Aos meus avós, Alvanira Rogoski Dorneles (*in memoriam*) e Severiano de Souza Dorneles.

Aos meus pais, Paulo e Rosselane. Por fim, ao meu marido, Oswaldo.

## AGRADECIMENTOS

Sou grata a Deus por me guiar, me direcionar e principalmente me sustentar ao longo desta intensa, árdua e prazerosa jornada de pesquisa.

Aos meus pais, Paulo e Rosselane, minha gratidão pelo suporte incansável, por acreditarem na minha capacidade de concluir esta missão e pelo amor incondicional e encorajamento constante, os quais foram essenciais para eu alcançar este marco em minha vida acadêmica. A vocês, devo tudo que sou.

Agradeço também ao meu avô, Severiano Dorneles, que sempre se orgulhou das minhas conquistas e tem sido uma fonte de inspiração constante.

Ao meu marido, Oswaldo, expresso minha gratidão por suas palavras de incentivo e pelos sacrifícios que fizeram toda a diferença.

Aos meus colegas de Mestrado, especialmente Kamilla, Laíze, Luiza e Priscilla, agradeço por compartilharem comigo os desafios e triunfos do nosso cotidiano acadêmico.

Um agradecimento especial ao meu orientador, Prof. Dr. Adriano Fernandes Ferreira, pelo acolhimento e direcionamento decisivo, fornecendo norteamentos cruciais que enriqueceram significativamente este trabalho.

Ao Dr. Átila de Oliveira Denys e ao Renato Rando Pereira Lopes, sinto-me honrada e agradecida por terem me inspirado a explorar as oportunidades da Lei de Informática nº 8.387/91.

Ao Samy Assi, Lisandra Prado, Daniel Kim e Francisbel Marques, agradeço também por serem tão compreensíveis e apoiarem minhas ausências ao longo da minha paralela jornada laboral para me dedicar à realização deste sonho acadêmico.

Eternamente grata aos amigos e àqueles que me incentivaram iniciar, persistir e concluir esta desafiadora jornada do Mestrado.

Finalmente, obrigada a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para esta conquista. Sou imensamente grata por cada gesto de apoio e por cada palavra de encorajamento.

## RESUMO

A Lei de Informática da Zona Franca de Manaus (ZFM) nº 8.387/91 é uma legislação brasileira que visa ao desenvolvimento da indústria de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e apresenta uma modalidade de contrapartida de investimento em atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) para que as empresas gozem de benefícios fiscais. Dessa forma, a presente dissertação de Mestrado tem como objetivo principal verificar a contribuição da Lei de Informática da ZFM nº 8.387/91 para o desenvolvimento regional do estado do Amazonas, visando compreender seu impacto e o cumprimento dos preceitos regulamentadores da instalação e manutenção da ZFM. Nesse sentido, a pesquisa parte dos conceitos teóricos sobre Políticas Públicas (PPs), de sua aplicação no desenvolvimento regional e da importância de abordagens integradas e multidimensionais para tratar de problemas complexos de maneira holística e coordenada. Envereda-se para um enfoque na ZFM, assimilando a evolução histórica da região desde o ciclo da borracha até sua concepção para, então, analisar a Lei de Informática quanto aos seus efeitos e às suas oportunidades. No que tange à aplicação do estudo, identifica-se que a Lei de Informática tem promovido avanços econômicos e sociais. Por fim, evidencia-se o potencial da legislação no progresso do estado, com sugestões de aperfeiçoamento para resultados mensuráveis e eficazes.

**Palavras-chave:** Lei de Informática; Zona Franca de Manaus; Políticas públicas.

## ABSTRACT

The Manaus Free Trade Zone (MFZ) Information Technology Law nº 8.387/91 is a Brazilian legislation that aims at the development of the Information and Communication Technology (ICT) industry and presents a counterpart modality of investment in Research, Development and Innovation (RD&I) activities so that companies enjoy tax benefits. Thus, the main objective of this Master's dissertation is to verify the contribution of the MFZ Information Technology Law nº 8.387/91 to the regional development of the state of Amazonas, aiming to understand its impact and compliance with the regulatory precepts regarding the establishment and maintenance of the MFZ. In this regard, the research starts on theoretical concepts about Public Policies (PP), their application in regional development and the importance of integrated and multidimensional approaches to address complex problems in a holistic and coordinated manner. It then focuses on the ZFM, assimilating the historical evolution of the region from the rubber cycle to its conception, and then analyzing the Information Technology Law as to its effects and opportunities. Regarding the study's application, it is identified that the Information Technology Law has promoted economic and social advances. Finally, the potential of legislation for the state's progress is highlighted, with suggestions for improvements to achieve measurable and effective results.

**Keywords:** Information Technology Law, Manaus Free Trade Zone, Public Policies.

## LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

<b>Quadro 1</b>	–	Precursos no campo de debate sobre as políticas públicas.....	20
<b>Quadro 2</b>	–	Política pública de desenvolvimento regional.....	35
<b>Quadro 3</b>	–	Atribuições da Suframa.....	48
<b>Gráfico 1</b>	–	Análise de publicação por área temática.....	34

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> –	Ciclo das políticas públicas.....	27
<b>Figura 2</b> –	Avaliação de políticas públicas.....	29
<b>Figura 3</b> –	Temas objeto de políticas públicas.....	33
<b>Figura 4</b> –	Cronologia da ZFM.....	45
<b>Figura 5</b> –	Investimentos da Lei de Informática nº 8.387/91, de 30 de dezembro de 1991.....	55
<b>Figura 6</b> –	Recursos financeiros aplicados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática da ZFM.....	62
<b>Figura 7</b> –	Indicadores de Resultados Técnicos de PD&I.....	64
<b>Figura 8</b> –	Lei de TICs: Resultados.....	66
<b>Figura 9</b> –	Área de aplicação dos investimentos da Lei de TICs nº 8.287/91.....	66
<b>Figura 10</b> –	Investimentos por região da Lei de Informática nº 8.387/91.....	71

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AFTA	Association of Southeast Asian Nations Free Trade Area
BM	Banco Mundial
CAS	Conselho de Administração da Suframa
CMAG	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMAS	Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CAPDA	Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia
CRFB	Constituição da República Federal do Brasil
CT&I	Ciência, Tecnologia e Informação
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
ICT	Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação
II	Imposto sobre Importação
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PD&I	Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
PIM	Polo Industrial de Manaus
PP	Política Pública
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STF	Supremo Tribunal Federal
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Suframa	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
Univesp	Universidade Virtual do estado de São Paulo
ZEE	Zona Econômica Especial
ZF	Zona Franca
ZFM	Zona Franca de Manaus

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>ESTUDOS E CONCEITOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS: DISCUSSÕES TEÓRICAS.....</b>	<b>17</b>
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VISÃO TEÓRICA.....	17
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	20
2.2.1	<i>Ciclo de políticas públicas.....</i>	<i>26</i>
2.2.2	<i>Atores no policy cycle.....</i>	<i>30</i>
2.2.3	<i>Tipos de políticas públicas.....</i>	<i>32</i>
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	35
<b>3</b>	<b>ZONA FRANCA DE MANAUS: POLÍTICA PÚBLICA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA.....</b>	<b>38</b>
3.1	DA BORRACHA À ZONA FRANCA DE MANAUS.....	38
3.2	CONSIDERAÇÕES SOBRE A RECEPÇÃO CONSTITUCIONAL DA ZONA FRANCA DE MANAUS.....	44
3.3	ZONA FRANCA DE MANAUS: POLÍTICA PÚBLICA DA CAPITAL DO AMAZONAS.....	46
3.4	A LEI DE INFORMÁTICA DA ZONA FRANCA DE MANAUS – LEI Nº 8.387/91.....	52
<b>4</b>	<b>A LEI DE INFORMÁTICA Nº 8.387/91 COMO AGENTE NO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA AMAZÔNIA.....</b>	<b>57</b>
4.1	LEI DE INFORMÁTICA Nº 8.387/91: UMA POLÍTICA PÚBLICA TRANSDISCIPLINAR E MULTISSETORIAL.....	57
4.2	OS IMPACTOS DA LEI DE INFORMÁTICA Nº 8.387/91.....	62
4.3	OPORTUNIDADES DA LEI DE INFORMÁTICA Nº 8.387/91.....	70
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>77</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata da Lei de Informática nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, implementada como uma Política Pública (PP) voltada para o fomento ao desenvolvimento regional do estado do Amazonas (Brasil, 1991a). Dessa maneira, o trabalho busca identificar a atuação de importantes PPs nesse processo, sobretudo da Zona Franca de Manaus (ZFM), instituídas para promover a melhoria econômica e social do Amazonas.

O tema escolhido se justifica pela vasta produção de textos sobre PPs na Universidade, os quais abordam a questão sob diversos enfoques, embora sem alcançarem consensos, principalmente devido ao caráter transdisciplinar e multisetorial do assunto. Destaca-se o fato de que são reflexões sérias e profundas que permitem o preenchimento de lacunas teórico-metodológicas e a ampliação dos debates sobre pautas essenciais para a sociedade.

Convém mencionar que as PPs visam concretizar direitos sociais, o que fundamenta sua natureza jurídica, segundo defende Bucci (1997). Apesar de imponentes juristas brasileiros explorarem o tópico (Comparato, 1998; Frey, 2000; Souza, 2006) e existir uma ampla quantidade de artigos indexados em revistas de Direito, Economia, Administração, ainda não é possível identificar uma definição comum a esse respeito. Ademais, não raro é encontrar publicações científicas que incluem em seus títulos “política pública”, mas que, em termos concretos, tratam de outras teses, não sendo essa a principal área de interesse.

A pesquisa na área jurídica, nessa orientação, é respaldada academicamente pelo seu papel como agente atrator no enfrentamento de problemas coletivamente relevantes, com o objetivo de assegurar o melhor exercício e gozo dos direitos humanos. Sua pertinência acadêmica também consiste no aprofundamento da análise da Lei de Informática nº 8.387/91 (Brasil, 1991a). Tal Lei tenciona estimular o desenvolvimento de empresas cuja finalidade é a produção de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) a partir da concessão de benefícios tributários, com a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a redução do Imposto sobre Importação (II) mediante o investimento em atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I). Pretende-se, assim, entender as oportunidades existentes para o aprimoramento dessa PP na garantia do desenvolvimento regional do estado do Amazonas.

Destarte, esta dissertação corrobora as discussões que ressaltam o Amazonas como uma região estratégica para a implementação da Lei de Informática nº 8.387/91, especialmente em virtude da sua localização geográfica e dos incentivos fiscais da ZFM (Brasil, 1991a). Por conseguinte, considera-se fundamental avaliar como essa PP tem se efetivado na prática, os

impactos que têm gerado na localidade e as possibilidades de aprimoramento para que possa auxiliar ainda mais na melhoria regional, social e econômica. Com base na proposta de reflexão sobre o modelo vigente da ZFM, verifica-se sua conformidade com os princípios fundamentais prescritos para a Administração Pública, como o da finalidade.

Acerca da relevância social, é válido observar que, quando um problema afeta diretamente a realidade, pode ser o momento de transformá-lo em um processo de pesquisa (Siqueira, 2021). Essa consideração instigou a elaboração deste estudo, que se concentra no estado do Amazonas. O intuito é fornecer um levantamento para que os demais estados abrangidos pela mesma Lei de Informática nº 8.387/91 tenham um modelo em relação à averiguação de instrumentos garantidores do impulso econômico e social (Brasil, 1991a). Nesse sentido, o problema que norteia este trabalho é: a Lei de Informática nº 8.387/91, enquanto PP, tem contribuído para o desenvolvimento regional do estado do Amazonas?

Em vista disso, optou-se por não restringir a pesquisa exclusivamente a um órgão, mas por examinar o papel da Lei de Informática nº 8.387/91 como PP e agente propulsor do desenvolvimento do Amazonas, em consonância com os preceitos constitutivos da ZFM (Brasil, 1991a). Evidencia-se que essa lei é uma notável PP de apoio à indústria de TIC no Brasil, com o objetivo de incentivar a pesquisa, o desenvolvimento e a produção de bens e serviços de TIC no país. Dentre suas principais implicações está a colaboração para o progresso regional das áreas englobadas por ela, a saber: a Amazônia Ocidental (Acre, Amazonas Rondônia e Roraima) e o estado do Amapá.

À luz da hermenêutica filosófica dialógica e da fusão de pensamentos e conceitos, a investigação foi conduzida com o propósito de proporcionar argumentos contundentes e fundamentados sobre os incentivos fiscais oriundos da ZFM no que diz respeito, mais precisamente, aos debates em torno da necessidade ou não de sua manutenção e das suas benfeitorias para a sociedade amazônica.

A hipótese é de que, a despeito da Lei de Informática nº 8.387/91 ser uma PP de fomento às tecnologias da informação e comunicação, com o investimento gerado, é capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico e regional do Amazonas em diversos campos (tecnológico, social, cultural etc.) (Brasil, 1991a).

Isso posto, esta dissertação tem como objetivo geral analisar a contribuição da Lei de Informática nº 8.387/91 no desenvolvimento regional do estado do Amazonas a fim de compreender seu impacto e o cumprimento dos preceitos regulamentadores da instalação e manutenção da ZFM (Brasil, 1991a).

Nesse contexto, estabelece-se um percurso investigativo a partir de três objetivos, os quais dialogam harmonicamente com a pergunta norteadora:

- a) demonstrar que a implementação de PPs eficazes introduz a necessidade de abordagens integradas e multidimensionais, envolvendo enfoques setoriais como saúde, segurança, educação, meio ambiente, esportes, entre outros, de forma harmoniosa no desenvolvimento regional brasileiro;
- b) estabelecer uma abordagem transversal, ou seja, uma estratégia que busque integrar diferentes áreas e setores para tratar de questões sociais, econômicas, ambientais, abordando problemas complexos de maneira holística e coordenada nas PPs voltadas para o desenvolvimento regional do Amazonas; e
- c) depreender implicações da Lei de Informática nº 8.387/91 no desenvolvimento regional do estado do Amazonas.

No que concerne à metodologia, esta dissertação adota o materialismo histórico-dialético<sup>1</sup> como paradigma epistemológico. O trabalho teve início com uma perspectiva crítica da pesquisadora, que buscou verificar a atuação das PPs no desenvolvimento regional a partir da ZFM.

O presente projeto se vale do método qualitativo alinhado à vertente jurídico-social, procurando assimilar o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo a partir da abordagem dedutiva, que visa identificar um problema e estabelecer hipóteses (Gustin; Dias; Nicácio, 2020). Trata-se, portanto, de um estudo de natureza descritiva, bibliográfica e aplicada. Nesse viés, foi realizada uma revisão bibliográfica, apurando o estado do conhecimento por meio de coleta de dados em livros, teses, dissertações, artigos científicos e legislações através da técnica de documentação indireta.

Diante disso, este texto está estruturado em três capítulos, cada um dedicado a um objetivo específico, com a intenção de responder o problema de pesquisa. Essa organização propicia uma visão abrangente e coerente e oportuniza um entendimento mais amplo e aprofundado do tema em discussão.

O primeiro capítulo, denominado “Estudos e conceitos sobre políticas públicas: discussões teóricas”, evidencia o instituto de PP e discorre sobre sua concepção no âmbito mundial e nacional, demonstrando a transversalidade das PPs (o ciclo ideal, os tipos e os atores envolvidos), para se chegar àquelas de desenvolvimento regional.

---

<sup>1</sup> Essa teoria, desenvolvida por Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895), busca captar a dinâmica da história e da sociedade.

Já o segundo capítulo, “Zona Franca de Manaus: política pública na Amazônia brasileira”, explora a ZFM enquanto PP. Nessa direção, é traçada a evolução histórica da região desde o ápice do ciclo da borracha, no período de 1890-1910, até a proposta de criação do Porto Franco de Manaus, idealizado pelo deputado federal Francisco Pereira da Silva em 1951. Ademais, o princípio da atuação da autarquia responsável pela administração da ZFM é explicitado e a Lei de Informática nº 8.387/91 é descrita (Brasil, 1991a).

Por fim, no terceiro capítulo, intitulado “A Lei de Informática nº 8.387/91 como agente do fomento ao desenvolvimento regional da Amazônia”, apresentam-se os resultados da análise de documentos e informações da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), disponibilizados no sítio eletrônico oficial da autarquia. Num primeiro momento, são apontadas indagações sobre a participação da legislação no progresso regional em prol de um possível legado positivo para a população do estado do Amazonas. Em seguida, são feitas reflexões em defesa da superação de uma lei meramente instrumental, o que reverbera a revisão de aplicação dos recursos oriundos dos investimentos da Lei de Informática nº 8.387/91 com vistas ao aperfeiçoamento do incentivo ao desenvolvimento regional do Amazonas (Brasil, 1991a).

## 2 ESTUDOS E CONCEITOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS: DISCUSSÕES TEÓRICAS

As PPs são fundamentais para o desenvolvimento econômico, social e político de um país, incluindo o Brasil. Elas servem como um mecanismo para a alocação de recursos públicos de maneira eficiente e efetiva a fim de atender às necessidades da população. Dentre os seus adjetivos, salienta-se sua importância para o bem-estar dos cidadãos, uma vez que fortalece a democracia, impulsiona a economia, gera empregos e eleva a qualidade de vida das pessoas. Além disso, as PP permitem o aprimoramento da gestão pública no que se refere ao estabelecimento de diretrizes e objetivos a serem alçados. Em resumo, as PPs devem ser uma prioridade para as autoridades e para a sociedade brasileira em geral.

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VISÃO TEÓRICA

As discussões em torno da “política pública” são intrigantes devido à ausência de uma teoria única e acabada, dado que há uma intersecção de diversos conceitos que compõem o entendimento desse tema. Ademais, embora estejam intimamente ligadas ao Estado, as PP são moldadas por uma variedade de atores, tanto do setor público quanto privado, que contribuem para sua formulação e implementação. Pode-se, então, “[...] resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (Souza, 2007, p. 20).

Dessa forma, apreender a origem e a essência de tal mecanismo, com base no materialismo histórico-dialético, é crucial para uma compreensão mais profunda de suas ramificações, seu desdobramento ao longo do tempo e suas possíveis direções futuras. Isso porque as ações governamentais têm efeitos diretos na sociedade, de modo que assimilar as PP ajuda a entender a natureza do Estado, as características e as dinâmicas dessas políticas, além dos processos associados a elas – o que implica refletir sobre questões sociais e lutar por resoluções (Andrade, 2024).

Para Souza (2007), a concepção de PPs emerge nos Estados Unidos da América (EUA) como uma estratégia para lidar com as consequências da Guerra Fria (1945-1991) e da valorização da tecnocracia. Vale indicar que, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o mundo se viu dividido entre dois blocos ideologicamente opostos – o capitalista, liderado pelos

EUA, e o socialista, representado pela União Soviética –, enfrentando desafios sem precedentes que exigiram a reconstrução de sociedades e economias devastadas.

Esse período foi marcado por intensos debates sobre a reconstrução e a reabilitação pós-conflito. Judt (2005) sintetiza o cenário como uma destruição física e econômica de nações inteiras, notadamente da Europa e da Ásia, o que culminou na necessidade de um (re)planejamento abrangente e de um conjunto de diretrizes e ações para abordar problemas públicos em larga escala.

Conforme os governos assumiam papéis centrais no processo de reconstrução, o carecimento de intervenção estatal, de caráter transversal e multidisciplinar, tornou-se uma premissa incontestável durante o pós-guerra. Os problemas sociais resultantes desse quadro, os quais abarcam o desemprego massivo, o deslocamento de populações e a demanda de reintegração de veteranos de guerra na vida civil, também moldaram a agenda de PPs. Nas palavras de Souza (2007, p. 65-86):

Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional.

A teoria dos jogos de Neumann<sup>2</sup> está relacionada com a formação e o fortalecimento de instituições internacionais, por exemplo, a Organização das Nações Unidas<sup>3</sup> (ONU, 1945), o Banco Mundial<sup>4</sup> (BM, 1944) e o Fundo Monetário Internacional<sup>5</sup> (FMI, 1944), refletindo o engajamento em programa de ação governamental em escala global. Mediante as datas apresentadas, verifica-se que o BM e o FMI são anteriores ao término da Segunda Guerra Mundial por serem oriundos de acordos pactuados na Conferência de Bretton Woods<sup>6</sup> naquele ano.

---

<sup>2</sup> John Von Neumann desenvolveu a Teoria dos Jogos para analisar como agentes econômicos e sociais formulam suas estratégias no mercado e para prever as decisões que esses agentes tomarão.

<sup>3</sup> O objetivo da ONU é unir todas as nações do mundo em prol da paz e do desenvolvimento, com base nos princípios da justiça, na dignidade humana e no bem-estar de todos. A ONU dá aos países a oportunidade de procurar soluções em conjunto no tocante aos desafios do mundo, preservando os interesses e a soberania nacional (Nações Unidas, 2024).

<sup>4</sup> Fundada após o final da Segunda Guerra Mundial, essa instituição multinacional tem como finalidade a promoção do desenvolvimento econômico e social das nações, com ênfase às mais subdesenvolvidas.

<sup>5</sup> Em 1944, o FMI foi criado com o propósito central de facilitar as transações financeiras internacionais e reduzir os níveis de pobreza que afetavam várias regiões do mundo. Sua atuação começou em 1945.

<sup>6</sup> A conferência de Bretton Woods foi um marco para a economia global, visto que estabeleceu as fundações para a ordem econômica mundial em meio à instabilidade gerada nos anos anteriores.

O fundamental desses acordos foi dirimir a rivalidade e a luta na cúpula que se travou entre o velho imperialismo inglês e o emergente norte-americano para definir as novas regras de jogo no sistema financeiro internacional (Lichtensztejn; Baer, 1987, p. 27).

Instituições como ONU, BM e FMI foram criadas para promover a cooperação internacional, a paz e o desenvolvimento econômico, tópicos que orbitaram as deliberações da época quanto à melhor forma de reconstruir o mundo pós-guerra (Ikenberry, 2001). Destarte, indaga-se:

Qual é a lógica da escolha que os novos Estados poderosos enfrentam nos momentos do pós-guerra? O que explica o crescente uso de estratégias institucionais pelos principais Estados na construção de ordens nos assentamentos de 1815, 1919 e 1945? E o que explica a notável durabilidade da ordem de 1945 entre as democracias industriais, apesar do fim da Guerra Fria? (Ikenberry, 2001, p. 257).

Ainda em uma temporada de (re)construção e em meio ao fortalecimento da democracia, ao menos aos olhos do EUA, berço dos debates sobre os programas em foco, um conflito bélico na península coreana, a Guerra da Coreia em 1950, marcou o início de um período tenso e desafiador, conhecido como Guerra Fria. É pertinente assinalar que essa disputa não era apenas militar, mas também ideológica e econômica. Surgia, então, um questionamento elementar: qual seria o sistema de governo mais eficiente?

A partir das reflexões de Vázquez e Delaplace (2011), compreende-se que, para os analistas americanos, a resposta não era simples. Eles reconheciam a importância de uma abordagem que combinasse rigor científico com criatividade e inovação. A administração pública eficiente era vista como crucial para o sucesso do capitalismo democrático, todavia, encarava desafios significativos diante do modelo centralizado de planejamento econômico adotado pelos países socialistas.

Assim, despontou a urgência de elaborar novas estratégias e procedimentos na gestão e implementação de demandas ordinárias. O obstáculo era encontrar um equilíbrio entre a eficiência burocrática e a flexibilidade necessária para impulsionar a inovação e a adaptação às mudanças sociais e econômicas em constante evolução. Esta narrativa reflete um momento histórico específico, bem como questões e dificuldades perenes na área das PPs e da governança. Sobre isso, Souza (2007, p. 68) assevera que:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.

Os norte-americanos Lasswell, Simon, Lindblom e Easton são considerados os precursores do campo de estudo sobre as PPs. Com base em Souza (2006), os trabalhos pioneiros de cada um dos autores são descritos de modo concatenado no quadro 1:

**Quadro 1** – Precursores no campo de debate sobre as políticas públicas

<b>Precursores</b>	<b>Descrição</b>
Harold Dwight Lasswell (1902-1978)	Em 1936, cunhou o termo “análise de política pública” ( <i>policy analysis</i> ) para descrever a fusão do conhecimento teórico com a prática governamental. Essa abordagem visava facilitar o diálogo entre acadêmicos, formuladores de políticas e grupos de interesse, enriquecendo, assim, o processo político.
Herbert Alexander Simon (1916-2001)	Em 1957, introduziu a noção de “racionalidade limitada dos tomadores de decisão públicos” ( <i>policy makers</i> ), sugerindo que, apesar das restrições impostas por informações imperfeitas, prazos apertados e interesses pessoais, a racionalidade pode ser otimizada através de estruturas bem-definidas que orientem o comportamento dos decisores em direção a metas mais alinhadas com o bem comum.
Charles Edward Lindblom (1917-2018)	Em suas obras de 1959 e 1979, criticou a ênfase dada ao racionalismo de Lasswell e Simon, argumentando ser necessário incorporar outros fatores na análise de PPs. Lindblom destacou a importância das dinâmicas de poder e da integração contínua das diferentes etapas do processo decisório, apontando para a complexidade das PPs, uma vez que transcendem simples questões de racionalidade e incluem influências políticas e sociais mais amplas.
David Easton (1917-2014)	Em 1965, propôs entender a PP como um sistema interativo, enfatizando a interdependência entre a formulação de políticas, os resultados alcançados e o contexto envolvente. Easton evidenciou como partidos políticos, meios de comunicação e grupos de interesse desempenham papéis cruciais ao influenciar as políticas implementadas e seus impactos.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de Souza (2006)

À medida em que as teorias e práticas se desenvolviam para suprir as demandas globais perante um cenário instável após a Segunda Guerra Mundial, cada país buscava adaptar seus ideais às respectivas particularidades, e no Brasil não foi diferente. Nesse sentido, “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Souza, 2006, p. 20-45).

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Consoante ao que foi apresentado, o conceito de PP emergiu como uma resposta aos desafios sociais e ao papel basilar que o governo desempenha no enfrentamento desses problemas. Sob essa perspectiva, Souza (2006) situa a introdução de “política pública” enquanto ferramenta de decisões adotada pelo governo dos EUA durante a Guerra Fria, momento em que a valorização da tecnocracia se revelou essencial para lidar com as implicações de tal quadro.

Paralelamente, Fonte (2013) observa que a produção dos estudos em PPs coincidiu com a era do crescimento do Estado de Bem-Estar Social americano, também conhecido como *welfare state*. Essa convergência mostra como os conceitos dos programas de ações governamentais foram moldados por importantes contextos históricos e por necessidades governamentais.

Trazendo o tema para um recorte interno, Bucci (1997, p. 89-98) afirma que:

As políticas públicas tornaram-se uma categoria de interesse para o Direito há menos de vinte anos, havendo pouco acúmulo teórico sobre sua conceituação, sua situação entre os diversos ramos do Direito e o regime jurídico a que estão submetidas a sua criação e implementação.

Pode-se ponderar que o campo das PPs é recente no âmbito jurídico, principalmente quando comparado com outras áreas mais tradicionais, como o Direito Civil e o Direito Penal. O interesse jurídico foi se delineado aos poucos, à proporção que se avançava no reconhecimento da relevância de uma abordagem integrada e transdisciplinar. Para Farah (2011, p. 832-833):

O estudo das políticas públicas no âmbito deste campo multidisciplinar tem se desenvolvido tendo como principais referências teóricas as contribuições da área de políticas públicas tal como estas se consolidaram e desenvolveram nos Estados Unidos, a qual, por sua vez, integra contribuições da Economia, da Ciência Política e da Administração (gestão). A abordagem multidisciplinar e interdisciplinar é, portanto, algo inerente à disciplina. A questão da multidisciplinaridade e da interdisciplinaridade se redefine hoje no Brasil, a exemplo do ocorrido nos EUA nos anos 1970, como uma questão relativa ao lócus do ensino e da pesquisa sobre políticas públicas.

No Brasil, a Constituição da República Federativa de 1988 (CRFB) foi fundamental para solidificar o campo das PPs na esfera do Direito, estabelecendo bases para políticas em diversas áreas, como de saúde, educação e assistência social, e tratando de seus mecanismos de controle e de participação social (Brasil, [2016]). Desde então, tem sido notada uma crescente especialização dentro do ensino e da prática jurídica, focada em como o Direito pode ser utilizado para formular, aplicar e avaliar PPs de forma eficaz.

Convém frisar que a função exercida pelas PPs é significativa no panorama brasileiro atual<sup>7</sup>, servindo como um instrumento para direcionar a atuação governamental, com o intuito

---

<sup>7</sup> “[...] O estudo de políticas públicas avulta em importância no Brasil atual: primeiro, pela imensidão de tarefas que foram cometidas ao Estado com o advento da Constituição Federal de 1988; segundo, pela enorme carga tributária impingida à cidadania com o intuito de subsidiar a realização destes objetivos sociais” (Fonte, 2013, p. 30).

de satisfazer exigências, garantir direitos e propiciar bem-estar coletivo (Fonte, 2013). Em outros termos, essas políticas são criadas em resposta a adversidades e desafios identificados ou a demandas públicas. A desigualdade econômica, o desemprego, a marginalização, a educação e a habitação são exemplos de tópicos que requerem a intervenção do governo. O seu objetivo é influenciar ou regular o comportamento, as condições ou os resultados em setores específicos, visando à segurança da sociedade como um todo.

A notoriedade das PPs se manifesta em diversos aspectos substanciais para o desenvolvimento social e o aprimoramento da qualidade de vida dos cidadãos, como na saúde, na educação, na mobilidade urbana e na habitação. Nessa linha de raciocínio, Vasconcellos e Mendonça (2008) indicam que as PPs têm uma dupla finalidade: além de instituírem direitos sociais, exteriorizam o papel planejador do Estado.

Logo, as PPs buscam solucionar uma ampla gama questões, abrangendo problemas sociais, econômicos, ambientais e culturais que afetam a vida dos indivíduos de diferentes jeitos. Em concordância com Vasconcellos e Mendonça (2008, p. 205-206):

As políticas públicas decorrem da exigência que as normas programáticas trazem de ser vertidas em ações afirmativas e até mesmo limitadas as omissões do Estado para que estejam contidas no planejamento que se espera para a eficácia dessas normas. Ainda vemos que a função clássica das políticas públicas é implementar os direitos sociais a prestações com a finalidade de enfim retirar esses direitos do papel.

Além de implementar direitos sociais, as PP têm a intenção de reduzir desigualdades (sociais, econômicas e regionais), tencionando assegurar equidade de oportunidades e acesso aos direitos sociais toda população<sup>8</sup>. Nessa conjuntura, elas assumem uma dimensão jurídica expressiva, pois sua elaboração e sua concretização estão vinculadas aos direitos humanos fundamentais<sup>9</sup>. Ou seja, a salvaguarda de direitos sociais, econômicos e culturais está intrinsecamente relacionada ao intento das PPs, já que são formuladas para afiançar o pleno gozo desses direitos.

Para que essas políticas alcancem seus objetivos de forma efetiva, é crucial que sejam concebidas, planejadas e executadas com abordagens sólidas e estratégicas, considerando a

---

<sup>8</sup> Vasconcellos e Mendonça (2008), ao tratarem dos direitos fundamentais econômicos, ressaltam que as PPs dá o alcance de reconhecer a proteção da totalidade dos direitos ditos sociais. Argumentam que a aplicação de direitos sociais prestacionais, por consequência da CRFB, resulta em políticas de intervenção na seara econômica.

<sup>9</sup> Apesar de estar vinculado aos direitos fundamentais, em seu livro, Bucci (2006, p. 47) ainda destaca que, “embora estejamos raciocinando há algum tempo sobre a hipótese de um conceito de política pública em Direito, é plausível considerar que não haja um conceito jurídico de políticas públicas”.

transdisciplinaridade e os diversos atores envolvidos no processo a fim de certificar coerência e consistência em suas implementações.

Segundo Almeida Filho (2023), a PP é algo que necessariamente atravessa governos, traduzindo-se em uma atuação típica do Estado. Sua implementação não pode ser apressada, posto que é primordial que haja um tempo adequado para a análise da problemática e a especulação das intervenções de Estado. Outrossim, Nunes (Políticas Públicas, 2017) descreve a PP como uma ação governamental, uma engrenagem dinâmica, impulsionada por sua liderança e caracterizada pela combinação de competências, objetivos e recursos. Já Bucci (2006, p. 3) defende a categorização jurídica nos seguintes moldes:

[...] Os direitos sociais, ditos de segunda geração, que mais precisamente englobam os direitos econômicos, sociais, e culturais foram formulados para garantir, em sua plenitude, o gozo dos direitos de primeira geração. Da mesma forma, os direitos de terceira geração, tais como o direito ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade, e o direito ao desenvolvimento, foram concebidos no curso de um processo indefinido de extensão e ampliação dos direitos originalmente postulados como individuais, também em relação aos cidadãos ainda não nascidos, envolvendo cada indivíduo na perspectiva temporal da humanidade por isso intitulados ‘direitos transgeracionais’.

À medida que a sociedade evolui e as necessidades se expandem, torna-se indispensável reconhecer e promover a essencialidade desses direitos adicionais, que visam fornecer um desenvolvimento sustentável para o futuro (Brasil, [2016])<sup>10</sup> a partir do acompanhamento das mudanças sociais. A ampliação contínua dos direitos humanos reflete um compromisso progressivo com a justiça social, a equidade e a preservação do bem-estar das atuais e das próximas gerações.

Portanto, a importância das PPs pode ser observada em vários aspectos, como na busca por: a) solucionar questões sociais, econômicas, ambientais e culturais que afetam a vida das pessoas; b) reduzir desigualdades sociais, econômicas e regionais; e c) garantir que todos os cidadãos tenham igualdade de condições e acesso aos benefícios e serviços oferecidos pelo Estado. Ademais, essas políticas podem incluir a distribuição de recursos, a implementação de programas de transferência de renda, a promoção da inclusão social e a criação de oportunidades de emprego.

É válido pontuar que, na doutrina, há uma convergência sobre a definição de PP, apesar de sua abordagem ser multicêntrica, o que evidencia sua complexidade e abrangência. A variedade de interpretações se espelha nos diferentes suportes legais que podem respaldar as

---

<sup>10</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, [2016], cap. VI, art. 225).

PPs, envolvendo normas infralegais (decretos e portarias, por exemplo) e instrumentos jurídicos de natureza diversa (Bucci, 2006). Não obstante, as PP devem ser fundamentadas em princípios sólidos e estar em plena sintonia com os valores democráticos e os direitos fundamentais.

Por esse ângulo, a transparência, a participação cidadã, previstas no artigo 204 da CRFB de 1988<sup>11</sup>, e a responsabilização são elementos a serem considerados na construção dos objetivos de elaboração e execução das PPs, viabilizando sua legitimidade e efetividade (Brasil, [2016]).

A transparência no deslinde de propostas e implementação de ações governamentais é precípuo para que a sociedade entenda a lógica e os propósitos explícitos e implícitos das políticas adotadas pelo governo. Essa prática não apenas permite que as decisões sejam tomadas de maneira clara e aberta, mas também fortalece a confiança da população quanto à atuação da gestão pública.

A participação cidadã, por sua vez, assegura que os interesses e as necessidades sociais sejam abarcados no desenvolvimento das PPs. Ao envolver os cidadãos no processo decisório, aumenta-se a probabilidade de que as políticas atendam aos reais anseios da população e sejam mais satisfatórias na resolução de problemas.

Além disso, a responsabilização é fulcral para salvaguardar que aqueles que executam os programas de ações do governo sejam cobrados por seus resultados. Isso cria um ambiente de prestação de contas, em que os gestores públicos são incentivados a buscar resultados positivos e evitar desperdícios ou práticas inadequadas.

Com a incorporação dos elementos de transparência, participação cidadã e responsabilização, as PPs adquirem legitimidade e efetividade, conforme mencionado, tornando-se mais eficazes<sup>12</sup> na difusão do bem-estar coletivo e no enfrentamento dos desafios

---

<sup>11</sup> “Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais;

II – serviço da dívida;

III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados” (Brasil, [2016], cap. II, art. 204).

<sup>12</sup> Gustin, Dias e Nicácio (2020, p. 68) afirmam que “a eficácia é a consecução clara de objetivos previstos para a atuação de organizações, de grupos ou de indivíduos. Isto é, uma ação eficaz é aquela que consegue satisfazer aos objetivos previstos anteriormente. A análise de eficácia dá-se, também, na investigação da ação de determinadas legislações sobre o ambiente externo”.

sociais – ao menos, essa é a expectativa quando tal tríade é executada. Do mesmo modo, reforçam os princípios democráticos e propiciam o alinhamento das iniciativas do governo com os interesses e direitos da sociedade que representa.

No que tange à definição de PP que norteará este trabalho, notabiliza-se o conceito cunhado por Bucci (2006, p. 39):

[...] Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos judicialmente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de propriedades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.

Liberati (2013), por seu turno, estabelece que as PPs são princípios, diretrizes, objetivos e normas de caráter universal, que devem orientar a atuação do poder público em uma área, sem desconsiderar a heterogeneidade da população e de suas regiões.

Nesse viés, as descrições oferecidas por Bucci (2006) e Liberati (2013) são complementares e realçam a complexidade e a dimensão das PPs, as quais abarcam múltiplos processos e abordagens para atingir metas socialmente significativas, enquanto buscam conduzir a atuação governamental de forma inclusiva, respeitando as particularidades e diversidades populacionais e regionais.

Pode-se concluir que a principal função das PPs consiste em atender às demandas da sociedade, buscando sanar problemas, oferecer o bem-estar coletivo e garantir o exercício dos direitos fundamentais. Cabe mencionar que esse esforço para solucionar questões é fundamentado na diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública (Secchi; Coelho, 2022).

Salienta-se ainda a importância de evitar a implementação abrupta de PPs, em conformidade com Almeida Filho (2023). É preciso haver um planejamento e uma estruturação cuidadosa das PPs, tendo em vista o contexto do país, a transdisciplinaridade e a abrangência de sua natureza. Isso assegura consistência e coerência nas ações governamentais e permite satisfazer efetivamente as necessidades sociais, almejando a otimização do bem-estar coletivo e a resolução das adversidades enfrentadas pela conjuntura pública. A abordagem cuidadosa, englobando variados aspectos e a participação de diferentes áreas de conhecimento, é capital para ter resultados duradouros e positivos.

Dessa forma, para que as pretensões impressas em uma política pública sejam cumpridas, a engrenagem dinâmica de sua institucionalização deve compreender elaboração, planejamento, execução, avaliação e fiscalização, sendo “[...] um conjunto de processos juridicamente regulados” (Bucci, 2006, p. 39). O atendimento regular a todas as etapas de concretização de uma PP é fundamental para seu sucesso. Nesse caso, o processo de delineamento é composto pela definição clara dos objetivos, das metas e das estratégias da política e pela identificação dos recursos imprescindíveis para sua implementação.

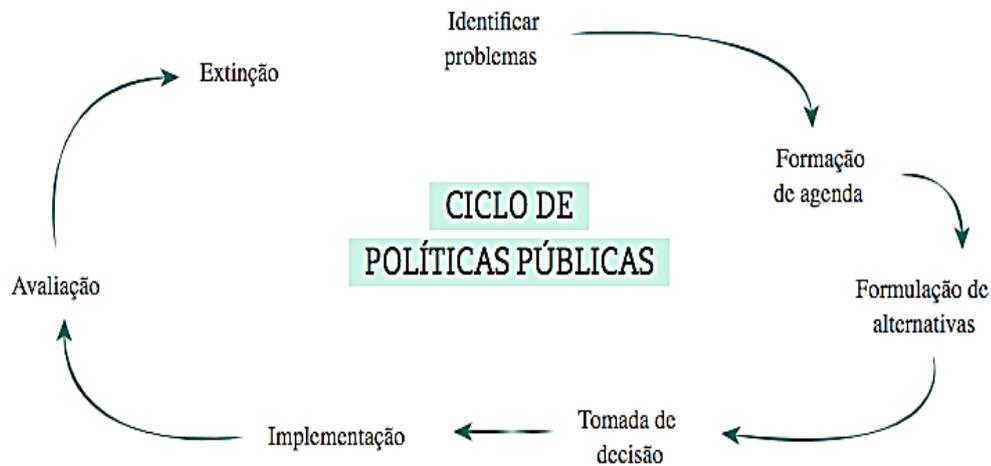
Uma vez que trata do interesse de uma coletividade, o engajamento cidadão fortalece a transparência, a responsabilidade e a legitimidade das ações do governo, fazendo com que os sujeitos realizem seu papel de fiscalizadores e contribuam para a melhoria contínua das PPs. Portanto, elas não devem ser apenas uma resposta momentânea, mas um procedimento sistêmico e estratégico para dirimir as carências sociais e impulsionar o desenvolvimento da sociedade em geral. Por essa razão, o ciclo das PPs inclui um planejamento e um acompanhamento para torná-las eficazes.

### *2.2.1 Ciclo de políticas públicas*

Com o conceito de PPs esclarecido, este subcapítulo contempla como essas políticas são formuladas, implementadas e avaliadas. A esse respeito, Menezes (2019, p. 17) descreve o ciclo de PPs (*policy cycle*) como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais interdependente”.

A fim de lidar com a complexidade das iniciativas destinadas a resolver problemas enfrentados pela sociedade e garantir direitos para diversos grupos ou segmentos específicos da população, é preciso instituir procedimentos. Nos dizeres de Souza (2006, p. 26), “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações [...]”.

Com base nos autores, entende-se, resumidamente, que há um problema identificado, uma proposta de execução e um ou alguns resultados esperados. Observa-se, outrossim, que o fluxograma, apresentado na figura 1, está parcialmente em consonância com as ideias de Menezes (2019):

**Figura 1** –Ciclo das políticas públicas

Fonte: Univesp (2024)

A figura 1 indica que o ciclo de PPs é constituído por: a) identificação de problema(s); b) formação de agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação; e g) extinção.

Na primeira fase, a de identificação de problema(s), Menezes (2019, p. 18) define problema como “discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”. Um problema político pode ganhar importância ao longo do tempo, como nos casos de congestionamentos nas cidades, ou podem surgir subitamente, como ocorreu no período pandêmico. Em suma, esse é o momento em que se levanta(m) problema(s), podendo ser ou não problema(s) com solução(ões) reconhecida(s) por um ator social disposto a enfrentá-lo(s). Nessa orientação, a prioridade gerada passa a integrar uma agenda.

Além de reconhecer um problema, é crucial certificar que os atores envolvidos tenham interesse em saná-lo. Assim, na formação de agenda, acontece uma espécie de planejamento para decidir se o problema debatido é ou não um “problema político” e se merece a devida atenção na agenda governamental. Subirats (1994) pontua que diversos fatores (como a escassez de recursos humanos, financeiros e materiais, bem como a falta de tempo, de vontade política ou de pressão popular) podem impedir que certos problemas se mantenham por muito tempo nas agendas ou que sejam considerados prioritários. Essa etapa, desse modo, não é estável e nem engessada, pois há um termômetro das tendências observadas. Isso significa que os problemas são cíclicos, ganham e perdem espaço nas agendas, conforme a sazonalidade.

Já na fase de formulação de alternativas, o problema já está inserido na agenda e o foco é unir esforços para a construção do escopo de solução. O estabelecimento de objetivos claros e mensuráveis é importante, afinal, quanto mais compreensíveis forem, melhor será a avaliação de eficácia da PP. Esses objetivos norteiam a concepção de possibilidade de solução, métodos,

programas e estratégias, auxiliando nos estágios posteriores. Inclusive, objetivos bem-definidos ajudam a alinhar as expectativas e mobilizar os mecanismos necessários, maximizando as chances de sucesso da política a ser implementada. Entretanto, Secchi e Coelho (2022) advertem que há alguns obstáculos que emergem nesse processo – é o caso da complexidade social, da falta de informações atualizadas, consistentes e confiáveis, como também da ausência de recursos financeiros e de tempo suficiente para a realização de estudos bem-elaborados.

Na tomada de decisão, por sua vez, o escopo da proposta da PP já está encorpado. Diante disso, é preciso discutir o equacionamento da solução, ou seja, como se pretende atingir os resultados propostos e qual será a metodologia utilizada ao longo do período de desenvolvimento da política.

Na fase de implementação da PP, deve-se colocar em prática a proposta elaborada, valendo-se de sucessos ou insucessos de outros projetos para que os mesmos erros não sejam repetidos, algo similar a uma efetiva gestão de projetos (PMI, 2017)<sup>13</sup>. Durante esse momento, as equipes iniciam a execução do plano mediante a feitura de atividades basilares para alcançar os objetivos estipulados. Isso abarca a alocação adequada de recursos, a operacionalização das ações traçadas e o monitoramento contínuo do progresso. É nessa parte do ciclo que surge um “dever de satisfação popular” em virtude das intenções serem materializadas em resultados concretos.

Depois de um período dedicado à execução de tais tarefas a fim de cumprir os propósitos fixados, a avaliação se inicia. Aqui, há um “julgamento” do procedimento de implementação e do real desempenho da PP em voga, constituindo o ponto-chave para a produção de *feedback* (Secchi; Coelho, 2022, p. 76). Essa fase se destina a subsidiar as decisões dos gestores da PP em relação aos ajustes requeridos para que os resultados esperados sejam obtidos (Menezes, 2019, p. 19).

Avaliação: uma avaliação, conduzida da forma mais sistemática e imparcial possível, de uma atividade, projeto, programa, estratégia, política, tópico, tema, setor, área operacional ou desempenho institucional. Ela analisa o nível de obtenção de resultados esperados e inesperados, examinando a cadeia de resultados, processos, fatores contextuais e causalidade usando critérios apropriados, como relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade. Uma avaliação deve fornecer informações confiáveis, úteis e baseadas em evidências que permitam a incorporação oportuna de suas descobertas, recomendações e lições nos processos de tomada de decisão das organizações e partes interessadas (UNEG, 2016, p. 10, tradução nossa)<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> O Project Management Body of Knowledge (PMBOK) é o guia de referência em gerenciamento de projetos, seguindo cinco etapas: a) iniciação; b) planejamento; c) execução; d) monitoramento e controle; e e) encerramento.

<sup>14</sup> *Evaluation: an assessment, conducted as systematically and impartially as possible, of an activity, project, programme, strategy, policy, topic, theme, sector, operational area or institutional performance. It analyses the*

O Brasil adota a proposta da avaliação, a exemplo da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012), que prevê expressamente em seu bojo (art. 24, XI)<sup>15</sup> um prazo máximo de dez anos para sua revisão (Brasil, 2012).

Também existem indícios de que a avaliação dos programas de ação é realizada para guiar o papel dos atores implicados. Por isso, foram buscadas informações junto ao Ministério da Economia (2024). Entre os assuntos identificados no Ministério da Economia, tem-se: Avaliação de políticas públicas, com os seguintes subtemas (Figura 2):



**Fonte:** Ministério da Economia (2024)

Ao procurar informações sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas públicas (CMAP), constatou-se que, até a conclusão desta dissertação, nenhum dado estava disponível ao público por se tratar de “conteúdo restrito”. A mesma situação foi verificada com o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) e o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS), ambos comitês de avaliação de PPs. A falta de transparência, nesses casos, é objeto de diversas recomendações do Relatório Anual de Avaliações de Políticas Públicas mais recente, referente a 2021 (CMAP, 2021).

É possível sinalizar que, apesar da haver iniciativas para a avaliação de PP, os atores, em consonância com o que será discutido mais adiante, ficam restritos em suas proposituras.

---

*level of achievement of both expected and unexpected results by examining the results chain, processes, contextual factors and causality using appropriate criteria such as relevance, effectiveness, efficiency, impact and sustainability. An evaluation should provide credible, useful evidence-based information that enables the timely incorporation of its findings, recommendations and lessons into the decision-making processes of organizations and stakeholders.*

<sup>15</sup> “Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como: [...] XI – a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos” (Brasil, 2012, cap. V, art. 24).

Tal contexto prejudica, conseqüentemente, o deslinde da engrenagem do ciclo de PPs em apreço.

No que tange à extinção, há uma divergência entre a proposta da Universidade Virtual do estado de São Paulo (Univesp) e a de Menezes (2019). Para esse último autor, ao término da fase de avaliação, o processo seria reiniciado e prosseguido sucessivamente, configurando o *policy cycle*. Por outro lado, o modelo apresentado pela Univesp (2024) está em sintonia com os estudos de Secchi e Coelho (2022) e com um esquema de um dos precursores do tema, Lasswell (1956), em seu livro intitulado “The Decision Process: seven categories of functional analysis”, que, com uma pequena alteração na sequência final (nas fases de avaliação e extinção), dividiu o ciclo da PP em sete estágios: a) informação; b) promoção; c) prescrição; d) invocação; e) aplicação; f) término; e g) avaliação.

Isso posto, mais do que a ordem das etapas, o primordial nas PPs são os diferentes estágios que compõe o procedimento, cada um com suas próprias peculiaridades. Nessa linha de pensamento, Secchi e Coelho (2022, p. 55) dispõem que “alguns acadêmicos afirmam que não há um ponto de início e um ponto de finalização de uma PP, e que seu processo é incerto, as decisões e revisões são constantes, e as fronteiras entre as fases não são nítidas”.

Por fim, convém enfatizar que o *policy cycle* raramente ocorre linearmente, embora funcione como um orientador para visualização do processo político. A partir da compreensão do ciclo de elaboração e da gestão de uma PP, abordam-se a seguir os atores envolvidos e os tipos de PPs no âmbito do Brasil.

### 2.2.2 Atores no *policy cycle*

No Michaelis on-line<sup>16</sup>, a definição de ator é: “indivíduo que atua em alguma ocorrência” (Ator, 2024). Atores do *policy cycle*, portanto, são indivíduos ou grupos que possuem a capacidade de atuar e influenciar direta ou indiretamente o desenvolvimento, o escopo e os resultados de PPs.

Nessa perspectiva, os atores podem ser tanto individuais quanto coletivos, incluindo, nessa segunda categoria, grupos de interesses, partidos políticos e organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, desde que ajam intencionalmente em prol de um objetivo comum. Além disso, há diferentes modos de categorizar os atores, sendo esse um aspecto importante a ser compreendido. Segundo Frey (2000), os atores político-administrativos

---

<sup>16</sup> Dicionário de Língua Portuguesa.

raramente aderem a um problema sequenciado e de maior complexidade, cuja execução demande a interação e o envolvimento com outros atores.

No que concerne à complexidade, uma das questões analisadas nesta pesquisa foi a falta de transparência na condução de trabalhos avaliativos. Ladeando os *policymakers* governamentais ou não, a opinião pública não se caracteriza enquanto ator de PP, ainda que exerça significativa influência e possa interferir através do engajamento gerado pelos meios de comunicação de massa de repercussão nacional (Burstein, 2003). De acordo com Lopes (2012, p. 126-135):

Não será preciso uma densidade textual maior para expor a repercussão do tempo da comunicação geral e da comunicação do direito na perspectiva de cada uma destas vivências de expressão humana. Não será preciso maior aprofundamento para perceber o modo como a mensagem será comunicada e o nível de adesão e/ou de permanência do registro dela.

Somado a isso, um recente julgado regional demonstra a força e a influência da opinião pública:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO CONSTITUCIONAL. TUTELA ANTECIPADA. ANÁLISE DOS REQUISITOS DO ART. 300, DO CPC. DEMONSTRAÇÃO. PRINCÍPIO REPUBLICANO. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. MANIFESTAÇÃO DE OPINIÃO ACERCA DE DETENTOR DE MANDATO ELETIVO. ART. 5º, IV E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES RAZOÁVEIS. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE EMBASEM O CONTEÚDO DA OPINIÃO EMITIDA CONSIDERANDO UM MERO JUÍZO DE POSSIBILIDADE. POTENCIALIDADE DE INDUZIR A OPINIÃO PÚBLICA A ERRO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. O ideário republicano inspira cenário no qual há constante vigilância em relação à condução do mandato eletivo por parte dos governantes que, por sua vez, deve prestar contas à sociedade. Disso decorre que a noção de igualdade formal entre as pessoas perante a lei é um de seus pilares, de modo a não possibilitar o desenvolvimento de castas políticas dotadas de privilégios em relação aos constituintes. É justamente dentro desse contexto que o STF discutiu acerca de manifestações públicas acerca da atuação de governantes, garantido a proteção às manifestações de opiniões por meios de comunicação, mormente as de teor crítico, pondo o direito a salvo de restrições apriorísticas de caráter desproporcional e sem fundamentação qualificada apta a demonstrar sua imprescindibilidade para a tutela dos valores essenciais reconhecidos pela comunidade; 2. O ordenamento jurídico concede liberdade ampla à manifestação de todas as formas de opinião – salvo, naturalmente, aquelas frontalmente contrárias aos valores fundantes da comunidades e expressos na Constituição. Contudo, é possível a manifestação de determinadas opiniões que, ainda que em tese abarcadas pelo âmbito de incidência do art. 5º, IV, acabem excedendo núcleo do direito e passem a ser consideradas como violações de direitos de terceiros. Nessas situações, isto é, quando constatado o abuso de direito, são assegurados os meios compensatórios inscritos no art. 5º, V; 3. No caso dos autos, de fato, é possível que a desestatização da Eletrobrás possa ser capaz de influir para o aumento no custo da energia, contudo, é fato público e notório que atualmente o custo da energia elétrica vem aumentando sem qualquer relação com repercussões advindas da desestatização da Eletrobrás; 4. **A divulgação** de que o autor-agravante, em sua atividade parlamentar, prejudicou os interesses da população ao votar favoravelmente

à Medida Provisória nº 1.031/2021, **tem a aptidão para causar abalos à imagem da parte**, pois, a correlação entre a desestatização da Eletrobrás e o aumento do custo da energia encontra-se na esfera da mera possibilidade, tratando-se de mera opinião veiculada pelos autores do anúncio sem que estivessem acompanhadas do contexto geral acerca do assunto, **apresentando alta potencialidade de influenciar a opinião pública e gerar abalos na imagem do autor-agravante**; 5. Recurso conhecido e provido (Amazonas, 2023, grifo nosso).

Consoante à publicação do Julgado em Agravo de Instrumento 4005357-70.2021.8.04.0000, a opinião pública por si só não é considerada um ator (Amazonas, 2023). Contudo, a mídia, denominada como o “quarto poder”, trata-se de uma categoria relevante de atores. Nesse viés, Secchi e Coelho (2022) sustentam que a mídia, por ser difusora de informações, é importante para a manutenção da democracia e desempenha papéis determinantes nas fases de construção da agenda e da avaliação das PPs.

### *2.2.3 Tipos de políticas públicas*

O motivo pelo qual a PP é definida como um programa ou quadro de ação governamental reside no fato de que ela engloba um conjunto de medidas articuladas (coordenadas). O escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo – no sentido de cumprir alguma meta de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito (Bucci, 2006).

Considerando que essa articulação orbita em torno de objetivos de ordem pública, esses programas de ações estão fundados em normas constitucionais e estão relacionados com a concretização de direitos comuns (sociais constitucionais) de todos e de cada um (Massa-Arzabe, 2006).

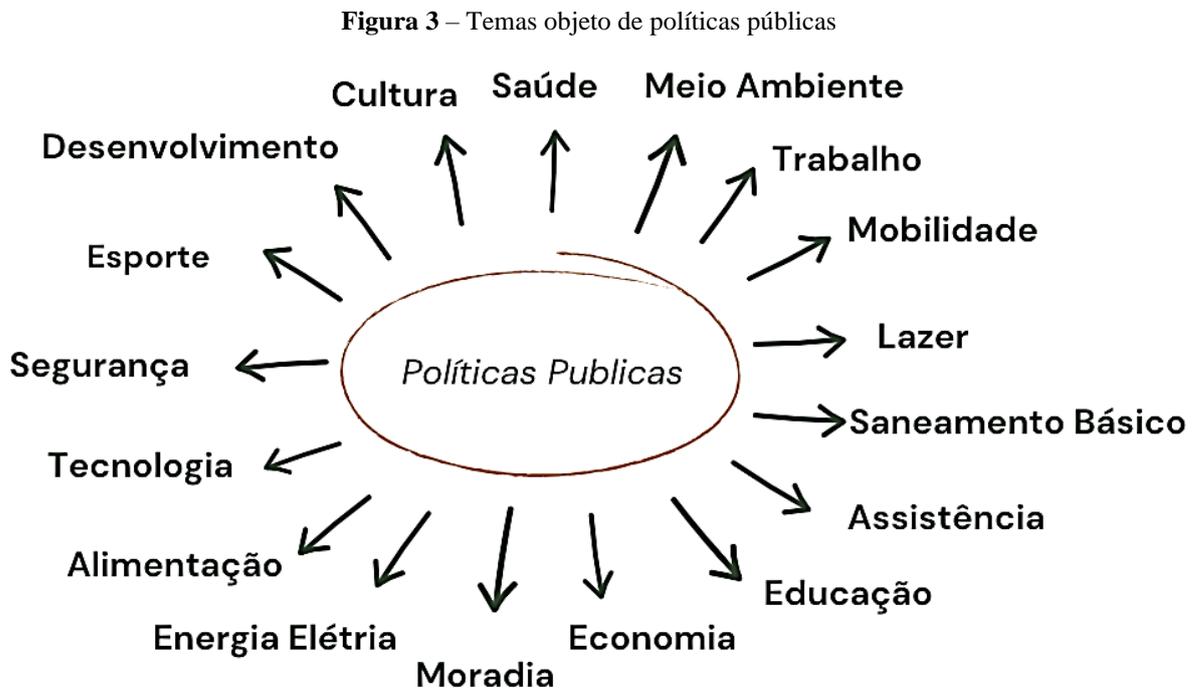
Não se pretende, neste trabalho, categorizar ou explorar a qualificação das ações que constituem uma PP, como as preconizadas por Lowi (1964, 1972) – distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas ou metapolíticas –, inclusive, por haver inúmeras críticas acadêmicas acerca dessas classificações. Porém, é preciso reconhecer que há uma distinção quanto ao componente finalístico que se propõe.

Na recém-publicada cartilha Brasil no Rumo Certo, é possível conhecer algumas das PPs vigentes no Brasil, tais como: Novo Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos e Desenrola Brasil (Brasil, 2023a). Além dessas, é válido mencionar também a Política Nacional Aldir Blanc (Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022), voltada para o fomento à cultura, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), direcionada para gestão de águas, a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795, de 27 de abril

de 1999), que dispõe sobre a educação ambiental, e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012), destinada ao planejamento e à organização do desenvolvimento urbano (Brasil, 1997, 1999, 2012, 2022a).

Neste estudo, não foi possível encontrar uma fonte segura que reunisse as iniciativas de PPs para melhor esclarecimento e conhecimento da população, que é a destinatária dessas ações. Isso se deve à dificuldade de concretização do *policy cycle*, anteriormente explanado, já que não há qualidade na transparência, ou por outra, sequer há qualidade para o acompanhamento popular.

Não obstante, o propósito dessa reflexão é identificar um direito constitucionalmente amparado em cada uma das PPs, que abrange, de maneira não taxativa, os temas ilustrados na figura 3:



Fonte: Autora

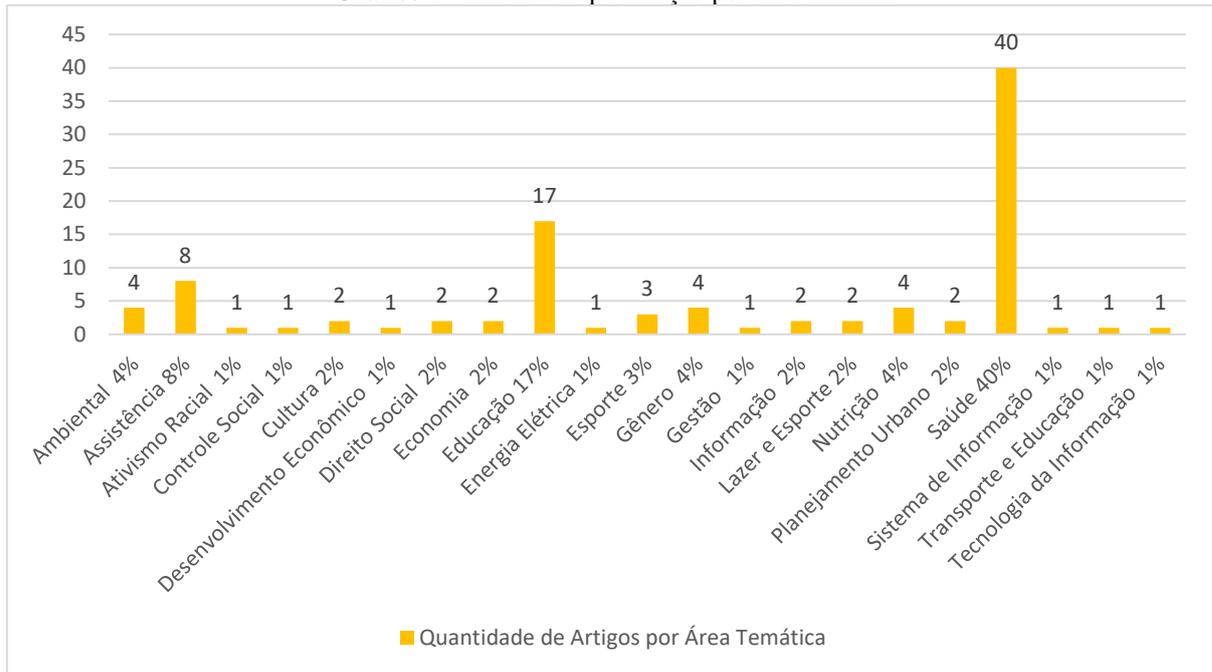
Diante das discussões, foi realizado um estado do conhecimento<sup>17</sup> sobre PPs utilizando o Google Acadêmico, uma ferramenta poderosa para a pesquisa acadêmica devido à sua abrangência, acessibilidade e facilitação de uso. A investigação abrangeu o período de 2020 a 2024 e teve como finalidade verificar a predominância da produção científica relativa às PPs

<sup>17</sup> Estado do conhecimento é um estudo quantitativo/qualitativo que descreve a trajetória e distribuição da produção científica sobre um determinado objeto, estabelecendo relações contextuais com um conjunto de outras variáveis, como data de publicação, temas e periódicos (ANPED, 2002). Isso não significa afirmar, entretanto, que todas as informações presentes no banco de dados consultado estejam esgotadas.

nos últimos anos. Para a busca, foram usadas as palavras-chaves “políticas” e “públicas”, resultando na localização de 15.300 artigos na referida plataforma.

Após a leitura e análise dos títulos e resumos, foram selecionados 100 artigos indexados (Gráfico 1), com intuito de avaliar os temas de PPs mais recorrentes academicamente no recorte temporal estipulado.

**Gráfico 1 – Análise de publicação por área temática**



Fonte: Autora

Nesse mapeamento (Gráfico 1), estão dispostas as publicações encontradas, selecionadas e categorizadas conforme as seguintes áreas e porcentagens: Ambiental (4%), Assistência (8%), Ativismo Racial (1%), Controle Social (1%), Cultura (2%), Desenvolvimento Econômico (1%), Direito Social (2%), Economia (2%), Educação (17%), Energia Elétrica (1%), Esporte (3%), Gênero (4%), Gestão (1%), Informação (2%), Lazer e Esporte (2%), Nutrição (4%), Planejamento Urbano (2%), Saúde (40%), Sistema de Informação (1%), Transporte e Educação (1%) e Tecnologia de Informação (1%).

O mapeamento visou colaborar com as abordagens de Bucci (2006), Liberati (2013) e Almeida Filho (2023), apresentadas no subcapítulo 2.2, em relação à interdisciplinaridade das PPs e ao seu papel como instrumento jurídico de efetivação de direitos fundamentais. Ademais, com a análise temática, é possível extrair a transversalidade do debate e sua relevância para e na sociedade, demonstrando que a questão analisada nesta dissertação é atual e amplamente discutida.

## 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A implementação das PPs deve estar alinhada com o contexto constitucional (Liberati, 2013). Portanto, ao voltar a atenção à PP de desenvolvimento regional deve-se levar em consideração os arts. da CRFB de 1988 (Brasil, [2016]) e o artigo 40<sup>18</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT – Brasil, 1988), como indicado no quadro 2.

**Quadro 2** – Política pública de desenvolvimento regional

Artigos	Descrição
Art. 3º	Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II – garantir o desenvolvimento nacional.
Art. 170	A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.
Art. 182	A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
<b>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</b>	
Art. 40	É mantida a ZFM, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir da CRFB/1988 (Brasil, [2016]) e do ADCT (Brasil, 1988)

Para compreender o desenvolvimento regional, Duarte (2015, p. 196) faz uma distinção importante entre desenvolvimento e crescimento:

Diante dessas considerações fica claro que o processo de desenvolvimento não pode ser confundido com crescimento, uma vez que os frutos do crescimento nem sempre beneficiam a população como um todo. Nesse caso, ‘além de crescimento econômico, o desenvolvimento requer políticas públicas e ações privadas que possam espalhar os benefícios do crescimento, alcançando um número maior de pessoas’ (Feijó, 2007, p. 44). O autor salienta ainda que a noção de desenvolvimento econômico deve funcionar como um critério para avaliar se as políticas indutoras de crescimento, acompanhadas de iniciativas de suporte social, atingem, de fato, os objetivos previstos.

O crescimento econômico deve ser percebido como uma consequência positiva do desenvolvimento e objeto de PP. Dessa forma, para segregar um desenvolvimento regional, é

<sup>18</sup> “Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição” (Brasil, 1988, art. 40).

fundamental ter clareza sobre a interdependência do fator desenvolvimento com a região escolhida. Nos termos de Mattedi (2015, p. 6):

O estudo com o desenvolvimento regional parte do pressuposto de que o desenvolvimento e a região estão analiticamente ligados por relações de influência mútua. Isso significa que o desenvolvimento e a região são inseparáveis dos contextos transacionais em que estão incrustados. E que quanto mais se desenvolve uma região, maiores são as interconexões e interdependências entre desenvolvimento e região. Estes contextos transacionais estão em constante transformação e, portanto, não podem ser descritos por meio de uma causalidade linear. Por isso, o desenvolvimento regional apresenta uma relação causal bidirecional, em que o desenvolvimento tem uma influência causal sobre a região e que, por sua vez, a região tem um efeito causal sobre o desenvolvimento.

Destarte, o desenvolvimento regional não pode ser analisado isoladamente. Mattedi (2015) acentua que tais elementos devem ser concebidos de maneira integrada, ou seja, através das interações de influência que se estabelecem entre o desenvolvimento e a região. Nessas relações simbióticas, o desenvolvimento impacta a região e, por sua vez, a região exerce um efeito causal sobre o desenvolvimento.

Ao direcionar a averiguação para um contexto regional, torna-se elementar instituir parâmetros comparativos. Para apreender o desenvolvimento regional, é requerida a análise retrospectiva e comparativa (interna e externa) que avalie o progresso histórico da região em foco comparada a outras a fim de identificar padrões, oportunidades e desafios específicos. Esse método proporciona uma visão mais geral e precisa do desenvolvimento, permitindo a formulação de políticas e estratégias mais eficazes e adequadas às particularidades regionais.

Logo, o desenvolvimento regional é sempre relativo e desigual, pois seu entendimento depende da verificação das diferenças e das relações firmadas com outras experiências dessa área ao longo do tempo e do espaço, o que instiga a busca por abordagens mais inclusivas e equitativas na promoção do desenvolvimento de uma dada região.

A PP voltada a esse campo, nesse caminhar, tem como objetivo oportunizar o desenvolvimento econômico e social de regiões específicas, reduzindo as desigualdades regionais, melhorando a qualidade de vida da população e propiciando a integração nacional. Como explicam Lima e Souza (2012, p. 34):

As políticas públicas de Desenvolvimento Regional são geradas a partir de falhas de mercado existentes nas regiões, com tendências normativas, a partir de um nível social ou politicamente indesejável, com sucessivos desequilíbrios de renda *per capita* ou entre o distinto comportamento de desenvolvimento das regiões.

Partindo dessa correlação, no Brasil, podem ser apontadas três instituições de iniciativas voltadas para políticas de desenvolvimento regional que se amparam basicamente em renúncias fiscais restritas a espaços relativamente reduzidos, a saber: a) Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); b) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); e c) Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) (Cavalcante, 2020a).

Cabe destacar um acontecimento histórico de extrema relevância no tocante à Sudene e à Sudam:

A Constituição Federal de 1988 instituiu os Fundos Constitucionais para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste, operados, respectivamente, pelo BASA, BNB e Banco do Brasil. Entretanto, o que se assistiu na década de 1980 e 1990 foi o desmantelamento das políticas regionais, com a extinção da Sudene e da Sudam, recriadas, posteriormente, como agências. Os Fundos Constitucionais, por sua vez, ficaram subordinados à necessidade de controle fiscal, não sendo aplicados em sua totalidade. Importante salientar que, hoje, ainda lhes falta um planejamento para ordenar sua aplicação (Campolina, 2014, p. 345-348).

Tal ocorrência reforça uma certa marginalização e um abandono das regiões envolvidas, cujas cicatrizes permanecem visíveis nessas sociedades. Por meio da abordagem que une desenvolvimento e região, as ações governamentais buscam impulsionar um crescimento mais equitativo em todo o país, oferecendo oportunidades igualitárias e condições mais justas para todas as regiões, com o propósito de superar as disparidades regionais e fomentar um desenvolvimento sustentável, inclusivo e direcionado para o bem-estar coletivo. Convém mencionar que, em 2024, a Política Nacional do Desenvolvimento Regional<sup>19</sup> foi reformulada a partir do Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024 (Brasil, 2024a).

Diante da pertinência em investigar as PPs de desenvolvimento regional, esta dissertação delimita seu estudo no norte do Brasil, que será o foco do próximo capítulo.

---

<sup>19</sup> “Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população” (Brasil, 2024a, cap. I, art. 1º).

### **3 ZONA FRANCA DE MANAUS: POLÍTICA PÚBLICA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

Este capítulo explora a criação e a evolução da ZFM, frisando seu papel crucial no desenvolvimento da região amazônica. Para tal, a análise se inicia com uma retrospectiva histórica, abordando a transição da economia da borracha para a implementação da ZFM, a qual foi uma resposta estratégica para diversificar a economia local e atrair investimentos por meio de incentivos fiscais.

Em seguida, discute-se a recepção constitucional da ZFM, enfatizando como sua inclusão na CRFB garantiu estabilidade e segurança jurídica, consolidando-a como uma política de desenvolvimento regional de longo prazo. A ZFM transformou Manaus em um polo industrial, estimulando a geração de empregos, o aumento da arrecadação de impostos e melhorias na infraestrutura e na qualidade de vida.

Por fim, discorre-se sobre a Lei de Informática (Brasil, 1991a), que expande os incentivos fiscais para o setor de tecnologia e inovação dentro da ZFM. Essa legislação específica objetiva promover a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação tecnológica, fortalecendo a competitividade das indústrias locais e integrando a Amazônia ao cenário global de tecnologia. Dessa forma, o capítulo ilustra como a combinação de incentivos fiscais e apoio legal pode alavancar o desenvolvimento do estado do Amazonas.

#### **3.1 DA BORRACHA À ZONA FRANCA DE MANAUS**

A área de atuação da Sudam, reformulada pela Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, abrange os sete estados da região norte<sup>20</sup>, além de parte dos estados do Maranhão e Mato Grosso (Brasil, 1966). Dentre os estados do norte, esta dissertação se concentra no Amazonas, local que, há mais de sessenta anos, foi alvo de uma iniciativa idealizada pelo deputado federal Francisco Pereira da Silva (1951) – a criação de um “Porto Franco de Manaus” –, proposta por meio do Projeto de Lei nº 1.310/1951 na Câmara dos Deputados.

Antes de abordar as ocorrências de meados dos anos 1950, faz-se necessário apresentar um panorama sobre a região norte a fim de fornecer uma melhor compreensão sobre a proposta de desenvolvimento regional que será examinada nesta pesquisa.

---

<sup>20</sup> A região norte é composta por sete estados: Acre ; Amapá; Amazonas; Pará; Rondônia; Roraima; e Tocantins.

A região amazônica, com destaque para a cidade de Manaus (capital do estado), vivenciou momentos áureos no período de 1890-1910 com o protagonismo da borracha:

O ciclo da economia gomífera foi favorável apenas às grandes firmas exportadoras de borracha, às casas aviadoras, aos seringalistas da região, às indústrias norte-americanas e europeias, e a uns poucos indivíduos da elite política que tiraram proveito dos vínculos com o empresariado estrangeiro que gerenciava as operações comerciais. Ao trabalhador, isolado no meio da mata hostil nos seringais adentro, quase sempre restava um destino: esgotar-se, adoecer e morrer esquecido e abandonado no interior da selva. Poucos alcançavam idades mais avançadas, mas quase todos envelheciam precocemente ou mesmo sucumbiam ao ritmo do trabalho nos seringais, às pressões dos seringalistas e dos barracões, unidade operadora do espoliador sistema de aviação. Um circuito movimentado pela exploração fundada na logospirataria (Pontes Filho, 2016. p. 111).

Na passagem dos anos de 1890-1910,

no que diz respeito à economia brasileira, durante a primeira década dos novecentos, a borracha alcançaria entre 20% e 40% do valor total dos produtos exportados pelo país, mantendo posição de segundo principal produto exportado no país, apenas atrás do café (Feitosa; Saes, 2013, p. 138-168).

Nessa lógica, não há dúvidas quanto à magnitude dos investimentos recebidos na região, os quais deixaram alguns legados (como o Teatro Amazonas, situado na Praça São Sebastião, Centro de Manaus). Entretanto, o crescimento explosivo da região não resultou em melhoria para a sociedade local (Pontes Filho, 2016).

Sobre isso, Loureiro (2015, p. 39) sinaliza que:

Com a ajuda do governo e a exploração dos seringueiros no interior da mata, o dinheiro vinha fácil. Por isso os empresários não se interessaram em fazer investimentos em inovação. Acomodaram-se com o ganho fácil (fácil para eles, não para quem padecia com o trabalho na mata). Mas eles não esperavam que a Malásia superasse a produção amazônica, que o preço da borracha da região caísse e que até mesmo o artesanato local desaparecesse devido à concorrência dos produtos industrializados na Europa.

A falta de planejamento culminou na perda de mercado para as produções asiáticas e no gradativo abandono da região. Segundo Rey (2019, p. 29), “baixas nas exportações de borracha nada mais geravam além de caos econômico e social e tentativa de migração econômica para a agricultura de subsistência”, levando a um momento de “simples esquecimento e saliência sobre a crise da borracha”.

Desde a ascensão da borracha até o final na Primeira Guerra Mundial, a Amazônia experimentou uma intensa migração de nordestinos que fugiam da seca, a qual assolava a

região. Esse êxodo se repetiu em 1942, quando o “governo federal colocava no circuito a distribuição de passagens gratuitas para a Amazônia” no intuito de povoar a região (Guillen, 2000, p. 33).

Guillen (2000, p. 32) assinala que o sertanejo “interessava-se unicamente na sua capacidade de trabalhar os seringais e produzir borracha. O resto, aparece como conversa para, nesse caso, americano ver”. Assim, é possível imaginar que, novamente, não houve qualquer estratégia para o acolhimento dos nordestinos, tampouco uma preocupação em relação à manutenção de sua permanência no local.

A atuação voltada para a extração do látex perdurou e, no ano seguinte (1943), durante o Estado Novo<sup>21</sup> (1937-1945), foi criada a “Batalha da Borracha”, “que tinha por objetivo recrutar homens de todas as regiões para o corte da seringa” (Nascimento, 1998, p. 1). Contudo, a iniciativa foi considerada um fracasso:

Aparecia, na propaganda, que coletar o látex era uma atividade relativamente simples e rendosa. Fotografias mostravam seringueiros bem-dispostos ao lado de baldes cheios de leite, sinalizando a abundância da coleta. Na prática, os trabalhadores foram abandonados na selva, sem experiência, e, ao contrário do que dizia a propaganda, sem assistência, saneamento e abastecimento alimentar (Guillen, 1997, p. 101).

O governo militar teve suas tentativas de ocupar o “vazio demográfico”<sup>22</sup> frustradas, e a região sobrevivia às margens de uma política de desenvolvimento regional estruturada. Nesse contexto, Pontes Filho (2016, p. 115) notabiliza que:

A estratégia do ‘integrar para não entregar’ foi bastante violenta e nociva para toda a região, recaindo seus efeitos perniciosos principalmente sobre as comunidades tradicionais, os povos nativos e as sociedades locais que sequer foram ouvidas, pelo contrário, como é característico das intervenções logospiratas, foram ignoradas e simplesmente atropeladas pelas ávidas promessas de progresso. Desse modo, não houve qualquer perspectiva de participação das populações tradicionais da Amazônia e de grupos representativos das culturas locais em quaisquer das políticas voltadas para o ‘progresso’ da região, promovidas pelas gestões da ditadura militar, as quais a grande maioria terminou de uma maneira inconsequente, com a rodovia Transamazônica e hidrelétrica de Balbina, deixando saldos bastante desfavoráveis aos povos da floresta.

Alguns anos depois, em 24 de outubro de 1951, o deputado federal Francisco Pereira da Silva (1951), do Partido Social Democrático do Amazonas, apresentou o Projeto de Lei nº

---

<sup>21</sup> Período ditatorial sob o governo de Getúlio Vargas.

<sup>22</sup> Áreas consideradas vazias e despovoadas pelos militares, que não levaram em conta a presença de povos originários naquele espaço, excluindo, pois, os indígenas da realidade local.

1.310, o qual daria início aos trâmites para a criação de um Porto Franco, desembocando no que hoje é conhecida como ZFM:

Art. 1º. É criado em Manaus, capital do estado do Amazonas, um Porto Franco, destinado ao armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza provenientes do estrangeiro e destinadas ao consumo interno da Amazônia, como dos países interessados, limítrofes do Brasil na mesma região (Brasil, 1951, art. 1º).

Observa-se que a proposta do deputado Francisco da Silva consistia em fundar um Porto Franco. Nesse quesito, Ramos Filho (2019, p. 20) chama a atenção para uma diferenciação ao afirmar que “as zonas francas não se confundem com os denominados “portos francos” (também conhecidos como “portos livres”), que são portos em relação aos quais o Estado abre mão de todas as suas prerrogativas fiscais ou aduaneiras”. Apesar da evidente distinção das expressões, Ramos Filho (2019) ressalta que é comum referir-se a elas como sinônimas.

É oportuno aludir que o Projeto de Lei nº 1.310/51 (Silva, 1951) está associado a aspectos que retomam ao período de Alexandre, o Grande<sup>23</sup> (Miyagiwa, 1986). As Zonas Francas (ZFs) têm sido um mecanismo gerador de exportações, de modo que os primeiros sinais desse sistema apareceram no século XII na Espanha (García-Cáceres; Ospina-Estupiñan, 2017). Além disso, conforme um estudo publicado em 2019 pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Co-operation and Development), desde a década de 1970 houve uma proliferação do modelo de ZF:

Existem mais de 3.500 zonas de livre comércio, muitas vezes localizadas em portos importantes, em 130 países ou economias na América do Norte e do Sul, região da Ásia-Pacífico, Europa e África, contra apenas 79 espalhadas por 25 países ou economias em 1975. As zonas especiais facilitam o comércio, oferecendo às empresas tarifas vantajosas e regulamentação mais leve sobre financiamento, propriedade, trabalho e imigração e impostos. Eles ajudaram as economias emergentes a atrair investimentos estrangeiros e gerar empregos e crescimento (Farole, 2011, p. 42, tradução nossa)<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> *It is said that the origin of free-trade zones (FTZs) dates back at least to the days of Alexander the Great. After laying siege to the Phoenician island-fortress of Tyre, Alexander granted protection to the merchants there, and as a result Tyre prospered by attracting trade from the rest of the world. While it may seem as if FTZs have an extensive history, it is only within the last decade that they have begun to play a prominent role in international trade. Today some 70 countries around the world operate a total of about 400 FTZs, mostly in less developed countries (Miyagiwa, 1986, p. 337).*

<sup>24</sup> *There are more than 3,500 free trade zones, often located at key ports, in 130 countries or economies in North and South America, the Asia-Pacific region, Europe and Africa, up from just 79 spread across 25 countries or economies in 1975. The special zones facilitate trade by offering businesses advantageous tariffs and lighter regulation on financing, ownership, labour and immigration, and taxes. They have helped emerging economies to attract foreign investment and generate jobs and growth (Farole, 2011, p. 42).*

Com o crescimento exponencial das ZFs, surgiram alguns grandes blocos: Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991, Association of Southeast Asian Nations Free Trade Area (AFTA), em 1992, The North American Free Trade Agreement (NAFTA), em 1994 e Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) no mesmo ano. Além dessas organizações, em termos específicos, têm-se: Marselha na França, Hamburgo na Alemanha, Hong Kong na China, Copenhague na Dinamarca, Cólón no Panamá, Shenzhen na China, Barcelona na Espanha, Cayol na Costa Rica etc.

Embora Manaus não seja a única zona de isenção de tributos no Brasil, este trabalho se atenta à região norte, mais especificamente à cidade de Manaus, e investiga a ZF com fulcro no Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 (Brasil, 1967a).

Em 1957, a idealização do Porto Livre na cidade de Manaus, durante o governo de Juscelino Kubitschek, deu origem, dez anos depois, à ZFM. Reformulada pelo Decreto-Lei nº 288/1967 (Brasil, 1967a), a ZFM se trata de uma modalidade de Zona Econômica Especial (ZEE), caracterizada, de acordo com Cavalcante (2020a), por áreas restritas e espaços relativamente reduzidos, usualmente menores do que a extensão de um município e frequentemente associados a distritos industriais delimitados. O autor ainda complementa que essas iniciativas, em geral, abarcam algum tipo de benefício fiscal.

Outrossim, Ramos Filho (2019, p. 30) sublinha que o modelo original da ZFM como um Porto para armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza (provenientes do estrangeiro e destinados ao consumo interno da Amazônia, bem como dos países interessados, limítrofes do Brasil ou banhados por águas tributárias do rio Amazonas), conforme disciplina o artigo 1º da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957 (Brasil, 1957), foi concebido durante a vigência da promulgada CRFB de 1946, cujo artigo 199<sup>25</sup> mencionava a obrigatoriedade da União implementar um “Plano de Valorização Econômica da Amazônia” (Brasil, 1946).

O referido Plano de Valorização Econômica da Amazônia foi concretizado após estudos e debates serem retomados com a posse do presidente Getúlio Dorneles Vargas e foi instituído pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953 (Brasil, 1953), que deu origem à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020). Esse programa, a despeito dos esforços do governo federal, não logrou êxito “tanto por falta de recursos, como pela adição de porções territoriais de três estados sem

---

<sup>25</sup> “Art. 199. Na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a União aplicará, em caráter permanente, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária” (Brasil, 1946, cap. II, art. 199).

características amazônicas, mas com um peso político superior àquele existente na esfacelada região norte” (Fonseca, 2006, p. 127).

A SPVEA foi extinta em 1966, dando lugar à criação da Sudam, resultante da Lei nº 5.173/66 (Brasil, 1966). Posteriormente, a Sudam também foi desfeita, oportunidade em que foi fundada a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Com a publicação da Lei Complementar nº 124/2007 (Brasil, 2007), a ADA foi dissipada e a Sudam reestabelecida, dessa vez com natureza de autarquia federal, vinculada ao então Ministério da Integração Nacional.

Mesmo tendo sido elaborada com base na Lei nº 3.173/57 (Brasil, 1957), foi somente com a CRFB de 1967 (Brasil, 1967b), através do Decreto-Lei nº 288/1967 (Brasil, 1967a), que se instituiu a ZFM. Deve-se salientar que a ZFM é um exemplo de PP que tem por objetivo a promoção do desenvolvimento regional e a atração de investimentos para a região amazônica. Os governos militares, nesse caso, deram relevância nacional à região para atender a duas propostas: a) criar regiões com uma infraestrutura capaz de atrair pessoas a lugares pouco povoados; e b) dinamizar o processo de industrialização que estava alocado principalmente na região sudeste do país (Silva; Lucas; Oliveira, 2021).

O Decreto-Lei nº 288/1967 representa um marco na história econômica e industrial, tendo em vista que estabeleceu o local como uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais, além de ter um papel significativo no desenvolvimento da região amazônica e na produção industrial em Manaus (Brasil, 1967a). Em congruência com Benchimol (1997, p. 1), o modelo econômico veio para

romper o quadro de estagnação e decadência secular de uma sociedade que, desde o fim do ciclo da borracha, estava enclausurada no tempo, isolada no longínquo espaço e imersa na desesperança e pobreza, após ter perdido o melhor de suas lideranças empresariais, política se profissionais

Nesse mesmo passo, Figueiredo (2011, p.154) argumenta que:

O modelo de desenvolvimento planejado para a Zona Franca foi baseado em experiências capitalistas de outras Zonas Francas Asiáticas, a partir da implantação de indústrias de montagem de produtos semiacabados, fabricados nas matrizes das multinacionais americanas, europeias e asiáticas que, em Manaus, recebem o acabamento e seguem para os mercados consumidores nacionais e internacionais.

Com a alteração da natureza da ZFM promovida pelo Decreto-Lei nº 288/1967, as empresas puderam iniciar suas operações no território sem estarem sujeitas a certos tributos e impostos (Brasil, 1967a). Isso trouxe investimentos e fomentou a instalação de indústrias na região. Como resultado, a ZFM se tornou um relevante centro industrial, oferecendo vantagens

competitivas para empresas como Samsung, LG, Semp TCL, Gree, BIC, Honda, Yamaha, que buscavam produzir e comercializar bens para o mercado interno e externo.

Os incentivos fiscais conferidos pela ZFM aspiravam sobretudo incitar a melhoria socioeconômica da região, gerar empregos e mobilizar recursos e tecnologia para a área (Cavalcante, 2017; Holland, 2019; Silva, 2011). A presença de indústrias incentivadas impulsionou, desse modo, o avanço econômico da região norte do Brasil, transformando Manaus em um importante polo industrial e comercial.

### 3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A RECEPÇÃO CONSTITUCIONAL DA ZONA FRANCA DE MANAUS

Consoante à Silva (2011), em adição aos princípios constitucionais da ZFM, elencam-se os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil para subsídios de PP de desenvolvimento regional, a saber: a promoção da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III)<sup>26</sup>, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III)<sup>27</sup>, a promoção do bem de todos (art. 3º, IV)<sup>28</sup> e a garantia de ordem econômica e existência digna a todos (art. 170, VII) (Brasil, [2016])<sup>29</sup>.

Destarte, não superados os fundamentos, Chaar (2023) sustenta que a ZFM constitui uma exceção ao Princípio da Uniformidade Geográfica, conforme previsto expressamente no artigo 151, I<sup>30</sup> da CRFB de 1988 (Brasil, [2016]). Para Ramos Filho (2019), desde a concepção do modelo originário, a ZFM havia recebido respaldo constitucional pela carta vigente à época, a CRFB de 1946 (Brasil, 1946). Nessa orientação, qualquer dúvida sobre o recebimento de amparo legal foi superada com a promulgação da CRFB de 1988 (Brasil, [2016]).

<sup>26</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III – a dignidade da pessoa humana” (Brasil, [2016], art. 1º).

<sup>27</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, [2016], art. 3º).

<sup>28</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil, [2016], art. 3º).

<sup>29</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VII – redução das desigualdades regionais e sociais” (Brasil, [2016], cap. I, art. 170).

<sup>30</sup> “Art. 151. É vedado à União:

I – instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país” Brasil, [2016], cap. I, art. 170.

Sob qualquer circunstância, além dos fundamentos constitucionais aqui expostos, a manutenção da ZFM foi explicitamente assegurada no artigo 40, parágrafo único, do ADCT, que estava em vigor até o ano de 2013:

Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.

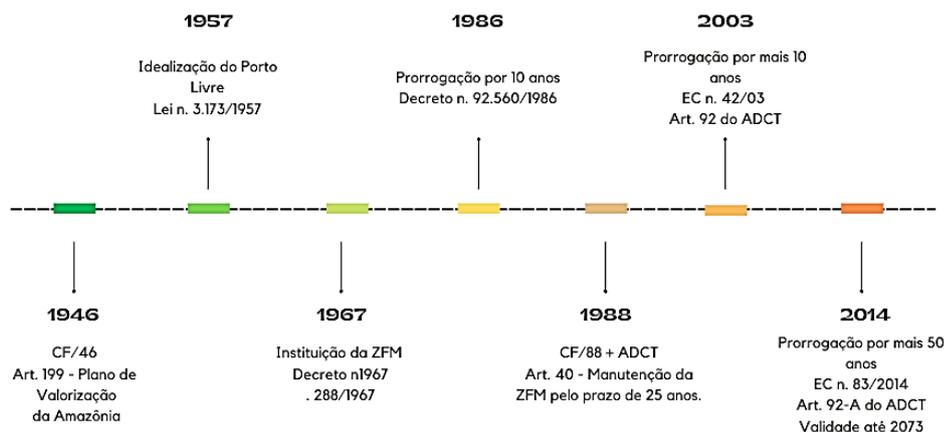
Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus (Brasil, 1988, art. 40).

Vale indicar que, embora as regras inseridas no ADCT sejam de caráter transitório, o Supremo Tribunal Federal (STF) optou por inserir uma interpretação extensiva do ADCT no corpo permanente da CFRB de 1988, sem distinguir as forças normativas.

Outra questão é que, quando a prorrogação da ZFM é objeto de discussões pelos atores de PPs, os debates têm se concentrado mais nas críticas do que nas virtudes desse modelo (FGV, 2021). Apesar disso, atualmente, a ZFM está garantida até 2073 pela Emenda Constitucional nº 83, de 5 de agosto de 2014, nos termos do artigo 92-A<sup>31</sup> do ADCT (Brasil, 2014).

A seguir, a figura 4 ilustra uma linha temporal dos fundamentos que orbitam a conservação da ZFM:

**Figura 4 – Cronologia da ZFM**



Fonte: Autora

Em relação à subsistência da ZFM após 2073, Ramos Filho (2019, p. 34) pondera:

<sup>31</sup> “Art. 92-A. São acrescentados 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (Brasil, 1988, art. 92-A).

[...] A garantia constitucional da sua manutenção é que desaparecerá, não havendo impedimentos para o legislador ordinário após 2073, com fundamento nos artigos 3º, III e 170, VII, da CF/88, justificando que seja determinada a continuidade da ZFM conforme as circunstâncias e o interesse nacional (Ramos Filho, 2019, p. 34).

Emerge, portanto, a oportunidade de colocar em prática o ciclo de PPs, a exemplo da PP de Mobilidade Urbana. Nessas ocasiões, com robustos elementos, o processo de avaliação garante a continuidade do *status quo* ou propõe ajustes contundentes para alcançar os objetivos previamente estipulados.

### 3.3 ZONA FRANCA DE MANAUS: POLÍTICA PÚBLICA DA CAPITAL DO AMAZONAS

Com seu surgimento em 1967 e sua renovação prevista até 2073, a ZFM tem sido alvo de debates por vezes acalorados entre os atores de PPs, mas pouco consubstanciados em estudos técnicos profundos (Holland, 2019). Diante disso, o êxito ao longo dos cinquenta primeiros anos não pode ser ignorado. A concentração de grandes indústrias no estado do Amazonas inibe o desmatamento da floresta à medida que gera empregos diretos e indiretos, afastando os trabalhadores de atividades que poderiam ser danosas à biodiversidade (Brasil, 2010). Ademais, a região norte apresenta um desempenho superior em comparação com o restante da indústria brasileira (Sá; Machado, 2013).

Durante o processo político de prorrogação da ZFM, os parlamentares do Amazonas tiveram que buscar apoio nos demais estados de atuação da Suframa face à forte oposição enfrentada (Rey, 2019). Em decorrência do cenário anterior, cabe à superintendência da ZFM demonstrar o sucesso da proposta federal no que se refere ao desenvolvimento regional para afastar (ou ao menos reduzir) a insatisfação de outros estados da federação, que alegam dificuldades em competir com os incentivos dados ao Polo Industrial de Manaus (PIM) (FGV, 2021).

É válido apontar que o modelo em vigor da ZFM está concentrado na capital do Amazonas, embora seu efeito social na qualidade das famílias seja baixo (FGV, 2021). Por esse ângulo, ainda faltam investigações na literatura a respeito dos potenciais impactos da ZFM, o que reforça a necessidade de estudos na região norte do Brasil a fim de trazer argumentos e defender a proposta de modernização da ZFM em prol do desenvolvimento regional em sua área de atuação (FGV, 2021).

Sobre o comércio, Rey (2019, p. 39) reflete:

Entretanto, até a década de 60, a euforia do comércio não era compartilhada com os demais pilares de atuação da Suframa: a indústria e o setor agropecuário. Nesse período, Manaus tinha apenas quatro fábricas, todas funcionando em instalações provisórias. Eram elas: uma fábrica de perucas, duas indústrias de joias e uma que processava minério (Rey, 2019, p. 39).

A ZFM, estabelecida como um centro industrial, comercial e agropecuário, foi reformulada pelo Decreto-Lei nº 288/67 (Brasil, 1967a)<sup>32</sup>, o qual oportunamente conservou algumas normativas até então vigentes na Lei nº 3.173/57 (Brasil, 1957) e no Decreto nº 47.757, de 3 de fevereiro de 1960 (Brasil, 1960). Dentre elas, cita-se a autonomia administrativa de uma Superintendência na ZFM, que é uma entidade autárquica vinculada ao atual Ministério da Economia.

No âmbito do Direito, a ZFM é costumeiramente debatida na seara tributarista (Martins; Ramos Filho; Peixoto, 2008; Ramos Filho, 2019). Dessa forma, há uma carência de pesquisas voltadas para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República quanto à garantia do desenvolvimento nacional e à redução das desigualdades sociais e regionais previstas no artigo 3º, II e III (Brasil, [2016]).

De todo modo, Cavalcante (2020b, p. 11) afirma que “o período posterior à implementação da ZFM coincidiu com uma expansão da população na região norte mais acelerada do que a expansão média do país. Nesse sentido, a ‘ocupação da Amazônia’ teria de fato ocorrido”.

Contudo, a ocupação não se traduz necessariamente em desenvolvimento, como critica Tolentino (2021, p. 30) ao elucidar que “esse direito fundamental vai muito além do crescimento econômico, atingindo todo o direito de viver com dignidade e isonomia em qualquer lugar do território nacional”.

Convém mencionar que autores como Holland (2019) e Assunção, Schutze e Holz (2021) têm abordado, em seus trabalhos, aspectos institucionais da ZFM, com temas semelhantes e complementares. Porém, há uma importante lacuna que esta pesquisa busca preencher, levando em conta que as análises existentes revelam uma ausência de discussão sobre como a ZFM pode gerar impactos positivos, especialmente para Manaus.

Segundo Holland (2019), um fator social elementar nesse quadro é o investimento na qualificação dos trabalhadores da indústria, o que leva à quase total alfabetização da mão de

---

<sup>32</sup> “Art. 1º 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” (Brasil, 1967a, cap. I, art. 1º).

obra. Miranda (2013), por sua vez, indica a melhoria de infraestrutura e condições de moradia da população como um aspecto a ser considerado. A partir das reflexões de Holland (2019) e Miranda (2013), é evidente o benefício que a implementação dessa PP trouxe à região. Para os residentes e visitantes de Manaus, a importância do PIM é clara em razão de sua contribuição na oferta de empregos e na capacitação profissional.

Para o ex-superintendente da Suframa, Thomaz Nogueira<sup>33</sup>, a ZFM possui um modelo peculiar e só se mantém atuante por trazer benefícios para o país. Em entrevista para Adeodato (2021), ele disse: “é preciso discutir o quanto vale como vetor de desenvolvimento e trabalhar em ajustes necessários; o que não podemos é ficar no meio do caminho e sinalizar com insegurança jurídica toda vez que o modelo é confundido como uma grande maracutaia”.

A ponderação de Nogueira ao suscitar os ajustes necessários da ZFM está alinhada com o replanejamento de uma PP, que exige estudos para sua implantação e manutenção eficaz. Esse ponto já foi abordado e explorado por Almeida Filho (2023) em consonância com a característica cíclica das PPs.

Em referência à gestão da ZFM, avulta-se a condução dada pela Suframa, uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, criada por meio do Decreto nº 61.244, de 28 de agosto de 1967 (Brasil, 1967c). As atribuições dessa superintendência são destacadas no artigo 24 (Quadro 3).

**Quadro 3** – Atribuições da Suframa

<b>Art 24. São atribuições da Suframa:</b>
Elaborar o Plano Diretor Pluriênal da Zona Franca de Manaus e coordenar ou promover sua execução, diretamente ou mediante convênio com órgãos ou entidades públicas, inclusive sociedades de economia mista ou através de contrato com pessoas ou entidades privadas;
Revisar, uma vez por ano o Plano Diretor e avaliar os resultados de sua execução;
Promover a elaboração e execução dos programas e projetos de interesse para o Desenvolvimento da Zona Franca;
Prestar assistência técnica a entidades públicas ou privadas na elaboração ou execução de programas de interesse para o desenvolvimento da Zona Franca;
Manter constante articulação com a Sudam, com o governo do estado do Amazonas e com as autoridades dos municípios em que se encontra localizada a Zona Franca;
Sugerir à Sudam e a outras autoridades governamentais, estaduais ou municipais providências julgadas necessárias para o desenvolvimento da Zona Franca;
Promover e divulgar pesquisas, estudos e análises, visando ao reconhecimento sistemático das potencialidades econômicas da Zona Franca;
Praticar todos os demais atos necessários às suas funções de órgãos de planejamento, promoção, coordenação e administração da Zona Franca.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir do artigo 24 do Decreto nº 61.244/1967 (Brasil, 1967c)

<sup>33</sup> Nogueira liderou a autarquia entre 10 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2014. Durante seu mandato, a prorrogação da Suframa foi fortemente debatida pelos atores políticos em Brasília. Em agosto de 2024, a sua vigência foi finalmente aprovada, garantindo a continuidade da ZFM por mais 50 anos (até 2073).

Em 1980, a Suframa atuava para concretizar seu papel no fomento ao desenvolvimento regional, em conformidade com o disposto na alínea C do artigo 24 do Decreto nº 61.244 (Brasil, 1967c). Nos dizeres de Rey (2019, p. 76):

Além de fortalecer a região por meio de articulação com as forças do setor público, a Suframa também trabalhou para estreitar seus laços com os representantes do capital internacional e nacional presente na região. Para isso, estimulou a criação da Associação dos Exportadores da Zona Franca de Manaus e do Centro das Indústrias do estado do Amazonas (Cieam) visando fortalecer o esforço de exportação do modelo e complementar o trabalho já existente da Federação das Indústrias do estado do Amazonas (Fieam) na implementação de ações estratégicas para o setor.

Já em meados de 1990, a necessidade de reestruturação do modelo da ZFM, que deixou de estar em sintonia com o centro da política nacional e começou a se situar em oposição, teve de lutar pela sua sobrevivência. “Em outras palavras, a ZFM se tornou a constante exceção da política industrial brasileira” (Rey, 2019, p. 84).

Mediante as análises sobre a Suframa, pode-se contemplar a transversalidade das PPs com base em uma abordagem integrada e multidimensional na sua concretização. Desse jeito, em vez de focar em setores isolados, as políticas transversais consideram as interações entre diferentes áreas e buscam soluções holísticas que envolvam múltiplas disciplinas, setores e atores. Essa perspectiva é essencial para enfrentar problemas complexos e interconectados, tal como o desenvolvimento regional.

Para lidar com as adversidades e cumprir com os preceitos da criação da ZFM, a autarquia dispõe de uma estrutura organizacional estratégica a fim de comportar diversos órgãos seccionais, de acordo com o previsto no Capítulo II – Da Estrutura Organizacional, artigo 2º, do Decreto nº 11.217/2022 (Brasil, 2022b)<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> “Art. 2º A Suframa tem a seguinte estrutura organizacional:

I – órgão colegiado de deliberação superior: Conselho de Administração da Suframa;

II – órgãos de assistência direta e imediata ao Superintendente:

a) Gabinete;

b) Coordenação-Geral de Assuntos Institucionais; e

c) Superintendência Adjunta Executiva;

III – órgãos seccionais:

a) Procuradoria Federal;

b) Auditoria Interna;

c) Corregedoria;

d) Ouvidoria; e

e) Superintendência Adjunta de Administração;

IV – órgãos específicos singulares:

a) Superintendência Adjunta de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica;

b) Superintendência Adjunta de Projetos; e

c) Superintendência Adjunta de Operações; e

V – unidades descentralizadas:

a) Coordenação-Geral de Representação Institucional;

Além dos três órgãos de assistência direta e imediata ao Superintendente, que fornecem apoio operacional e técnico nas atividades administrativas, há o órgão superior de deliberação, o Conselho de Administração da Suframa (CAS)<sup>35</sup>, responsável por direcionar as decisões estratégicas da autarquia. Em seu portal de informações, a Suframa atribui ao CAS (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2015a) as seguintes competências:

Segundo o artigo 2º do Decreto nº 11.435, de 10 de março de 2023, e o artigo 6º do Regimento Interno do Conselho de Administração da Suframa, compete ao CAS: **aprovar as diretrizes do planejamento estratégico da Suframa; aprovar os projetos de empresas que objetivem usufruir dos benefícios fiscais previstos com base nos art. 7º e art. 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, no art. 6º do Decreto-Lei nº 1.435, de 16 de dezembro de 1975, no Decreto nº 6.614, de 23 de outubro de 2008 e no Decreto nº 8.597, de 18 de dezembro de 2015;** estabelecer normas, exigências, limitações e condições para a aprovação desses projetos; estabelecer parâmetros e critérios para elaboração dos planos e programas de trabalho e de investimentos da Suframa; aprovar e supervisionar a execução desses planos e programas; aprovar as normas para a celebração de contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres da Suframa, que incluirão a definição das alçadas decisórias; deliberar sobre os relatórios semestrais e anuais de atividades e de desempenho da Suframa; aprovar a nomeação e a exoneração do titular da Auditoria Interna da Suframa previamente ao encaminhamento à Controladoria-Geral da União, nos termos do disposto no § 5º do art. 15 do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000; aprovar o plano anual de atividades da auditoria interna da Suframa; orientar a gestão da Suframa e solicitar informações sobre atos e contratos; e aprovar e alterar, por maioria simples, o seu regimento interno (Brasil, 2023b, art. 2º, grifo nosso).

Os arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288/1967 tratam das modalidades de cobranças ou isenção de II e IPI (Brasil, 1967a). Essas disposições sofreram alteração com o advento da Lei nº 8.387/91, conhecida como Lei de Informática da ZFM, que incluiu o parágrafo 7º ao artigo 7º, condicionando a redução de II à aprovação de projetos de produtos industrializados pelo CAS (Brasil, 1991a).

Ainda sobre a atuação da Suframa na administração de incentivos fiscais da ZFM, vale ressaltar que a autarquia também é responsável pela gestão dos recursos destinados à PD&I na Amazônia Ocidental (composta pelos estados do Acre, do Amazonas, de Rondônia, de Roraima) e no Amapá, conforme estabelecido no artigo 51 do Regimento Interno:

---

b) Áreas de Livre Comércio; e  
c) Coordenações Regionais.

Parágrafo único. As Áreas de Livre Comércio e as Coordenações Regionais vinculam-se diretamente à Superintendência Adjunta de Operações” (Brasil, 2022b, arts. 1º-3º).

<sup>35</sup> Segundo a definição da Suframa, o CAS “é um órgão da estrutura regimental da Superintendência da Zona Franca de Manaus que tem por finalidade definir diretrizes, planos, programas, projetos e ações a serem desenvolvidas na área de atuação da autarquia” (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2015a).

Art. 51. À Superintendência Adjunta de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica **compete planejar, coordenar e supervisionar a execução de atividades relativas:**

I – ao monitoramento estratégico de programas e de projetos de desenvolvimento econômico e produtivo;

II – à articulação institucional e ao apoio voltados ao desenvolvimento regional e à inovação tecnológica;

III – à celebração, ao acompanhamento e à análise da prestação de contas de transferências voluntárias de recursos da União administradas pela Suframa; e

**IV – aos programas e aos projetos destinados ao desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação, na área de atuação da Suframa, em articulação com entidades públicas e privadas (Brasil, 2022c, grifo nosso).**

A administração dos incentivos e investimentos advindos da Lei de Informática ZFM (Lei nº 8.387/91) é uma das responsabilidades da Suframa, sendo realizada com base nos projetos de produtos industrializados aprovados pelo CAS (Brasil, 1991a).

Em síntese, tal legislação regulamenta os incentivos fiscais e financeiros para as empresas que comercializam bens e serviços do setor de Tecnologias da Informação e Comunicação (art. 2º) em contrapartida de um aporte mínimo anual em atividades de PD&I:

Art. 2º Aos bens e serviços do setor de tecnologias da informação e comunicação industrializados na Zona Franca de Manaus serão concedidos os incentivos fiscais e financeiros previstos no art. 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, atendidos os requisitos estabelecidos no § 7º do art. 7º do referido Decreto-Lei.

[...] § 3º Para fazer jus aos benefícios previstos neste artigo, as empresas que tenham como finalidade a produção de bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação deverão investir, anualmente, no mínimo 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação incentivados na forma desta Lei, deduzidos os tributos correspondentes a tais comercializações e o valor das aquisições de produtos incentivados na forma do § 2º deste artigo, da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, ou do art. 4º da Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação a serem realizadas na Amazônia Ocidental ou no estado do Amapá, conforme projeto elaborado pelas próprias empresas, com base em plano de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação a ser apresentado à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Brasil, 1991a, art. 2º).

Nessa conjuntura, a Lei de Informática nº 8.387/91 exerce um papel fundamental na atração de empreendimentos de grandes empresas internacionais do complexo eletrônico, como Samsung, LG, Semp TCL, Gree, Elsys, Envision e Jabil, que são especializadas em equipamentos para telecomunicações e informática (Brasil, 1991a; Nascimento, 2021). Por essa razão, a legislação merece uma análise e reflexão.

### 3.4 A LEI DE INFORMÁTICA DA ZONA FRANCA DE MANAUS – LEI Nº 8.387/91

As PPs referem-se a programas de atuação em diferentes áreas, com objetivo de garantir os direitos constitucionais da população e promover a manutenção do bem-estar social. No segmento tecnológico, as PPs são adotadas pelo Estado como medida para aumentar o desenvolvimento econômico do país, tanto em nações desenvolvidas quanto emergentes, através do *catching up* tecnológico (Deng, 2019).

Embora a transdisciplinaridade tenha sido abordada em outro momento deste texto, sua retomada é necessária, pois, até então, o desenvolvimento regional foi considerado objetivo de ações e programas governamentais. Nesse ponto, ele será discutido como uma das consequências de uma PP setorial diversa, mais especificamente de fomento às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs).

A despeito de existirem PPs voltadas para a tecnologia, difundidas e vigentes, foi necessária uma alteração na CFRB de 1988 (Brasil, [2016]) para atualizar o tratamento das atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Tal revisão culminou na modificação do Marco Legal por meio da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, que destinou um capítulo (IV) à atuação do Estado na promoção e incentivo dessas iniciativas (art. 218), essenciais para superar as condições de baixo índice de desenvolvimento humano no Brasil (Brasil, 2015).

Por conseguinte, a CRFB de 1988 consolidou a importância das PPs de inovação tecnológicas, que já detinham relevância no cenário nacional, notavelmente na região norte (Brasil, [2016]). Nesse viés, a Suframa, em consonância com os objetivos fundamentais da República, que incluem a garantia do desenvolvimento regional e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, II e III), é encarregada, entre outras funções, pela administração dos incentivos e investimentos provenientes da Lei de Informática da ZFM (Brasil, 1991a).

É oportuno afirmar que a década de 1990 foi marcada pela abertura da economia nacional (Ferreira; Rossi Junior, 1999). Nesse período, a ZFM sofreu um grande impacto com aprovação da Lei nº 8.248/91, que regulamentava o setor de informática no país, com exceção da área abrangida pela ZFM (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2015b). Isso porque a referida lei concedia os incentivos para bens de informática tal qual ocorria na ZFM, prejudicando a competitividade da região no âmbito nacional. Para dirimir as consequências desse quadro, aproximadamente dois meses depois, foi aprovada a Lei nº 8.387/91, denominada de Lei de Informática da ZFM (Brasil, 1991a).

As leis de informática são alguns dos instrumentos brasileiros de PPs em TICs presentes na Amazônia Ocidental e no estado do Amapá. Sua principal ferramenta é a concessão de incentivos fiscais, induzindo o investimento em atividades de PD&I por parte da iniciativa privada mediante deduções, amortizações, depreciações ou crédito fiscal (Cavalcante, 2017).

Apesar da Lei de Informática nº 8.387/91 da ZFM ser uma PP destinada a TICs, há elementos instituídos nela que fomentam direta e indiretamente o desenvolvimento regional na área de sua abrangência (Brasil, 1991a). Primeiramente, a Lei nº 8.387/91 alterou a redação do artigo 7º do Decreto-Lei nº 288/1967:

Art. 7º Os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus, salvo os bens de informática e os veículos automóveis, tratores e outros veículos terrestres, suas partes e peças, excluídos os das posições 8711 a 8714 da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB), e respectivas partes e peças, quando dela saírem para qualquer ponto do Território Nacional, estarão sujeitos à exigibilidade do Imposto sobre Importação relativo a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira neles empregados, calculado o tributo mediante coeficiente de redução de sua alíquota ad valorem, na conformidade do § 1º deste artigo, desde que atendam nível de industrialização local compatível com processo produtivo básico para produtos compreendidos na mesma posição e subposição da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB).

[...] § 7º A redução do Imposto sobre Importação, de que trata este artigo, somente será deferida **a produtos industrializados previstos em projeto aprovado pelo Conselho de Administração da Suframa que:**

I – se atenha aos limites anuais de importação de matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, constantes da respectiva resolução aprobatória do projeto e suas alterações;

**II – objective:**

- a) o incremento de oferta de emprego na região;**
- b) a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores;**
- c) a incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica;**
- d) níveis crescentes de produtividade e de competitividade;**
- e) reinvestimento de lucros na região; e**
- f) investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico (Brasil, 1991a, art. 7º, grifo nosso).**

A Lei nº 8.387/91 prevê que “serão concedidos os incentivos fiscais e financeiros previstos no artigo 9º do Decreto-Lei nº 288, de fevereiro de 1967 (Brasil, 1967a), atendidos os requisitos estabelecidos no § 7º do artigo 7º do referido Decreto-Lei” (Brasil, 1991a, art. 2º). Em outras palavras, para que uma empresa usufrua dos benefícios da lei, seu Projeto de Produtos Industrializados, a ser aprovado pelo CAS, deverá incluir (entre os requisitos já destacados) a oferta de benefícios sociais aos trabalhadores, o reinvestimento de lucros na região e o investimento na formação e capacitação de recursos humanos. Por consequência, há

um fomento direto ao desenvolvimento regional, mesmo que não seja a proposta inicial dessa lei.

Dando continuidade a essa abordagem transversal, para entender melhor a dimensão e a influência dessa PP de TICs no desenvolvimento regional, é preciso examinar o montante e as modalidades de investimento, dispostos respectivamente nos parágrafos 3º e 4º do artigo 2º da Lei nº 8.387/91:

§ 3º Para fazer jus aos benefícios previstos neste artigo, as empresas que tenham como finalidade a produção de bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação deverão investir, anualmente, no mínimo 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação incentivados na forma desta Lei, deduzidos os tributos correspondentes a tais comercializações e o valor das aquisições de produtos incentivados na forma do § 2º deste artigo, da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, ou do art. 4º da Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação a serem realizadas na Amazônia Ocidental ou no estado do Amapá, conforme projeto elaborado pelas próprias empresas, com base em plano de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação a ser apresentado à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

§ 4º No mínimo dois vírgula três por cento do faturamento bruto mencionado no § 3º deverão ser aplicados como segue:

I – mediante convênio com Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs), bem como com instituições de pesquisa ou instituições de ensino superior mantidas pelo poder público, com sede ou estabelecimento principal na Amazônia Ocidental ou no estado do Amapá, credenciadas pelo Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (CAPDA), e, neste caso, será aplicado percentual igual ou superior a 0,9% (nove décimos por cento);

II – sob a forma de recursos financeiros, depositados trimestralmente no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, e, neste caso, será aplicado percentual igual ou superior a 0,2% (dois décimos por cento);

III – sob a forma de aplicação em fundos de investimentos ou outros instrumentos autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) que se destinem à capitalização de empresas de base tecnológica, com sede ou atividade principal na Amazônia Ocidental ou no estado do Amapá, conforme regulamento a ser editado por ato conjunto do Ministro de estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e do Superintendente da Suframa;

IV – sob a forma de aplicação em programas prioritários definidos pelo CAPDA;

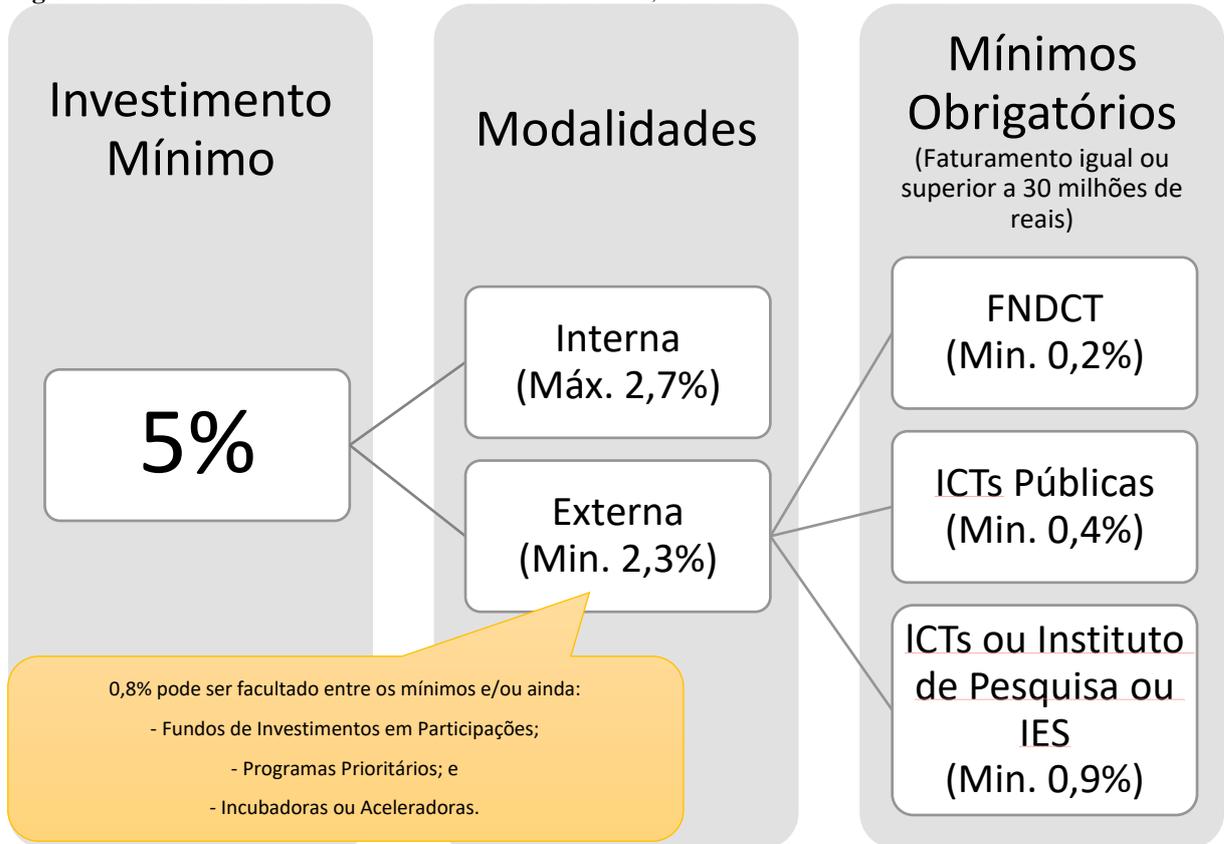
V – sob a forma de implantação ou operação de incubadoras ou aceleradoras credenciadas pelo CAPDA;

VI – mediante convênio com ICTs criadas e mantidas pelo poder público, com sede ou estabelecimento principal na Amazônia Ocidental ou no estado do Amapá, credenciadas pelo CAPDA, e, neste caso, será aplicado percentual igual ou superior a 0,4% (quatro décimos por cento), conforme regulamentação do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e da Suframa; e

VII – em organizações sociais, qualificadas conforme a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que mantenham contrato de gestão com o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e que promovam e incentivem a realização de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação na área de Bioeconomia, com sede ou atividade principal na Amazônia Ocidental ou no estado do Amapá, conforme regulamento a ser editado pelo Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, que, neste caso, poderá substituir os percentuais previstos nos incisos I e IV deste parágrafo (Brasil, 1991a, art. 2º).

A figura 5 descreve as modalidades de investimento:

**Figura 5** – Investimentos da Lei de Informática nº 8.387/91, de 30 de dezembro de 1991



Fonte: Autora

As empresas instaladas no PIM, que tenham como finalidade a produção de bens e serviços de TICs, devem submeter seu Projeto de Produtos Industrializados ou Projetos Industriais à apreciação do CAS. Após a aprovação do plano, conforme preconiza a Portaria ME/Suframa nº 9.835<sup>36</sup>, de 17 de novembro de 2022 (Brasil, 2022d), essas empresas estão aptas a realizar os investimentos em PD&I e, conseqüentemente, a usufruir das contrapartidas da Lei de Informática nº 8.387/91 (Brasil, 1991a).

<sup>36</sup> “Art. 2º A fruição dos incentivos fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, relativos à produção de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação na Zona Franca de Manaus, depende da realização de investimentos em PD&I, dentre outros requisitos legais para aprovação dos correspondentes projetos industriais” (Brasil, 2022d, art. 2º).

Feita a introdução da Lei de Informática nº 8.387/91 no contexto de atuação da Suframa, realçando sua contribuição para o desenvolvimento regional, o próximo capítulo se dedicará a uma análise mais detalhada das atribuições dessa legislação.

## **4 A LEI DE INFORMÁTICA Nº 8.387/91 COMO AGENTE NO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA AMAZÔNIA**

A Lei de Informática nº 8.387/91 desempenha um papel crucial no fomento ao desenvolvimento regional da Amazônia, funcionando como uma PP transdisciplinar e multissetorial. Ao estimular projetos de PD&I na região, essa legislação oferece um conjunto de incentivos fiscais que visam atrair investimentos e propiciar a construção de um ecossistema tecnológico robusto. Através de uma abordagem integrada, a lei busca alinhar os interesses de diversos setores, incluindo o industrial, o acadêmico e o governamental, para promover o crescimento sustentável da Amazônia (Brasil, 1991a).

Os impactos da Lei de Informática nº 8.387/91 são significativos e englobam variadas áreas. Entre os principais benefícios, destacam-se a geração de empregos qualificados, o aumento da competitividade das indústrias locais e a melhoria da infraestrutura tecnológica na localidade. A lei também facilita a incorporação de novas empresas ao PIM e a criação de *startups*, impulsionando a inovação e a transferência de tecnologia. Além disso, ao oportunizar parcerias entre universidades, centros de pesquisa e empresas, a lei fortalece a capacidade local de desenvolver soluções tecnológicas avançadas, auxiliando no avanço científico e econômico do estado do Amazonas (Brasil, 1991a).

Nessa linha de raciocínio, há aspectos a serem sinalizados a fim de avaliar a eficácia da Lei de Informática nº 8.387/91 em relação à transformação do cenário de desenvolvimento da região. Com uma perspectiva estratégica e colaborativa, a lei tem o potencial de deixar um legado duradouro, viabilizando o desenvolvimento sustentável e elevando a qualidade de vida da população amazônica.

### **4.1 LEI DE INFORMÁTICA Nº 8.387/91: UMA POLÍTICA PÚBLICA TRANSDISCIPLINAR E MULTISECTORIAL**

Para examinar a Lei de Informática nº 8.387/91 e articular uma conexão com a PP, deve-se fazer primeiramente uma revisão sobre a ZFM. Para Mendonça (2013), por exemplo, a ZFM, uma PP de incentivos fiscais, é uma política de desenvolvimento regional. Esse entendimento está, pois, em concordância com as discussões produzidas ao longo dos capítulos desta dissertação de Mestrado.

Ademais, Mendonça (2013, p. 16) avulta que:

É importante perceber que a política de incentivos fiscais para a Amazônia Ocidental nasceu no bojo das políticas de desenvolvimento regional do regime militar, tendo como característica a centralização política dos processos decisórios na mão da tecnoburocracia da União (Mendonça, 2013, p. 16).

À luz do estudo de Mendonça (2013), verifica-se a relevância da ZFM como uma ferramenta estratégica de desenvolvimento regional, especialmente na Amazônia Ocidental. Ao considerar a origem dessa política no contexto das ações desenvolvimentistas do regime militar, torna-se evidente que os incentivos fiscais foram utilizados como um mecanismo de integração econômica e social dessa região ao restante do país. Assim, a ZFM pode ser vista não apenas como um benefício econômico direto, mas também como um esforço para a estruturação de um modelo de desenvolvimento que busca equilibrar as disparidades regionais e avigorar a coesão nacional.

Desse modo, pode-se concluir que um dos objetivos da ZFM é a promoção do desenvolvimento regional. Por esse motivo, as legislações envolvidas nesse ecossistema devem apoiar o modelo da ZFM na manutenção de seus preceitos, tal como disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967:

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 (Brasil, 1967a, cap. I, art. 1º, grifo nosso).

No que diz respeito à Suframa, Silva (2011, p. 81, grifo nosso) defende que:

A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) é uma autarquia vinculada do MDIC que **tem responsabilidade de construir um modelo de desenvolvimento regional** que utilize de forma sustentável os recursos naturais da biodiversidade amazônica, assegure a viabilidade econômica e **garanta qualidade de vida às populações locais**. Neste sentido, a Suframa atua como agente promotora de investimentos, com responsabilidade de identificar alternativas econômicas e atrair empreendimentos para a região, **com objetivo de geração de emprego e renda para o homem amazônico**.

Nesse passo, não resta dúvidas de que um dos propósitos da ZFM é o desenvolvimento regional, conforme prescrito no Decreto-Lei que a instituiu e nos objetivos constitucionais expostos no quadro 2 (*cf.* subcapítulo 2.2.3).

Outrossim, Mendonça (2013), Holland (2019) e Adeodato (2021) demonstram pontos positivos acerca da atuação da ZFM. No entanto, os autores também ressaltam a necessidade de melhorias para afiançar o progresso dessa política, aspecto que será avaliado oportunamente

em referência ao papel da Lei de Informática nº 8.387/91 no desenvolvimento regional do estado do Amazonas.

Sobre a questão, Nascimento (2021, p. 33, grifo nosso) postula que:

Políticas que visam a internalização de capacitações e mesmo capacidades produtivas devem ser apoiadas e estimuladas, pelos seus efeitos diretos em termos de geração de renda, emprego e comércio, como pelos efeitos indiretos de transbordamentos (*spillovers*) sobre a economia local. Porém, tais políticas, por meio da concessão de incentivos, **devem conter elementos que promovam o desenvolvimento de capacitações regionais.**

A Lei de Informática nº 8.387/91 integra o ecossistema da Política Nacional de Informática, introduzida pela Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984. Essa política, pioneira entre as legislações que tratam dos incentivos fiscais oriundos da produção de bens e serviços de informática, trouxe em seu bojo a preocupação com o desenvolvimento social, abarcando, portanto, um escopo mais amplo do que o averiguado nesta pesquisa. De tal maneira, “a Política Nacional de Informática tem por objetivo a capacitação nacional nas atividades de informática, em proveito do desenvolvimento social, cultural, político, tecnológico e econômico da sociedade brasileira [...]” (Brasil, 1984, art. 2º).

Como debatido no subcapítulo 2.3, a Lei de Informática nº 8.387/91 pode e deve ser considerada uma PP por estabelecer um conjunto de diretrizes e incentivos orientados para o desenvolvimento do domínio de TIC (Brasil, 1991a). A reflexão elencada a seguir sustenta esse pressuposto:

- a) Objetivo de Desenvolvimento Econômico: A lei foi concebida em resposta à Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991<sup>37</sup>, para incentivar o desenvolvimento da indústria de tecnologia da informação no Brasil, ocasionando a inovação e a competitividade do setor (Brasil, 1991b);
- b) Incentivos Fiscais: A legislação oportuniza benefícios fiscais, na modalidade de contrapartida, para empresas que investem pelo menos 5% do faturamento de bens e serviços de informática em PD&I;
- c) Regulação e Normatização: A lei estabelece regras e diretrizes para a atuação das empresas envolvidas no ecossistema de PD&I, garantindo que os investimentos sejam feitos de maneira alinhada aos objetivos nacionais de desenvolvimento; e
- d) Impacto Social e Econômico: Ao fomentar a inovação tecnológica, a lei gera

---

<sup>37</sup> A referida lei “buscou adequar o conceito de empresa brasileira, em substituição a política de reserva de mercado por incentivos fiscais, dando trato indiferente à origem de capital, desde que atendidos certos requisitos” (Nascimento, 2021, p. 31-32).

empregos, amplifica a qualificação profissional e alicerça a economia local, cooperando para o bem-estar social.

A Lei de Informática nº 8.387/91, então, se encaixa claramente na definição de PP, pois é uma intervenção planejada e estratégica do Estado que visa atingir objetivos econômicos e sociais específicos (Brasil, 1991a).

Ao promover a inovação tecnológica e a competitividade de empresas no ramo de TIC, a Lei de Informática nº 8.387/91 tenciona motivar o crescimento econômico sustentável, a geração de empregos qualificados e a expansão da capacidade produtiva do país. A implementação dessa legislação, logo, reflete um planejamento governamental detalhado, que busca direcionar recursos e esforços de forma a maximizar os impactos positivos no campo tecnológico (Brasil, 1991a).

Os incentivos fiscais, ou melhor, as contrapartidas procedentes da lei em apreço operam como catalisadoras, induzindo as empresas a aplicarem seus investimentos em inovação. Essa prática resulta em produtos e serviços mais avançados e competitivos para o mercado (local e global) mediante atividades de PD&I de excelência, realizadas no estado do Amazonas, em especial na cidade de Manaus.

Essa intervenção estatal, destarte, não se limita apenas a questões econômicas, mas também possui um forte componente social. Ao estimular a pesquisa e o desenvolvimento, a lei contribui para a formação de capital humano competente, criando oportunidades para profissionais e pesquisadores brasileiros e consolidando o ecossistema de inovação no país, tal como é admitido pela Associação do Polo Digital de Manaus (2022) e pelos estudiosos Holland (2019) e Cavalcante (2017).

Em geral, a Lei de Informática nº 8.387/91 exemplifica como uma PP bem-planejada pode guiar o desenvolvimento de um setor estratégico e efetuar melhorias econômicas e sociais significativas. Ela evidencia, desse jeito, a capacidade do Estado de intervir eficientemente em áreas prioritárias, assegurando um crescimento equilibrado e sustentável (Brasil, 1991a).

Rememorando as considerações de Farah (2011) sobre a abordagem multidisciplinar e interdisciplinar de PPs, extrai-se que o objetivo da Lei de Informática nº 8.387/91, embora detenha ligação com o desenvolvimento regional, é primordialmente o fomento industrial e tecnológico, consagrando o PIM como um dos principais polos produtivos.

A respeito dessa correlação, a Associação do Polo Digital de Manaus (2022, p. 11-13, grifo nosso) pondera:

Um elemento decisivo para a consolidação do PIM concerne a que a Lei nº 8.387/1991 ao prever que a produção incentivada de bens de TIC exija a realização de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), abre a perspectiva de que a região não apenas consolide sua vocação de polo industrial, mas num futuro próximo possa evoluir para um ‘cluster’ tecnológico, o que **além dos impactos na qualidade dos empregos gerados**, poderá potencializar o surgimento de empreendimentos locais (*startups*) parceiras das grandes empresas que se instalaram na região; **além de dinamizar a própria Zona Franca**, com a atração de novos ICTs, que se somam às Instituições de Ensino e Pesquisa locais, não apenas no desafio de firmar parcerias com a indústria para fortalecer a capacidade de produzir, **mas gradualmente, incentivando o desenvolvimento regional de bens e plataformas**. [...] **A iniciativa, que alcança três décadas de significativa contribuição para o desenvolvimento regional**, para o despertar de novas profissões, para o desenvolvimento da academia e para a produção tecnológica inseridas em produtos presentes no mercado mundial, ainda carece de aprimoramentos, principalmente no que tange à segurança jurídica das empresas investidoras e demais atores do ecossistema (Associação do Polo Digital de Manaus, 2022, p. 11-13, grifo nosso).

Isso posto, depreende-se que a ZFM e a Lei de Informática nº 8.387/91 são dois importantes instrumentos de PP voltados para o desenvolvimento regional. A ZFM, instituída como uma área de livre comércio e incentivos fiscais, tem por meta a promoção do desenvolvimento econômico e regional da Amazônia Ocidental, alavancando a instalação de indústrias e a criação de empregos no local. Enquanto a Lei de Informática nº 8.387/91 foi estabelecida para incitar a produção e a inovação tecnológica no setor de TCI, outorgando benefícios fiscais a empresas que investissem, como contrapartida, em atividades de PD&I (Brasil, 1991a).

A convergência entre a ZFM e a Lei de Informática nº 8.387/91 se dá pelos objetivos e incentivos oferecidos. Empresas instaladas na ZFM podem usufruir dos benefícios fiscais previstos pela Lei de Informática nº 8.387/91, o que amplia as vantagens competitivas e solidifica o polo industrial local. Essa simbiose de PPs permite um ambiente favorável ao desenvolvimento tecnológico e industrial, incrementando a diversificação econômica da região e o avanço do setor de tecnologia da informação no Brasil (Brasil, 1991a).

Em outros termos, a sinergia entre os incentivos fiscais da ZFM e os estipulados pela Lei de Informática nº 8.387/91 cria uma base robusta para o desenvolvimento do estado do Amazonas. Esses benefícios impulsionam a indústria e a inovação tecnológica e ajudam a reduzir desigualdades regionais, a gerar renda e, conseqüentemente, a impelir o crescimento econômico local (Associação do Polo Digital de Manaus, 2022; Holland, 2019).

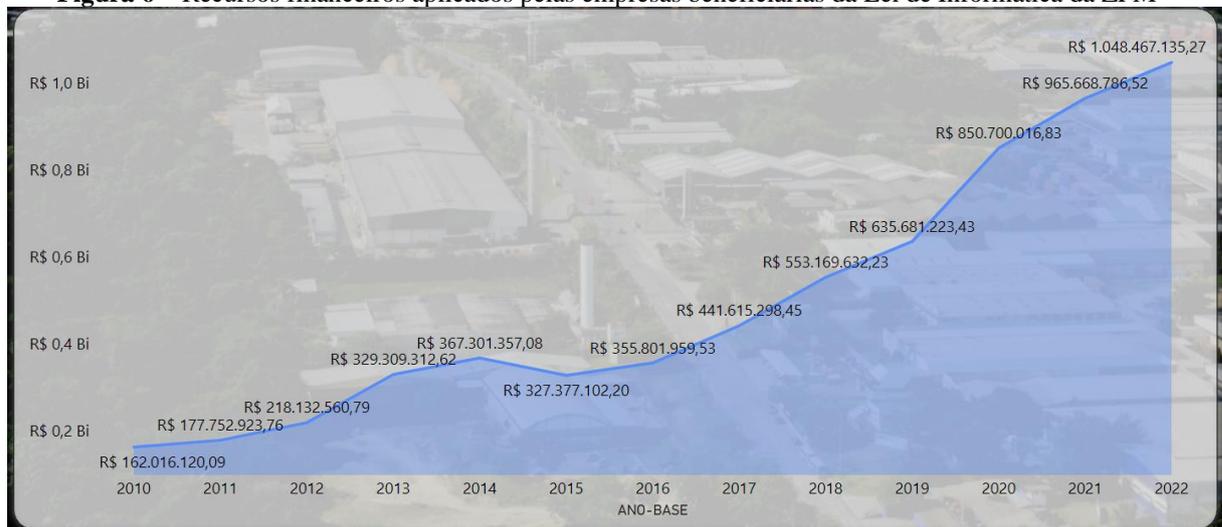
Levando em conta o que foi discorrido, é possível identificar elementos que permitem enquadrar a Lei de Informática nº 8387/91 enquanto uma PP, sobretudo por sua relação com o desenvolvimento regional do Amazonas. Isso se deve ao fato de que a legislação proporcionou uma elevada concentração de investimentos na localidade, conforme será explorado mais

adiante (Brasil, 1991a). Cabe, nesse sentido, compreender as oportunidades e os impactos gerados a partir dos financiamentos em PD&I advindos da contrapartida da lei em questão.

#### 4.2 OS IMPACTOS DA LEI DE INFORMÁTICA Nº 8.387/91

As contrapartidas expostas na figura 6 com as modalidades de aplicações em PD&I são relevantes e expressivas (*cf.* subcapítulo 3.4). Para ilustrar, a figura 6 apresenta um gráfico do período de 2010 a 2022 elaborado pela autarquia em relação aos valores investidos apenas em Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICTs). Convém pontuar que os indicadores preliminares de 2023 ainda não estavam disponíveis até a conclusão desta dissertação:

**Figura 6** – Recursos financeiros aplicados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática da ZFM<sup>38</sup>



**Fonte:** Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2022)

Cavalcante (2017, p. 24) esclarece que “as estatísticas de P&D são um poderoso subsídio na discussão dos governos acerca das políticas científicas, industriais, mudança tecnológica, entre outros”. Dessa forma, como vem sendo abordado, os investimentos em atividades de PD&I decorrentes da Lei de Informática nº 8.387/91 são contrapartidas para a concessão da redução do II e isenção do IPI (Brasil, 1991a).

Nesse contexto, é elementar apreender as atividades exigidas no artigo 2º, § 3º da Lei de Informática nº 8.387/91 e no artigo 5º do Decreto nº 10.521, de 15 de outubro de 2020<sup>39</sup>, que

<sup>38</sup> Recursos financeiros aplicados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática da ZFM nas ICTs credenciadas pelo CAPDA, em atendimento ao artigo 2º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991 (Brasil, 1991a).

<sup>39</sup> Regulamenta o § 6º do artigo 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e o artigo 2º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, os quais tratam do benefício fiscal concedido às empresas que produzem bens e

a regulamenta. O artigo 21 do Decreto nº 10.521/2020 lista as atividades consideradas de pesquisa desenvolvimento e inovação nos termos abaixo:

I – pesquisa básica – trabalho experimental ou teórico executado primariamente para a aquisição de novo conhecimento dos fundamentos subjacentes aos fenômenos e fatos observáveis, sem qualquer aplicação particular ou uso em vista;

II – pesquisa aplicada – pesquisa original realizada com o objetivo de adquirir conhecimento, a qual é primariamente dirigida a um objetivo ou a um alvo prático específico;

III – desenvolvimento experimental – trabalho sistemático, baseado em conhecimento pré-existente e destinado a produzir novos produtos e processos ou aperfeiçoar os já existentes;

IV – inovação tecnológica – implementação de produtos, bens e serviços ou de processo tecnológico novo ou significativamente aprimorado;

V – formação ou capacitação profissional – aquelas de níveis médio, superior ou de pós-graduação, em áreas consideradas prioritárias pelo CAPDA, ou aquelas vinculadas às atividades de que tratam os incisos I ao IV; e

VI – serviços de consultoria científica e tecnológica – estudos, ensaios e testes, atividades de normalização, gestão de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, de gestão tecnológica, de fomento à invenção e à inovação e de gestão e controle da propriedade intelectual gerada nas atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, desde que associadas a quaisquer das atividades previstas nos incisos de I ao IV (Brasil, 2020, art. 21).

Os conceitos expostos têm por referência as definições apresentadas no Manual de Frascati<sup>40</sup>, que determina as atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) como “trabalho criativo e sistemático empreendido para aumentar o volume de conhecimento, abrangendo o conhecimento do homem, da cultura e da sociedade, bem como inventar novas aplicações do conhecimento disponível” (OCDE, 2016, p. 40).

Nessa perspectiva, o Decreto nº 10.521/2020 extrapola os tipos de atividades de PD&I, posto que, à época da publicação da sétima e mais recente edição do manual supracitado, que se restringia à abordagem de P&D, a classificação era apenas de: pesquisa básica, pesquisa aplicada e desenvolvimento experimental. Para ser caracterizada como P&D, a atividade precisaria ser: a) inovadora/original; b) criativa; c) incerta; d) sistêmica; e e) transferível e/ou reprodutível (OCDE, 2016, p. 41).

Até outubro de 2023, essas atividades produziram os seguintes resultados positivos para o estado do Amazonas:

---

serviços do setor de TIC na ZFM e que investem em atividades de PD&I na Amazônia Ocidental ou no estado do Amapá (Brasil, 1967a, 1991a).

<sup>40</sup> Manual elaborado pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1963, com sua publicação mais recente ocorrendo em 2015 em sua sétima revisão.

**Figura 7 – Indicadores de Resultados Técnicos de PD&I**

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2023a)

O efeito da capacitação de recursos humanos é reiteradamente defendido por pesquisadores do tema, como Silva (2011), Mendonça (2013), Cavalcante (2017), Holland (2019) e Adeodato (2021). Todavia, segundo Silva (2011, p. 57), o resultado obtido está aquém do esperado quando comparado com a monta de investimentos realizados:

A capacidade tecnológica de um país depende, em grande parte, da formação de recursos humanos capacitados, pelo grau de consistência dos investimentos inovativos existentes – de longo prazo, contínuos e de grande porte. A estratégia adotada pelo Brasil para geração de conhecimento, por meio de pesquisa acadêmica tem se demonstrado insuficiente para transformar a realidade da área de Ciência, Tecnologia e Informação (CT&I) no país. A produção acadêmica é extremamente importante para geração de massa crítica e conhecimento. Isto é fato.

Somando as conclusões em pós-graduações *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado) indicadas na figura 7, tem-se um total de 148 trabalhos defendidos em um período de 31 anos (1991-2022), ou seja, o quantitativo sequer chega a cinco por ano. Dado o investimento realizado, a capacidade instalada e as expectativas de retorno, esse número é considerado inapropriado, uma vez que sugere que o potencial acadêmico e científico não está sendo plenamente atingido. Nesse caso, o baixo desempenho pode afetar a contribuição do programa para o desenvolvimento regional e a qualidade do ensino e da pesquisa.

Salienta-se que atualmente o CAPDA conta com 62 instituições científicas e de inovação tecnológicas devidamente habilitadas para receber investimentos destinados à execução de projetos de PD&I (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2023b).

Não obstante, a lenta caminhada no fomento à capacitação tem impactado diretamente o nível de inovação gerado na região.

Outras avaliações seguem prejudicadas, já que as informações ainda carecem de transparência. Esses dados não estão disponíveis no sítio “Resultados da política de PD&I”, nas partes de “Projetos de PD&I de destaque” e “Estudos Internos e Externos”, em decorrência da página ainda estar em construção (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2023c).

Ademais, Vasconcellos e Garcia (1998), ao versarem sobre o desenvolvimento regional, afirmam que o foco está nos esforços da sociedade local para aperfeiçoar os indicadores de bem-estar econômico e social. No contexto do bem-estar social, os autores averigam uma gama de direitos envolvidos, como: a) redução dos níveis de pobreza; de desemprego e de desigualdade; e b) melhoria nas condições de saúde, de alimentação, de educação e de moradia.

Os direitos associados ao bem-estar social são interdependentes e inter-relacionados<sup>41</sup>, formando um sistema abrangente que visa garantir a dignidade humana e promover o desenvolvimento integral dos indivíduos. No que tange aos índices de capacitação de recursos humanos – isto é, a educação como direito de todos (art. 205 da CRFB/1988) –, a Lei de Informática nº 8.387/91 auxilia o desenvolvimento regional do estado do Amazonas, embora essa contribuição ainda seja compreendida como insatisfatória (Brasil, 1991a).

Lamentavelmente, após mais de 30 anos, a autarquia não disponibiliza elementos suficientes no *site* da Suframa para mensurar a eficiência ou a mínima atuação da legislação em prol do desenvolvimento regional. Na mesma esteira, observa-se uma situação parecida com os indicadores de Lei de Informática do restante do Brasil (Lei nº 8.248/91). A divulgação de informações e componentes suficientes de avaliação implicariam a concretização de uma etapa do *policy cycle* na busca por aprimoramento das propostas vigentes e/ou por novas abordagens para substituir aquelas que se tornaram obsoletas.

O sítio eletrônico do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) exhibe, em sua página inaugural sobre Lei de Informática, um campo denominado “Resultados da Lei de TICs” (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2021a), que se desdobra nas opções mostradas na figura 8:

---

<sup>41</sup> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, [2016, cap. II, art. 6º).

**Figura 8 – Lei de TICs: Resultados**

**Fonte:** Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2021a)

Verifica-se que o relatório estatístico mais recente retoma ao ano de 2021. Apesar de parcialmente desatualizado, tal documento é bastante detalhado, diferentemente do que ocorre com as informações da Suframa, permitindo, ao menos, discernir quais as áreas de aplicação dos recursos da Lei de TICs nº 8.248/91 (Figura 9):

**Figura 9 – Área de aplicação dos investimentos da Lei de TICs nº 8.287/91**

Área de Aplicação	Quantidade
INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	1197
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	975
ATIVIDADES PROFISSIONAIS, CIENTÍFICAS E TÉCNICAS	412
EDUCAÇÃO	40
OUTRAS ATIVIDADES DE SERVIÇOS	43
COMÉRCIO; REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS	4
SAÚDE HUMANA E SERVIÇOS SOCIAIS	21
ELETRICIDADE E GÁS	5
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E SERVIÇOS COMPLEMENTARES	7
ATIVIDADES FINANCEIRAS, DE SEGUROS E SERVIÇOS RELACIONADOS	3
TRANSPORTE, ARMAZENAGEM E CORREIO	4
ARTES, CULTURA, ESPORTE E RECREAÇÃO	4
TOTAL	2715

**Fonte:** Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2021b)

É esperado um maior investimento em “Indústrias de Transformação” e “Informação e Comunicação”, na medida em que as atividades de desenvolvimento experimental e inovação tecnológica resultam em produtos e/ou processos. Contudo, a principal questão concernente ao incentivo da capacitação é que, na ausência de profissionais suficientemente preparados e com sólida formação em pesquisa científica, os avanços tendem a ser rasos.

Sob essa ótica, esta dissertação está em harmonia com a reflexão de Silva (2011, p. 56), já abordada neste capítulo, particularmente no que toca à proposição de que “a capacidade tecnológica de um país depende, em grande parte, da formação de recursos humanos capacitados, pelo grau de consistência dos investimentos inovativos existentes – de longo prazo, contínuos e de grande porte [...]”.

Conquanto os resultados não sejam do Amazonas e da área de abrangência da Lei de Informática, objeto deste estudo, é possível empreender uma análise extensiva das Leis nº 8.248/91 e nº 8.387/91 em razão de terem os mesmos objetivos.

As indagações acerca da transparência de informações sobre as Leis de Informática decorrem da idêntica obrigação legal prevista em ambas as legislações. A Lei nº 8.248/91, no artigo 11, § 16, determina que “os Ministérios da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações divulgarão, a cada 2 (dois) anos, relatórios com os resultados econômicos e técnicos advindos da aplicação desta Lei no período” (Brasil, 1991b, art. 11). Da mesma forma, a Lei nº 8.387/91, no artigo 2º, § 16, preconiza que “os Ministérios da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações divulgarão, a cada 2 (dois) anos, relatórios com os resultados econômicos e técnicos advindos da aplicação desta Lei no período” (Brasil, 1991a, art. 2º).

Deve-se reportar que, em 2018, a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE, 2018) efetuou uma pesquisa intitulada “Impactos da Lei de Informática no Brasil. A importância da continuidade e aperfeiçoamento deste marco legal”. Porém, o trabalho não englobou os resultados da Lei de Informática da ZFM nº 8.387/91, restringindo-se à avaliação da Lei de Informática nº 8.248/91.

Em publicação lançada em janeiro de 2024 (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2024), há a seguinte assertiva:

Na área de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) **foi atingido o registro de 143 instituições credenciadas no Comitê de Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (CAPDA)** e, portanto, **aptas a receber recursos da Lei de Informática para desenvolver pesquisa, desenvolvimento, inovação e capacitação profissional** no Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima, com aplicação de recursos estimados em R\$ 1,73 bilhão. As unidades credenciadas fora de Manaus já representam 44% do total de unidades credenciadas no Comitê, resultado do compromisso da Suframa em expandir o conhecimento sobre as oportunidades e benefícios advindos da Lei de Informática da ZFM para toda a população regional (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2024, grifo nosso).

Mesmo com a alegação entusiasta da autarquia, não é possível traçar qualquer relação entre o efeito da aplicação dos investimentos em PD&I e o crescimento das instituições credenciadas pelo CAPDA. Isso evidencia a falta de um ciclo coeso de PP, conforme apresentado no subcapítulo 2.2.1, e consequentemente a falta de avaliações e *feedbacks* que poderiam subsidiar ações futuras do ator de PP, como relevam Secchi e Coelho (2022) e Menezes (2019).

Nessa direção, importa assinalar que “transparência e integridade são, via de regra, a pedra angular da ciência e, na maioria das vezes, práticas transparentes e íntegras são associadas com qualidade” (Alves; Costa, 2021, p. 4). Em virtude disso, a ausência de dados satisfatórios dificulta e até inviabiliza uma investigação mais aprofundada dos impactos ora pretendidos. Esse obstáculo não se limita à produção acadêmica, mas também afeta a própria sociedade ou os demais atores que pretendam colaborar com essa política.

Para viabilizar a efetivação das atividades de PD&I no âmbito da ZFM, a Suframa, enquanto um ator de PP (*cf.* subcapítulo 2.2.2). 2.2.2 Atores *no policy cycle*, fornece um apoio técnico e administrativo ao Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (CAPDA) (Cavalcante, 2017). O CAPDA, por seu turno, tem sua atuação exclusivamente voltada para as atividades de PD&I. Considerando sua institucionalidade concentrada no tema, destacam-se algumas das competências do órgão, em conformidade com o disposto no artigo 5º da Resolução nº 8, de 29 de outubro de 2019 do CAPDA:

- (i) gerir os recursos oriundos da Lei de Informática da ZFM;
- (ii) definir critérios, credenciar e descredenciar as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (as incubadoras e as aceleradoras);
- (iii) definir os programas e projetos a serem contemplados com recursos obrigacionais investidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT);
- (iv) estabelecer os programas e as áreas que serão consideradas prioritários; e
- (v) coordenar a elaboração e implantação de PPs para gestão das atividades de PD&I (Brasil, 2019, art. 5º).

A determinação de programas e áreas que serão prioritários é de grande relevância para o desenvolvimento regional – artigo 2º, I da Resolução nº 4, de 12 de setembro de 2017 (Brasil, 2017). Nessa conjuntura, a partir de 2016, cinco frentes de atuação foram escolhidas para vigência: a) Economia Digital (2016); b) Formação de Recursos Humanos (2017); c) Bioeconomia (2017); d) Indústria 4.0 e Modernização Industrial (2018); e e) Fomento ao Empreendedorismo Inovador (2018). Tais programas prioritários são um meio para que o órgão deliberativo da Suframa implemente PPs.

A despeito disso, apenas três dos programas estão em funcionamento, uma vez que o Programa de Formação de Recursos humanos e o de Economia Digital estão suspensos devido à falta de coordenadores ativos desde as resoluções de descredenciamento publicadas em 2021 e 2022. A interrupção do Programa Prioritário de Formação de Recursos Humanos representa um retrocesso, pois, consoante à Silva (2011), “a capacidade tecnológica de um país depende, em grande parte, da formação de recursos humanos capacitados”.

Tendo em mente que as PPs destinadas à ciência, tecnologia e inovação desempenham dois papéis fundamentais – incentivar a ampliação dos esforços de inovação e gastos em CT&I nas empresas e realizar atividades de apoio à CT&I (preparação de infraestrutura tecnológica, capacitação de recursos humanos especializados e criação de vínculos entre os agentes que constituem o Sistema Nacional de Inovação, por exemplo) –, é notável a incumbência do CAPDA na promoção e execução de PPs voltadas para inovação científica (Silva, 2011).

Em consequência da expressividade do valor arrecadado com os investimentos da Lei nº 8.387/91, a gestão da PP de inovação tecnológica carece de atenção da Suframa a fim de atender aos usuários dos serviços da autarquia, que deve agir com eficiência e em alinhamento com os Princípios da Administração Pública Geral.

Verifica-se, além disso, que a Suframa exerce um encargo crucial na administração e operacionalização da ZFM. Em sintonia com as políticas de desenvolvimento nacional, a superintendência visa maximizar os benefícios dos incentivos fiscais para o desenvolvimento econômico e industrial da região, possibilitando a oferta de emprego e estimulando a inovação tecnológica.

Para cumprir seu propósito de promover o desenvolvimento regional da sua área de abrangência, sobretudo em relação ao estado do Amazonas, a Suframa atua como agência promotora de investimentos (Silva, 2011). Apoiada em educação, ciência, tecnologia e inovação e sendo advogada dos interesses regionais frente ao governo federal (Rey, 2019), a autarquia é agente atrator da análise, do estudo e de eventuais propostas para elaboração e/ou adequação das PPs (art. 23<sup>42</sup>, V c/c 218 e 2019-A, CRFB/1988) de CT&I:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

Art. 219-A. A União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei (Brasil, [2016, arts. 118-119-A).

---

<sup>42</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação [...]” (Brasil, [2016], cap. II, art. 23).

Silva (2011), ao analisar o contexto das PPs, conclui que muitas delas fracassam por falta de planejamento, estratégia e orientação adequados, o que revela a importância do debate trazido no capítulo 1, especialmente quanto ao ciclo de PP e aos seus agentes. Por esse motivo, este trabalho buscou averiguar se e como a Lei de Informática nº 8.387/91 era capaz de contribuir para o desenvolvimento regional do estado do Amazonas.

#### 4.3 OPORTUNIDADES DA LEI DE INFORMÁTICA Nº 8.387/91

Com fundamento nas leituras e análises que compuseram esta dissertação, pode-se constatar que as Leis de Informática nº 8.248/91 e nº 8.387/91 são alguns dos instrumentos brasileiros de PPs em CT&I. Nesse viés, a Lei nº 8.387/91, voltada para a Amazonia Ocidental e o estado do Amapá, tem como principal mecanismo a concessão de incentivos fiscais, induzindo o investimento em atividades de PD&I por parte da iniciativa privada mediante deduções, amortizações, depreciações ou crédito fiscal (Brasil, 1991a; Cavalcante, 2017).

Argumenta-se que a Lei nº 8.384/91, após três décadas de sua promulgação, não tem alcançado os objetivos desejados de fortalecer a cadeia produtiva-tecnológica e fomentar a internacionalização da indústria brasileira de informática (Cavalcante, 2017). A legislação também tem se mostrado ineficiente na superação de importantes desafios para o desenvolvimento do país e na mitigação do problema estrutural do *déficit* comercial no ramo eletrônico brasileiro (Garcia; Roselino, 2004).

Essas observações mostram a necessidade de revisão e atualização da Lei de Informática da ZFM nº 8.384/91 no sentido de adequá-la aos cenários econômicos, sociais e tecnológicos contemporâneos emergentes. É preciso ponderar, assim, a rápida evolução do setor de TIC e a crescente urgência de melhoria estrutural na sociedade amazonense.

A proposta de revisão e atualização legislativa recebeu recentemente respaldo de uma publicação ocorrida em 5 de julho de 2024. Na oportunidade, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia<sup>43</sup>, com a Resolução nº 2, de 5 de julho de 2024, estabeleceu as Comissões Temáticas Setoriais, incluindo o desenvolvimento social:

Art. 3º Ficam criadas quatro Comissões Temáticas Setoriais para debate de temas referentes aos eixos estruturantes da Estratégica Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e proposição de matérias a serem abordadas pelo Pleno do Conselho:

---

<sup>43</sup> Instituído pela Lei nº 9.257, de 9 de janeiro de 1996 (Brasil, 1996).

I – Comissão I – Recuperação, expansão e consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação;

II – Comissão II – Reindustrialização em novas bases e apoio à inovação nas empresas;

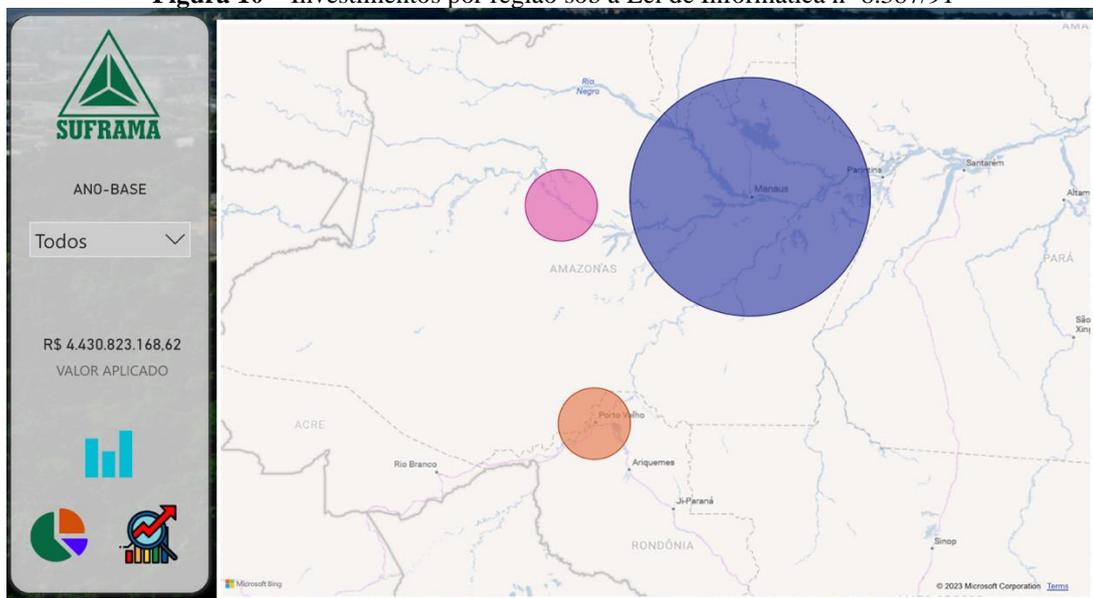
III – Comissão III – Ciência, Tecnologia e Inovação para programas e projetos estratégicos nacionais; e

IV – Comissão IV – Ciência, Tecnologia e Inovação **para o desenvolvimento social** (Brasil, 2024b, cap. II, art. 3º, grifo nosso).

Haja vista que o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia possui um escopo nacional, diferentemente da Lei nº 8.384/91, as suas áreas temáticas foram caracterizadas de modo mais genérico e abrangente. Todavia, pode-se fazer conexões com a Lei de Informática nº 8.384/91, conduzindo a atenção para o âmbito regional.

Em continuidade, no estudo em prol da relação da Lei nº 8.384/91 com o desenvolvimento regional, extraiu-se um gráfico elaborado pela Suframa em seu sítio eletrônico (Figura 10). Esse gráfico demonstra que, apesar da legislação englobar os estados da Amazônia Ocidental (Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima) e o estado do Amapá, a concentração de investimentos ainda se dá majoritariamente na capital amazonense:

**Figura 10** – Investimentos por região sob a Lei de Informática nº 8.387/91



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2022)

Dessa maneira, esta pesquisa levantou algumas possibilidades de aperfeiçoamento da política de TIC, a Lei de Informática nº 8.387/91:

- a) estabelecer um fluxograma de gestão da política com período definido de avaliação e revisão, visando estabelecer indicadores de impactos para aferir e monitorar os

resultados das atividades de PD&I e dos seus investimentos;

- b) incluir a participação de diferentes atores, ou *stakeholder*, como academia, indústria, governo e sociedade civil, no processo de avaliação e revisão, buscando garantir que diversas perspectivas sejam consideradas e que a transparência e a legitimidade do processo sejam ampliadas;
- c) fazer levantamentos contínuos, com frequência mínima anual, acompanhados de relatórios públicos, sob interveniência do CAPDA da região de abrangência, para visitar e expandir as áreas prioritárias. O intuito é criar projetos de cunho social que atinjam todas as camadas da população, em um esforço similar ao realizado pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, com a publicação da Resolução nº 2, de 5 de julho de 2024 (Brasil, 2024b);
- d) reestabelecer o Programa Prioritário de Formação de Recursos Humanos, diversificar as áreas de formação e incluir programas de capacitação contínua em parcerias com instituições internacionais a fim de elevar a qualidade da formação e instigar sua difusão para fora da Região Metropolitana de Manaus; e
- e) fomentar o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis a partir do estímulo de Programas Prioritários em *startups* que proporcionem a integração dessas tecnologias nas PPs e nas cadeias produtivas locais.

Para direcionar as atividades de PD&I com foco no desenvolvimento regional do Amazonas, é basilar adotar uma abordagem integrada que leve em conta as especificidades da área e utilize os incentivos oferecidos pela Lei de Informática nº 8.387/91. Essa legislação tem o potencial de transformar o panorama econômico e social da região, alavancando a inovação tecnológica, gerando empregos qualificados e viabilizando o surgimento de novas empresas e *startups*.

Em adição, a articulação de parcerias entre universidades, centros de pesquisa e setor industrial pode intensificar a transferência de tecnologia e conhecimento, fortalecendo a capacidade de inovação e competitividade local. Logo, a Lei de Informática nº 8.387/91 pode deixar um legado significativo para o estado do Amazonas, propulsando o desenvolvimento sustentável, diversificando a economia e melhorando a qualidade de vida da população através da valorização de recursos humanos e naturais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação abordou o seguinte problema de pesquisa: como a Lei de Informática nº 8.387/91, enquanto PP, tem contribuído para o desenvolvimento regional do estado do Amazonas? Para contemplar a questão, as discussões foram divididas em três momentos no texto.

No primeiro capítulo, foram apresentados estudos e conceitos sobre PPs à luz do materialismo histórico-dialético, uma vez que a Lei, objeto de investigação, é uma modalidade de PP de TIC. Ao explorar a literatura acerca de tal tema, verificou-se o cenário brasileiro na formulação, implementação e avaliação de ações e programas governamentais.

A partir de Secchi e Coelho (2022) e Menezes (2019), foi possível compreender as fases pelas quais as PPs devem percorrer para que a efetividade das iniciativas e dos projetos fossem aferidos e mensurados, a saber: identificação de problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e, caso caiba, extinção.

Propôs-se, por meio dos “Tipos de políticas públicas” (subcapítulo 2.2.3), avultar a necessidade de abordagens integradas e multidimensionais para tratar do desenvolvimento regional brasileiro, antes de dar início propriamente ao debate das PPs voltadas a esse campo. Isso porque há uma interconexão entre a constituição dos direitos de segunda geração e a busca pela concretização dos direitos de primeira geração, tal como defendido por Bucci (2006).

O primeiro capítulo foi encerrado levando em consideração a CRFB de 1988. Começando pelos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme o artigo 3º, inciso I, que visa “garantir o desenvolvimento regional”, caminhando pela ordem econômica e pela política de desenvolvimento urbano e chegando à manutenção da ZFM como “área de livre comércio, de exportação e importação e de incentivos fiscais”, a primeira parte do texto foi finalizada com a demonstração da ZFM como um agente, ou seja, como uma PP de desenvolvimento regional do estado do Amazonas (Brasil, [2016]).

Após a introdução da ZFM, o segundo capítulo concentrou-se na compreensão da região amazônica, revelando suas tentativas de povoamento desde o ciclo da borracha até a concepção do modelo ZFM. Nessa orientação, indicou-se que a ZFM foi criada em 28 de fevereiro de 1967, com a publicação do Decreto-Lei nº 288, e teve sua proposta renovada ao longo dos anos, permanecendo atualmente em vigor até 2073.

Ademais, no capítulo em destaque, observou-se a ausência de elementos contundentes suficientes que pudessem afastar as críticas à continuidade do modelo, geralmente levantadas por atores das regiões sul e sudeste do Brasil, de acordo com Holland (2019). Diante disso, tal

capítulo se atentou a reafirmar a atuação da ZFM no desenvolvimento regional, em atendimento aos objetivos constitucionais. Foram expostas, nesse sentido, as perspectivas de Cavalcante (2020b) e Tolentino (2021), que corroboram as premissas desta dissertação: de que ocupação não remete obrigatoriamente ao desenvolvimento.

Convém frisar que o desenvolvimento regional tenciona oportunizar uma vida digna em sociedade e reduzir as desigualdades perante os demais territórios do país. Para isso, é essencial captar incentivos, ou melhor, facultar uma contrapartida, propiciando investimentos em atividades de PD&I em substituição ao pagamento de impostos. Nesse caso, torna-se necessário definir objetivos claros para que os resultados e os impactos regionais possam ser discutidos e avaliados sazonalmente. Assim, o segundo capítulo também abarcou a Lei de Informática nº 8.387/91 e evidenciou sua transversalidade como PP de desenvolvimento regional do Amazonas, atendendo ao segundo objetivo específico proposto nesta dissertação.

Por fim, o terceiro e último capítulo teve como finalidade analisar o ecossistema da Lei de Informática, com ênfase em seu papel como uma PP transdisciplinar e multisetorial no desenvolvimento regional, atuando como atrator estratégico. Pode-se reconhecer que a falta de um planejamento tático e bem-formulado, a exemplo do “Ciclo de políticas públicas”, dificulta o fomento ao desenvolvimento regional. Embora seja possível averiguar contribuições positivas durante a vigência da legislação (33 anos), ao se considerar os resultados proporcionais ao longo desse tempo, os impactos são limitados e voltados para a capacitação de recursos humanos e empregabilidade.

Vale mencionar que a capacitação de recursos humanos é fundamental para elevar o grau de complexidade dos projetos de PD&I. Nesse ponto, a Lei de Informática nº 8.387/91 e o CAPDA apresentam um viés favorável ao estabelecer o programa prioritário de recursos humanos, porém, em concordância com os princípios do “ciclo de políticas públicas”, a sua implementação não é suficiente, sendo indispensável revisar, avaliar e analisar as ações colocadas em prática (Brasil, 1991a).

O estabelecimento de áreas prioritárias pelo CAPDA é uma alternativa para auxiliar a Suframa na gestão de aplicação dos recursos oriundos da Lei de Informática nº. 8.387/81. Entretanto, essa iniciativa também requer revisão e refinamentos com períodos e metas previamente estipulados para que haja uma avaliação real da efetividade das ações empreendidas pela autarquia em cumprimento aos objetivos fundamentais.

Apesar do papel inicial da Lei de Informática nº 8.387/91 estar mais em sintonia com a ampliação dos esforços de inovação e gastos em CT&I e a realização de atividades de apoio à CT&I (preparação de infraestrutura tecnológica e capacitação de recursos humanos, por

exemplo), é cristalina a carência de uma linha de atuação orientada para o desenvolvimento regional. Afinal, todo recurso humano capacitado precisa de um amparo local estruturado para se manter no estado, pois, caso contrário, haverá exportação de capital humano. Por conseguinte, não basta somente capacitar, é primordial que o indivíduo desfrute de condições adequadas de moradia, transporte, educação, lazer e cultura, tendo acesso aos elementos vitais para uma vida digna e equilibrada

Destarte, o terceiro capítulo confirmou a hipótese desta dissertação de Mestrado. Como sugestão, foram apontados espaços para aperfeiçoar as informações e para aferir os impactos do estímulo ao desenvolvimento regional com a Lei de Informática nº 8.387/91. Em função disso, oportunidades de melhoria da legislação foram eleitas.

É oportuno registrar que, na construção do terceiro capítulo, foram detectados alguns obstáculos, incluindo limitações metodológicas devido à ausência de dados disponíveis e de amostras de pesquisa no tema escolhido. Por esse motivo, espera-se que futuros trabalhos consigam superar essa barreira em decorrência da repercussão da legislação em pauta no cotidiano da cidade de Manaus e do estado do Amazonas.

Levando em consideração que a ZFM está com a vigência prevista até 2073, quais são as expectativas para a região para os próximos 10, 20 e 30 anos? Como a Lei de Informática nº 8.387/91 atuará? Em que prazo o CAPDA definirá novas áreas prioritárias? Sem métricas, é inviável determinar adequadamente os efeitos (positivos ou negativos) de uma ação. Isso significa que é chegado o momento de cumprir com a proposta da avaliação de tal PP.

Nessa perspectiva, esta investigação buscou contribuir para o debate da Lei de Informática nº 8.387/91 e de seu papel no desenvolvimento regional do Amazonas a partir do alto investimento realizado na região, com objetivo de instigar questionamentos sobre o produto das atividades de PD&I para o estado. Ainda, recomenda-se a continuidade e a expansão de estudos focados na efetividade da Lei de Informática nº 8.387/91 para o desenvolvimento regional, pois, além de ser um tópico relevante para a sociedade, garante o investimento em bem-estar e qualidade de vida aos habitantes de Manaus.

Iniciativas, desse modo, mostram-se cruciais na manutenção e intensificação do desenvolvimento da Amazônia, com destaque a PPs bem-planejadas e executadas a fim de se alcançar propósitos econômicos e sociais a longo prazo. Nessa linha de raciocínio, as estratégias na condução das PPs de CT&I e das atividades de PD&I devem ser repensadas, direcionando as demandas de fomento ao desenvolvimento regional. Essa prática intenta evitar que a realidade local – em termos de desenvolvimento e em áreas como saúde, educação e outras

relacionadas aos direitos sociais (art. 6º, CRFB/1988) – se torne contraditória no que diz respeito à obrigação gerada e, conseqüentemente, aos significativos investimentos.

Ante o exposto, é válido que o poder público, em parceria com o setor privado e a sociedade civil, reavalie a legislação atual e promova revisões e reformas, principalmente na transparência nos resultados e nos medidores de eficiência, a fim de instigar o desenvolvimento regional do estado do Amazonas.

Mediante o cenário apresentado e a renovação da ZFM até 2073, é pertinente avaliar se o modelo vigente e a atuação da Suframa estão aderindo aos princípios fundamentais da Administração Pública, como o da finalidade. Nesse quadro, a proposta desta dissertação baseou-se na revisão jurídico-empírica, seguindo o método hipotético-dedutivo e apoiando-se em estudos bibliográficos, documentais e descritivos. A análise, por sua vez, incluiu artigos científicos, atas de reuniões e indicadores de desempenhos divulgados por órgãos oficiais.

## REFERÊNCIAS

- ABINEE. **Impactos da Lei de Informática no Brasil**: a importância da continuidade e aperfeiçoamento deste marco legal. São Paulo: Abinee, 2018. Disponível em: [https://www.ipdeletron.org.br/wwwroot/pdf-publicacoes/47/cartilhalinformatica\\_06indd.pdf](https://www.ipdeletron.org.br/wwwroot/pdf-publicacoes/47/cartilhalinformatica_06indd.pdf). Acesso em: 3 jun. 2024.
- ADEODATO, S. Zona Franca de Manaus busca evolução. **Página 22**, São Paulo, 26 jul. 2021. Disponível em: <https://pagina22.com.br/2021/07/26/zona-franca-de-manaus-busca-evolucao/>. Acesso em: 26 jun. 2023.
- ALMEIDA FILHO, C. **A realização do direito humano à moradia**. São Paulo: Editora Tirant Lo Blanch, 2023.
- ALVES, C. P. de L.; COSTA, G. G. da. Transparência e integridade em pesquisa: dos problemas às potenciais soluções. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 5, p. 1-4, fev. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-22562021024.210239>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbagg/a/d4MY97dsQDsnLtNy5kLxf5N/?lang=pt>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- AMAZONAS. Tribunal de Justiça do estado do Amazonas (2ª Câmara). **Agravo de Instrumento 4005357-70.2021.8.04.0000**. Agravo de Instrumento. Direito Processual Civil. Direito Constitucional. Tutela antecipada. Análise dos requisitos do art. 300, do CPC. Demonstração. Princípio republicano. Liberdade de expressão. Manifestação de opinião acerca de detentor de mandato eletivo. Art. 5º, IV e V, da Constituição da República. Extrapolação dos limites razoáveis. Ausência de elementos que embasem o conteúdo da opinião emitida considerando um mero juízo de possibilidade. Potencialidade de induzir a opinião pública a erro. Recurso conhecido e provido. Relator: Délcio Luís Santos, 18 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-am/1869383629>. Acesso em: 26 jun. 2024.
- ANDRADE, A. N. **Práticas pedagógicas com tecnologias digitais e saberes docentes**: estudos do constructo seres humanos com mídias e análise documental do Ensino Remoto Emergencial em Manaus. 2024. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2024. Disponível em: [https://www.educanorte.prosp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/2024/TESE\\_ALEXANDRA\\_NA\\_SCIMENTO\\_DE\\_ANDRADE\\_02\\_02\\_2024\\_DEFESA.docx25032024.pdf](https://www.educanorte.prosp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/2024/TESE_ALEXANDRA_NA_SCIMENTO_DE_ANDRADE_02_02_2024_DEFESA.docx25032024.pdf). Acesso em: 26 jun. 2024.
- ANPED. **A produção científica sobre Educação Superior no Brasil: 1968-2000**. Porto Alegre: ANPED, 2002. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ELL3Z35YdZKaFYcyRQIEDc7Ewv8oeNfi/view>. Acesso em: 15 jul. 2024.
- ASSOCIAÇÃO DO POLO DIGITAL DE MANAUS. **30 anos da Lei de Informática da Zona Franca de Manaus**: importância para a região, impactos e externalidades deste marco legal. Manaus: Editora EDUA, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2022/12/polo-digital-de-manaus-lanca-e-book-sobre-a-lei-da>

informatica-na-regiao-amazonica/ebook-30anos\_li\_zfm-1-\_compressed.pdf. Acesso em: 17 jun. 2023.

ASSUNÇÃO, J.; SCHUTZE, A.; HOLZ, R. Aprimorando a Zona Franca de Manaus: lições da experiência internacional. **Amazônia 2030**, Rio de Janeiro, 10 jun. 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/aprimorando-zona-franca-manaus/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

ATOR. *In*: MICHAELIS. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2024. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/ator/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BENCHIMOL, S. I. **Zona Franca de Manaus**: polo de desenvolvimento industrial. Manaus: Universidade do Amazonas, 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 7 jun. 2024.

BRASIL. **Brasil no rumo certo**. Brasília, DF: Secretaria de Comunicação Social, 2023a. Disponível em: [https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/cartilha-reune-as-principais-politicas-publicas-implementadas-em-2023/1512\\_cartilha.pdf](https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/cartilha-reune-as-principais-politicas-publicas-implementadas-em-2023/1512_cartilha.pdf). Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0pwx4zi3hiwai1ekduobdjd9517592584.node0?codteor=790267&filename=PEC+506/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0pwx4zi3hiwai1ekduobdjd9517592584.node0?codteor=790267&filename=PEC+506/2010). Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 7 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.962, de 22 de março de 2024**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.962%2C%20DE%2022,Po%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Desenvolvimento%20Regional](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.962%2C%20DE%2022,Po%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Desenvolvimento%20Regional). Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.521, de 15 de outubro de 2020**. Regulamenta o § 6º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e o art. 2º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, que tratam do benefício fiscal concedido às empresas que produzem bens e serviços do setor de tecnologia da informação e de comunicação na Zona Franca de Manaus e que investem em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação Amazônia Ocidental ou no estado do Amapá. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10521-15-outubro-2020-790732-normaatuizada-pe.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

**BRASIL. Decreto nº 11.217, de 30 de setembro de 2022.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm). Acesso em: 10 maio 2024.

**BRASIL. Decreto nº 11.435, de 10 de março de 2023.** Regulamenta a Lei Complementar nº 134, de 14 de janeiro de 2010, que dispõe sobre a composição do Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11435.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11435.htm). Acesso em: 10 maio 2024.

**BRASIL. Decreto nº 47.757, de 3 de fevereiro de 1960.** Baixa Regulamento estabelecendo normas de execução da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957 e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1960. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D47757.htm#:~:text=DECRETO%20No%2047.757%2C%20DE%203%20DE%20FEVREIRO%20DE%201960.&text=Baixa%20Regulamento%20estabelecendo%20normas%20de,1957%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D47757.htm#:~:text=DECRETO%20No%2047.757%2C%20DE%203%20DE%20FEVREIRO%20DE%201960.&text=Baixa%20Regulamento%20estabelecendo%20normas%20de,1957%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 17 jul. 2023.

**BRASIL. Decreto nº 61.244, de 28 de agosto de 1967.** Regulamenta o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 que altera as disposições da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957 e cria a Superintendência da Zona Franca de Manaus, Suframa. Brasília, DF: Presidência da República, 1967c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/atos/decretos/1967/d61244.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1967/d61244.html). Acesso em: 17 jul. 2023.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967.** Altera as disposições da Lei nº 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. Brasília, DF: Presidência da República, 1967a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm). Acesso em: 17 jun. 2023.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 83, de 5 de agosto de 2014.** Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc83.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2083%2C%20DE,do%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc83.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2083%2C%20DE,do%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art). Acesso em: 17 jun. 2023.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015.** Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm). Acesso em: 8 jun. 2024.

**BRASIL. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007.** Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM;

estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm). Acesso em: 15 maio 2024.

**BRASIL. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953.** Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1953. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/11806.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11806.htm). Acesso em: 10 maio 2024.

**BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em: 6 jun. 2024.

**BRASIL. Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022.** Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/114399.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114399.htm). Acesso em: 8 jun. 2024.

**BRASIL. Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957.** Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do estado do Amazonas, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1957. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13173.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13173.htm). Acesso em: 10 maio 2024.

**BRASIL. Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15173.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.173%2C%20DE%2027%20DE%20OUTUBRO%20DE%201966.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20Plano%20de,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15173.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.173%2C%20DE%2027%20DE%20OUTUBRO%20DE%201966.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20Plano%20de,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A) Ancias. Acesso em: 10 maio 2024.

**BRASIL. Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984.** Dispõe sobre a Política Nacional de Informática, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7232.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7232.htm). Acesso em: 8 jun. 2024.

**BRASIL. Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.** Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18248.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.248](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18248.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.248)

%2C%20DE%2023%20DE%20OUTUBRO%20DE%201991.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20capacita%C3%A7%C3%A3o%20e,Art. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991.** Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18387.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18387.htm). Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.257, de 9 de janeiro de 1996.** Dispõe sobre o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9257.htm). Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19795.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm). Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia. **Resolução CCT nº 2, de 5 de julho de 2024.** Brasília, DF: MCTI, 2024b. Disponível em: [https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros\\_atos/resolucoes/Resolucao\\_CCT\\_n\\_2\\_de\\_02072024.html](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/Resolucao_CCT_n_2_de_02072024.html). Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia-CAPDA. Resolução nº 8, de 29 de outubro de 2019. Aprova o Regimento Interno do CAPDA. **Diário Oficial:** República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, n. 215, p. 159, 29 out. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-8-de-29-de-outubro-de-2019-226220988>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Superintendência da Zona Franca de Manaus. Portaria Suframa nº 602, de 13 de dezembro de 2022. Aprovar o Regimento Interno da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa. **Diário Oficial:** República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, n. 236, p. 88-113, 16 dez. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/regimentosuframa.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Superintendência da Zona Franca de Manaus. Portaria ME/Suframa nº 9.835, de 17 de novembro de 2022. Dispõe sobre o Plano de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – PD&I; a apresentação e julgamento dos projetos de PD&I; e os procedimentos para o acompanhamento e a fiscalização das obrigações previstas no art. 5º do Decreto nº 10.521, de 15 de outubro de 2020. **Diário Oficial:** República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, n. 217, p. 24-31, 18 nov. 2022d. Disponível em:

<https://www.gov.br/suframa/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/regimentosuframa.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia-CAPDA. Resolução nº 4, de 12 de setembro de 2017. Dispõe sobre regras e procedimentos para a aplicação de recursos na execução dos Programas Prioritários para investimentos em pesquisa e desenvolvimento, na área de atuação da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa. **Diário Oficial**: República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, n. 184, p. 62-65, 25 set. 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/pesquisa-e-desenvolvimento/copy\\_of\\_pesquisa-e-desenvolvimento/resolucao-capda-no-4-de-12-de-setembro-de-2017.pdf](https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/pesquisa-e-desenvolvimento/copy_of_pesquisa-e-desenvolvimento/resolucao-capda-no-4-de-12-de-setembro-de-2017.pdf). Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 506, de 2010**. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Transitórias (ADCT), para dispor sobre a prorrogação dos benefícios para a Zona Franca de Manaus, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2010.

Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0pwx4zi3hiwai1ekduobjdi9517592584.node0?codteor=790267&filename=PEC+506/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0pwx4zi3hiwai1ekduobjdi9517592584.node0?codteor=790267&filename=PEC+506/2010). Acesso em: 17 jul. 2023.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em Direito. *In*: BUCCI, M. P. D. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>. Acesso em: 17 jun. 2023.

BURSTEIN, P. The impact of public opinion on public policy: a review and an agenda.

**Political Research Quarterly**, Thousand Oaks, v. 56, n. 1, p. 29-40, mar. 2003. DOI:

<https://doi.org/10.1177/106591290305600103>. Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/106591290305600103>. Acesso em: 17 jun. 2023.

CAMPOLINA, B. O planejamento regional e urbano no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 345-348, jul./dez. 2014. Disponível em:

<https://www.revistappr.com.br/artigos/extra/550dde7471486.pdf>. Acesso em: 12 maio 2024.

CAVALCANTE, L. R. Abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 16, n. 2, p. 407-420, maio/ago. 2020a. Disponível em:

<https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/5519>. Acesso em: 16 jul. 2023.

<https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/5519>. Acesso em: 16 jul. 2023.

2023.

CAVALCANTE, L. R. Zona Franca de Manaus: uma revisão sistemática de impactos.

**Interespaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, Grajaú, v. 6, n. 1, p. 1-24, mar. 2020b. DOI: <https://doi.org/10.18764/2446-6549.e202001>. Disponível em:

<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaço/article/download/14460/8693/48597>. Acesso em: 16 jul. 2023.

<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaço/article/download/14460/8693/48597>. Acesso em: 16 jul. 2023.

CAVALCANTE, M. C. V. **Pesquisa e desenvolvimento como ferramenta das políticas públicas nacionais de ciência e tecnologia**: um estudo de caso da eficiência da Lei de

Informática na Zona Franca de Manaus por meio da análise envoltória de dados. 2017. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/6205>. Acesso em: 16 jul. 2023.

CHAAR, D. F. dos S. **Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus e a Reforma Tributária com a Instituição da Contribuição sobre bens e serviços e do imposto sobre bens e serviços**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2023. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/9985>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CMAP. **Relatório anual de avaliação de políticas públicas**. 2. ed. Brasília, DF: CMAP, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/rel\\_anual\\_ano-base\\_2021.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/rel_anual_ano-base_2021.pdf). Acesso em: 10 maio 2024.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>. Acesso em: 7 jun. 2024.

DENG, B. L. **Catching-up tecnológico**: políticas de upgrade industrial na República Popular da China. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/disserta%C3%A7%C3%B5es/2019/Ben%20Lian%20Deng.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

DUARTE, V. N. Desenvolvimento equilibrado *versus* desenvolvimento desequilibrado: uma breve revisão das principais teorias. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, v. 17, n. 31, p. 194-205, jan./jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.21452/rde.v17i31.3617>. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/3617>. Acesso em: 7 jun. 2024.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000300011>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/MfQ6N6BdxJJcT8Dj5zXYW4x/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 jun. 2024.

FAROLE, T. **Special economic zones in Africa**: comparing performance and learning from global experience. Washington, DC: The World Bank, 2011. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/996871468008466349/pdf/600590PUB0ID1810nomic09780821386385.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

FEITOSA, O. M.; SAES, A. M. O plano de defesa da borracha: entre o desenvolvimentismo e a negligência política ao norte do Brasil, 1900-1915. **América Latina en la Historia Económica**, Ciudad de México, v. 20, n. 3, p. 138-168, dic. 2013. Disponível em: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S140522532013000300006&lng=es&nrm=iso](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140522532013000300006&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 14 maio 2024.

FERREIRA, P. C.; ROSSI JUNIOR, J. L. **Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 1999.

Disponível em:

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5034/1/PPE\\_v29\\_n01\\_Evolucao.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5034/1/PPE_v29_n01_Evolucao.pdf). Acesso em: 8 jun. 2024.

FGV. **Amazônia do futuro**: desenvolvimento socioeconômico que cuida do meio ambiente.

São Paulo: FGV, 2021. *E-book*. Disponível em:

[https://www.fgv.br/mailling/2021/eesp/dialogos\\_amazonicos/Ebook\\_Amaz%C3%B4nia\\_do\\_Futuro/](https://www.fgv.br/mailling/2021/eesp/dialogos_amazonicos/Ebook_Amaz%C3%B4nia_do_Futuro/). Acesso em: 19 jul. 2023.

FIGUEIREDO, A. **História do Amazonas**. Manaus: Editora Valer, 2011.

FONSECA, O. J. de M. Amazônia: olhar o passado, entender o presente, pensar o futuro.

**Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, Manaus, v. 3, n. 4, p. 87-146, jan./jun.

2006. Disponível em: <https://pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2005/4.pdf>. Acesso em: 13 maio 2024.

FONTE, F. de M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF, v. 1, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 13 maio 2024.

GARCIA, R.; ROSELINO, J. E. Uma avaliação da Lei de Informática e de seus resultados como instrumento indutor de desenvolvimento tecnológico e industrial. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 11, n. 2, p. 177-186, ago. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2004000200004>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/gp/a/XyYyPF7pKsqTh4x7dc6kMjx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 jul. 2023.

GARCÍA-CÁCERES, R. G.; OSPINA-ESTUPIÑAN, H. R. Evolución del modelo de zonas francas permanentes en el mundo: con un énfasis en el caso Latinoamericano. **DYNA**, Medellín, v. 84, n. 202, p. 221-229, sep. 2017. DOI:

<https://doi.org/10.15446/dyna.v84n202.59402>. Disponível em:

<https://www.scielo.org.co/pdf/dyna/v84n202/0012-7353-dyna-84-202-00221.pdf>. Acesso em: 14 maio 2024.

GUILLEN, I. C. M. A batalha da borracha: propaganda política e migração nordestina para a Amazônia durante o Estado Novo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 1, n. 9, p. 95-102, mar. 1997. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39301/24120>.

Acesso em: 1 jun. 2024.

GUILLEN, I. C. M. Expatriados dentro da própria pátria: a migração nordestina para a Amazônia. **Travessia – a revista do migrante**, São Paulo, v. 13, n. 37, p. 31-35, ago. 2000. DOI: <https://doi.org/10.48213/travessia.i37.772>. Disponível em:

<https://travessia.emnuvens.com.br/travessia/article/view/772>. Acesso em: 14 maio. 2024.

GUSTIN, M. B. de S.; DIAS, M. T.; NICÁCIO, C. S. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

HOLLAND, M. (coord.). **Zona Franca de Manaus**: impactos, efetividade e oportunidades. São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: [https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos\\_fgv\\_zonafranca\\_manaus\\_abril\\_2019v2.pdf](https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf). Acesso em: 17 jul. 2023.

IKENBERRY, J. J. **After victory**: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

JUDT, T. **Postwar**: a history of Europe since 1945. London: Penguin Books, 2005.

LASSWELL, H. D. **The Decision Process**: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland, 1956.

LIBERATI, W. D. **Políticas públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial**: estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LIMA, M. J. G. de; SOUZA, O. T. de. Tipologia de políticas públicas como instrumento de gestão, execução, coordenação e avaliação do desenvolvimento regional: uma aplicação para o Rio Grande do Sul. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 21, n. 32-33, p. 29-55, jan./dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.22295/grifos.v21i32/33.2395>. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/2395>. Acesso em: 15 jun. 2024.

LOPES, M. S. A opinião pública e o Poder Judiciário: o tempo do Direito e o tempo da Comunicação. **Revista Trabalhista**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 126-135, mar. 2012. Disponível em: <https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/1670>. Acesso em: 15 jun. 2024.

LOUREIRO, V. R. **História da Amazônia**: do período da borracha aos dias atuais. Belém: Editora Cultura Brasil, 2015. *E-book*.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, Baltimore, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964. DOI: <https://doi.org/10.2307/2009452>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/american-business-public-policy-casestudies-and-political-theory/6621C1B577BB52D00AFBD70F82B94C2D>. Acesso em: 15 jul. 2024.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice Theodore. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 32, n. 4., p. 298-310, jul./aug. 1972. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod\\_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf). Acesso em: 15 jul. 2024.

MARTINS, I. G. da S.; RAMOS FILHO, C. A. de M.; PEIXOTO, M. M. (coord.). **Tributação na Zona Franca de Manaus**: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP Editora, 2008.

MASSA-ARZABE, P. H. Dimensão jurídica das políticas públicas. *In*: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 62-63.

MATTEDI, M. A. Pensando com o desenvolvimento regional: subsídios para um programa forte em desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 2, n. 2, p. 59-105, jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.7867/2317-5443.2014v2n2p059-105>. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/4807>. Acesso em: 16 jun. 2024.

MENDONÇA, M. B. de. **O processo de decisão política e a Zona Franca de Manaus**. 2013. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/mauricio\\_brilhante\\_mendonca\\_tese\\_cdapg.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/mauricio_brilhante_mendonca_tese_cdapg.pdf). Acesso em: 15 jul. 2024.

MENEZES, A. M. F. Ciclo de políticas públicas. In: CAMPOS, M. de F. H.; LEÃO, J. A. C.; BARRETTO NETO, J. F. (org.). **Ciclo de políticas públicas: sistematização de experiências**. Curitiba: Editora CRV, 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Avaliação de políticas públicas. **Gov.br**, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 10 maio 2024.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Estudos internos e externos. **Gov.br**, Brasília, DF, 28 jul. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/SUFRAMA/pt-br/zfm/pdi/resultados>. Acesso em: 10 maio 2024.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Instituições Científicas e de Inovação Tecnológica (ICTs). **Gov.br**, Brasília, DF, 28 jul. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/SUFRAMA/pt-br/zfm/pdi/capda/credenciamentos/instituicoes-cientificas-e-de-inovacao-tecnologica-icts>. Acesso em: 10 maio 2024.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Lei de TICs – Resultados. **Gov.br**, Brasília, DF, 18 jun. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/lei-de-tics-resultados>. Acesso em: 10 maio 2024.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Recursos financeiros aplicados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática da ZFM nas Instituições de Ciência, Tecnologia e de Inovação (ICTs) credenciadas pelo Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (CAPDA), em atendimento ao disposto no § 12, art. 2º da Lei 8.387/1991. **Gov.br**, Brasília DF, 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2E3YmFhYzktMTA4Yy00NWl5LTg3YzMtODJiZGFhZDFiY2U0IiwidCI6IjRjOTYzMTM4LTc0MmItNDNlZi04MTkwLTl4NGUxMTAwMTRkZiJ9&pageName=ReportSection531632220967552adf88>. Acesso em: 10 maio 2024.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Relatório de resultados da Lei de Informática**. Brasília, DF: MCTI, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/relatrio2021Verso2.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Resultados técnicos da política de PD&I. **Gov.br**, Brasília, DF, 28 jul. 2023c. Disponível em:

[https://www.gov.br/SUFRAMA/pt-br/zfm/pdi/resultados/indicadores\\_tecnicos\\_pdi](https://www.gov.br/SUFRAMA/pt-br/zfm/pdi/resultados/indicadores_tecnicos_pdi). Acesso em: 10 maio 2024.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Suframa faz balanço positivo de 2023 e destaca conquistas para a ZFM. **Gov.br**, Brasília, DF, 16 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/suframa-faz-balanco-positivo-de-2023-e-destaca-conquistas-para-a-zfm>. Acesso em: 10 maio 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Histórico – SUDAM. **Gov.br**, Brasília, DF, 13 out. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/acao-a-informacoes/institucional/historico-sudam#:~:text=A%20SPVEA%2C%20que%20era%20diretamente,obras%20liter%C3%A1rias%20sobre%20a%20Amaz%C3%B4nia>. Acesso em: 10 maio 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. Conselho de Administração da Suframa – CAS. **Gov.br**, 28 out. 2015a. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/assuntos/cas>. Acesso em: 15 maio 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. Histórico. **Gov.br**, 28 ago. 2015b. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/o-que-e-o-projeto-zfm>. Acesso em: 15 maio 2024.

MIRANDA, R. N. de. **Zona Franca de Manaus**: desafios e vulnerabilidades. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-126-zona-franca-de-manaus-desafios-e-vulnerabilidades/view>. Acesso em: 17 jul. 2023.

MIYAGIWA, K. F. A reconsideration of the welfare economics of a free-trade zone. **Journal of International Economics**, Amsterdam, v. 21, n. 3-4, p. 337-350, nov. 1986. DOI: [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(86\)90045-0](https://doi.org/10.1016/0022-1996(86)90045-0). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0022199686900450>. Acesso em: 5 maio 2024.

NAÇÕES UNIDAS. História da ONU. **Nações Unidas**, Nova Iorque, 2024. Disponível em: <https://unric.org/pt/historia-da-onu/>. Acesso em: 3 jun. 2024.

NASCIMENTO, M. das G. Migrações nordestinas para a Amazônia. **Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente**, [s. l.], v. 2, n. 12, p. 1-13, dez. 1998. Disponível em: [https://revistapresenca.unir.br/artigos\\_presenca/12mariadasgracasnascimento\\_migracoesnordestinasparaamazonia.pdf](https://revistapresenca.unir.br/artigos_presenca/12mariadasgracasnascimento_migracoesnordestinasparaamazonia.pdf). Acesso em: 14 maio 2024.

NASCIMENTO, S. N. do. **Aplicação dos recursos de incentivos fiscais da Lei de Informática no Polo Industrial de Manaus**. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2021. Disponível em: <https://ri.unir.br/jspui/handle/123456789/3439>. Acesso em: 12 maio 2024.

OCDE. **Manual de Frascati 2015**: diretrizes para o recolhimento e comunicação de dados de pesquisa e de desenvolvimento experimental. Paris: OCDE, 2016. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/indicadores/paginas/manuais-de-referencia/arquivos/OCDE\\_ManualFrascati\\_2015\\_PT\\_BR.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/indicadores/paginas/manuais-de-referencia/arquivos/OCDE_ManualFrascati_2015_PT_BR.pdf). Acesso em: 10 maio 2024.

PMI. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK®)**. 6. ed. Newtown Square: PMI, 2017.

POLÍTICAS PÚBLICAS. *In*: Enciclopédia Jurídica da PUCSP. São Paulo: PUCSP, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/376/edicao-1/politicas-publicas>. Acesso em: 15 jul. 2023.

PONTES FILHO, R. P. **Logospirataria na Amazônia Legal**. 2016. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5487>. Acesso em: 15 jun. 2024.

RAMOS FILHO, C. A. de M. **Sistema tributário da Zona Franca de Manaus: proteção constitucional e incentivos fiscais**. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

REY, K. M. M. **Zona Franca de Manaus: análise dos 50 anos de atuação estatal no âmbito da Suframa em busca da promoção do desenvolvimento da Amazônia**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4341/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Kamyle%20Medina.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

SÁ, M. T. de V.; MACHADO, J. A. da C. **Polo Industrial de Manaus (PIM): a medida de seu valor adicionado comparado ao resto do Brasil**. *In*: CONGRESSO DE ECONOMIA, 20., 2013, Manaus. **Anais [...]**. Manaus: Corecon, 2013. Disponível em: [https://pdfdocumento.com/polo-industrial-de-manaus-pim-ftz\\_59f9a8121723dd72d211ade8.html](https://pdfdocumento.com/polo-industrial-de-manaus-pim-ftz_59f9a8121723dd72d211ade8.html). Acesso em: 17 jul. 2023.

SECCHI, L.; COELHO, F. de S.; PIRES, V. **Políticas públicas: conceito, casos práticos, questões de concurso**. 3. ed. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2022.

SILVA, F. P. da. **PL 1310/1951 – Projeto de Lei**. Cria um Porto Franco na cidade de Manaus, capital do estado do Amazonas e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1951. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190440>. Acesso em: 7 jun. 2024.

SILVA, L. S. da. **O marco regulatório da inovação tecnológica e o polo industrial de Manaus: desenvolvimento científico-tecnológico da região Amazônica**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011. Disponível em: [https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/4366?locale=pt\\_BR](https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/4366?locale=pt_BR). Acesso em: 13 jul. 2023.

SILVA, M. L. A. e; LUCAS, M. M. B.; OLIVEIRA, M. L. de. **Teorias do desenvolvimento regional: o modelo Zona Franca de Manaus e a 4ª Revolução Industrial**. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 25, n. 2, p. 107-124, jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.48075/igepec.v25i2.26512>. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/26512>. Acesso em: 16 jul. 2023.

SIQUEIRA, G. S. **Pequeno manual de metodologia da pesquisa jurídica: ou roteiro de pesquisa para estudantes de Direito**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Instituto Pazes, 2021.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. E.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul-dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/26512>. Acesso em: 16 jul. 2023.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994. Disponível em: <https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS14/MGTSV-05/semana1/Subirats.pdf>. Acesso em: 3 maio 2024.

TOLENTINO, A. da S. **Zona Franca de Manaus em análise: razões jurídicas, econômicas e sociais**. Curitiba: Instituto Memória, 2021.

UNEG. **Norms and standards for evaluation**. New York: UNEG, 2016. Disponível em: <https://www.unevaluation.org/document/download/2787>. Acesso em: 5 jun. 2024.

UNIVESP. Políticas públicas. **Univesp**, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://apps.univesp.br/politicas-publicas/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

VASCONCELLOS, M. V.; MENDONÇA, F. A. de S. Políticas públicas e sua importância para o desenvolvimento. *In*: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: CONPEDI, 2008. p. 197-2017. Disponível em: [https://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/mariana\\_vannucci\\_vasconcellos.pdf](https://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/mariana_vannucci_vasconcellos.pdf). Acesso em: 15 jul. 2024.

VASCONCELOS, M. A.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de Economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas públicas na perspectiva de Direitos Humanos: um campo em construção. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 34-65, jun. 2011. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/44454/pol%C3%ADticas\\_publicas\\_perspectiva\\_vazquez.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/44454/pol%C3%ADticas_publicas_perspectiva_vazquez.pdf). Acesso em: 15 jul. 2024.