

## AMAZÔNIA: MODELOS DE DESENVOLVIMENTO E A QUESTÃO ZONA FRANCA DE MANAUS

### AMAZON: MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT ET LA QUESTION DE LA ZONE FRANCHE DE MANAUS

André Luiz de CARVALHO<sup>1</sup>

**Resumo:** Observando a Amazônia brasileira em suas porções oriental e ocidental, verifica-se a constituição de diferentes modelos de desenvolvimento, que devem ser questionados quanto aos seus retornos junto à sociedade brasileira principalmente em função da influência das transformações do processo produtivo hegemônico na escala planetária. Estes modelos vêm provocando significativas mudanças socioespaciais na Amazônia, enfatizadas numa crescente urbanização marcada pela pobreza e carência de equipamentos urbanos. Na Amazônia Oriental foi se desenvolvendo um modelo com atividades econômicas mais pulverizadas, com a influência de grandes projetos. A Amazônia Ocidental vem sendo significativamente influenciada pela presença do chamado modelo ZFM, resultando em grande concentração das principais atividades econômicas em Manaus, capital do estado do Amazonas. Numa conjuntura de reestruturação produtiva do capital, a presença de corporações reforça o papel das zonas francas na atual divisão internacional do trabalho. Perspectivas possíveis para o modelo ZFM baseado na biosociodiversidade da Amazônia: biotecnologia e bioindústria.

**Palavras chaves:** Amazônia, modelos de desenvolvimento, urbanização, internacionalização, Zona Franca de Manaus

**Résumé:** Observant l'Amazonie brésilienne dans ses parties occidentales et orientales, il ya la création de différents modèles de développement qui devraient être posées à propos de leurs déclarations avec la société brésilienne principalement en raison de l'influence des changements dans la hégémonie du processus de production à l'échelle planétaire. Ces modèles ont conduit à des changements socio-spatiales importantes de l'Amazonie, a souligné dans une urbanisation croissante marquée par la pauvreté et le manque d'équipements urbains. Dans l'est de l'Amazonie a été l'élaboration d'un modèle avec des activités économiques plus répandue, avec l'influence de grands projets. L'Amazonie occidentale a été fortement influencé par la présence de soi-disant modèle ZFM, résultant en des concentrations élevées des principales activités économiques de Manaus, capitale de l'Etat d'Amazonas. Dans un contexte de restructuration du capital productif, la présence de sociétés renforce le rôle des zones franches dans la division internationale du travail actuelle. Perspectives possibles pour le modèle basé sur ZFM bio-société-diversité Amazon: biotechnologie et bio-industrie.

**Mots clés:** Amazon, développement du modèle, l'urbanisation, l'internationalisation, Manaus Zone de libre-échange

### Introdução

Historicamente a Amazônia recebeu tratamento específico ao longo da constituição do território brasileiro no sentido de garantir o seu efetivo controle.

Nesse sentido, desde o período colonial registram-se esforços – nessa época, por parte do colonizador português – no sentido de estabelecer a posse de fato desse vasto território. Ainda nessa época, a cobiça por parte de diferentes reinos já dava a dimensão da importância dessa grande extensão de terras.

---

<sup>1</sup>Doutor em Geografia pela Universidade de São Paulo

Com o processo de independência do Brasil, as preocupações quanto à manutenção da Amazônia enquanto território brasileiro continuam. As iniciativas governamentais no sentido de ampliação do povoamento da região vão se sucedendo, tendo como um dos principais argumentos a defesa da tese da ocorrência aí de um “vazio demográfico”. O surto da borracha, ocorrido no século XIX, é um exemplo. Já a década de 1950 marca o início de um processo de interiorização no território brasileiro, que impactaria diretamente duas grandes regiões: Amazônia e Centro-Oeste.

Para a presente análise, o recorte estabelecido inicia-se no final da década de 1960, período em que o Estado brasileiro estabelece uma série de iniciativas no sentido de instalar aí grandes projetos para intensificar a ocupação e a exploração econômica desta vasta região. Estas iniciativas contribuíram para a caracterização de duas grandes regiões: Amazônia Oriental e Amazônia Ocidental, sendo que a análise aqui feita está centralizada nos dois estados de maior extensão territorial de cada uma destas regiões, Pará e Amazonas respectivamente.

Por ser a Amazônia um tema que necessariamente deve ser discutido a partir de seus desdobramentos nas diferentes escalas – internacional, nacional, regional e local – torna-se necessário entender como, no período abordado, o Estado brasileiro foi sofrendo mudanças em termos de orientações políticas, que evidentemente apresentaram reflexos nos campos econômico, social, ambiental, para citar os que mais diretamente interessam à presente análise.

Para Cervo (2002)<sup>2</sup>, durante os governos de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, ocorreram orientações confusas e até mesmo contraditórias em relação à política exterior posta em prática pelo Estado brasileiro, resultado da coexistência de três paradigmas de Estado: o desenvolvimentista, o normal e o logístico. Ainda segundo o autor, o Estado desenvolvimentista privilegia o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Já o Estado normal é considerado por Cervo como sendo uma criação genuinamente latino-americana, surgida na década de 1990, caracterizado por sua subserviência, poder de destruição de instituições internas e regressão. O Estado logístico caracteriza-se por transferir para a sociedade responsabilidades empreendedoras, tentando equilibrar os benefícios da interdependência e, a partir daí, buscar uma inserção madura no mundo globalizado.

A coexistência destes três diferentes paradigmas de Estado teve reflexos tanto nos modelos de desenvolvimento na Amazônia, quanto no modelo ZFM – Zona Franca de Manaus em particular. Nos primeiros houve, por exemplo, a situação em que ao menos parte dos grandes projetos minero-metalúrgicos passa pelo processo de privatização. Já em relação ao modelo ZFM, houve, no final do segundo mandato do governo Cardoso a implantação aí do CBA – Centro de Biotecnologia da Amazônia que, no entanto, convive com a prática da chamada biopirataria sem apresentar sua contribuição, por exemplo, para avançar em pesquisas vinculadas à biotecnologia e bioindústria e contribuir no sentido de agregar valor à produção das culturas tradicionais da região.

A concretização dos projetos esquadrihados pelo Estado brasileiro resultou numa diferenciação em termos de modelo de desenvolvimento. As decisões governamentais não estavam desvinculadas de diferentes contextos, como a economia internacional e o papel reservado ao Brasil na divisão internacional do trabalho, principalmente no tocante ao seu potencial de fornecedor de produtos primários, mas também de grande mercado consumidor das transnacionais que aqui se instalam, dentre outros, pela via das privatizações. Além disso,

---

<sup>2</sup> CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso, Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 45, nº 1, Brasília, jan/jun 2002, disponível em <[www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1](http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1)>, acesso em 15/03/2012.

uma significativa parcela do período aqui analisado ocorreu sob a conjuntura da Guerra Fria, associada principalmente ao regime militar no governo do país.

Posteriormente ao fim do regime militar sobrevieram governos civis já sob a influência do neoliberalismo, também apresentando impactos diferenciados sobre a Amazônia. Cabe ressaltar aqui que a retomada de governos civis, após a queda do regime militar, apresentou diferentes orientações políticas: uns mais afinados com as políticas neoliberais (Estado normal, mas, em situações isoladas, tentando resgatar traços do Estado desenvolvimentista e do logístico); e, nos últimos anos, governos considerados mais progressistas. Enquanto os primeiros apresentaram maior afinidade com a política externa norte-americana, os últimos se esforçaram em aprofundar a aproximação política junto aos países vizinhos como parte de seu programa de política externa, representando uma relativa transformação na política externa no continente americano. Estas diferentes posturas também tiveram impactos sobre a Amazônia, já que intensificaram-se as discussões sobre a necessidade de desenvolvimento de programas conjuntos dos países que são abrangidos pela mesma, tentando atingir diferentes objetivos, tanto conjuntamente quanto individualmente.

O presente texto encontra-se estruturado apresentando em sua primeira parte uma caracterização da Amazônia Oriental no que respeita à intervenção do Estado brasileiro através de grandes projetos minero-metalúrgicos e agrícolas, principalmente, abrindo o flanco para a participação de capitais monopolistas, mostrando dados oficiais que reforçam a maior pulverização das principais atividades econômicas ao longo do território paraense.

A partir do avanço desse modelo concentrador de renda, torna-se nítido o incremento de uma urbanização calcada na aberrante carência de equipamentos urbanos. Diante desse quadro, Becker (2005)<sup>3</sup> escreve que “a Amazônia teve a maior taxa de crescimento urbano no país nas últimas décadas. No Censo de 2000, 70% da população na Região Norte estavam localizados em núcleos urbanos, embora carentes de serviços básicos...” (p. 73)

Na segunda parte, é apresentada uma caracterização da Amazônia Ocidental, marcada, principalmente, pela maior concentração espacial de suas principais atividades econômicas em Manaus, capital do estado do Amazonas.

A continuidade da segunda parte do presente texto centra-se na análise do modelo ZFM tendo em vista o seu papel na concentração das atividades econômicas mais impactantes – do ponto de vista ambiental – em Manaus, atentando para alguns aspectos aqui considerados pertinentes: a hipótese da influência deste modelo na manutenção em pé de cerca de 98% da floresta na Amazônia Ocidental; a relação capital-trabalho que aí se desenrola, tendo em vista a atual divisão internacional do trabalho na qual são identificadas diferentes iniciativas na direção da intensificação da exploração do trabalho; questões relativas à pertinência ou não da continuidade do referido modelo, tendo em vista que o mesmo implica em várias questões polêmicas, como as políticas de renúncia fiscal que favorecem as empresas que aí atuam e que suscitam discussões relativas aos desequilíbrios regionais no Brasil; finalmente, a inserção da Amazônia no atual debate ambiental internacional, especificamente no que respeita à responsabilidade que o referido modelo tem em agregar valor junto às atividades econômicas da chamada cultura tradicional, principalmente através de seu potencial em biotecnologia e bioindústria.

A dimensão conferida à Amazônia, atualmente, implica na necessidade de consideração de diferentes aspectos que, por sua vez, abrangem diferentes escalas. Há, portanto, uma miríade de vertentes a ser discutida. O que se tenta nas páginas seguintes é levantar alguns pontos considerados importantes para as diferentes escalas, muito embora

---

<sup>3</sup> BECKER, Bertha Geopolítica da Amazônia, Instituto de Estudos Avançados - USP, 19 (53), 2005, disponível em <[www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf)>, acesso em 24/10/2013

tantos outros devam ser abordados. A consolidação de diferentes modelos de desenvolvimento na Amazônia brasileira apresenta desdobramentos nas diferentes escalas.

As limitações necessárias para se abordar uma temática tão ampla impõem a necessidade de uma escolha. É nesse sentido que, além da caracterização dos diferentes modelos de desenvolvimento a ser aqui discutida, o debate que destaque ao menos alguns pontos importantes relativos à Amazônia Ocidental e ao modelo ZFM é, no atual recorte histórico, fundamental e, portanto, merecedor de destaque.

### **1. Amazônia Oriental: grandes projetos, avanço da urbanização e da pobreza**

Sendo a bacia do Amazonas uma rede hidrográfica a alcançar uma ampla extensão de superfície emersa, a questão do seu controle se colocou, desde o início da colonização do Brasil, como uma iniciativa estratégica de grande importância. A fundação do Forte do Presépio deu-se como iniciativa de conquista da foz do rio Amazonas, em 1616, numa ação conjunta de forças luso-espanholas, dando origem à cidade de Belém.

Deslocando-se para o período aqui elencado – final da década de 1960 até os dias atuais, além das próprias intervenções governamentais seguidas de impactantes projetos da iniciativa privada – torna-se inevitável a referência ao período da ditadura militar no Brasil. Diferentes iniciativas ocorridas ao longo deste período, na Amazônia, tiveram como alvo o desenvolvimento de grandes projetos minero-metalúrgicos e agrícolas. Algumas iniciativas mais efetivas, ocorridas alguns anos antes do início da ditadura militar, tentavam reforçar a integração da Região Norte ao restante do país. A construção da nova capital, Brasília, e, simultaneamente, a construção da rodovia Belém-Brasília, em 1960, seriam seguidas por outras intervenções comandadas pelo Estado brasileiro. O Projeto Manganês, na Serra do Navio, o Projeto Carajás, O Projeto Jarí, o Polamazônia, estão entre os principais projetos minero-metalúrgicos e agrícolas. Esse conjunto de iniciativas deve ser também entendido como que caracterizando o Estado desenvolvimentista, já que as mesmas apresentam o caráter de busca da superação de dependências econômicas estruturais, conforme apontado por Cervo (2002)<sup>4</sup>.

Outros projetos, que não apresentaram relação direta com a exploração minero-metalúrgica e agrícola, também tiveram papel preponderante na questão da ocupação da Amazônia. É o caso do Projeto RadamBrasil, Projeto Calha Norte e Sistema de Vigilância da Amazônia-SIVAM.

A ocorrência de muitos destes projetos intensificou a presença internacional na/dá Amazônia, como foi o caso do Projeto Jarí.

Ao se analisar a questão da concentração econômica no estado do Pará, verifica-se que a riqueza e a população da região metropolitana de Belém (RMB) aparecem com índices de 40% e 35%, respectivamente, em relação aos totais do estado. Há a hipótese que defende que essa concentração seria o fator motivador do recente plebiscito (2011) que pôs em questão a divisão do estado que originaria outros dois estados do atual território do Pará: Carajás e Tapajós. No entanto, há que se destacar o papel da Constituição de 1988, que passou a garantir significativa autonomia dos entes federados – estados e municípios – em relação à União. Consequentemente, a maior pulverização de importantes atividades econômicas ao longo do território paraense levou as elites de determinadas localidades a ambicionarem a emancipação de alguns territórios objetivando alcançar vantagens que o sistema federativo brasileiro oferece. É evidente também que os interesses de poder, distribuídos nas diferentes escalas são ora convergentes, ora conflitantes. E essa oscilação também pode estar

---

<sup>4</sup>Op cit.

influenciada por questões de caráter político, como no caso de governos autoritários, em que o nacional pode se sobrepor ao regional e ao local.

Tratando de aspectos que dizem respeito ao processo de urbanização no estado do Pará, alguns números são importantes para reflexão: dos pouco mais de 7,5 milhões de habitantes, cerca de 1,26 milhão vivem em aglomerados subnormais. Ainda em relação aos aglomerados subnormais, dos 324.266 domicílios assim caracterizados, 194.254 são abastecidos por água de rede geral de distribuição, enquanto que 105.611 em poços ou nascentes na propriedade, 21.479 com poço ou nascente fora da propriedade, apenas para citar as variáveis com valores considerados expressivos<sup>5</sup>.

A presença de grandes projetos no estado do Pará não inibiu o crescimento da pobreza. Muito menos a expansão do processo de urbanização, verificada nas últimas décadas, garantiu uma expressiva melhoria na qualidade de vida de seus habitantes. A esse respeito, cabe assinalar também Schor e Oliveira<sup>6</sup>, que associando esse avanço da urbanização à modernização escrevem:

[...] Tais mudanças contribuíram para construir concreta e subjetivamente o novo universo urbano em sua complexidade, alcançando proporções espantosas tanto positivas como negativas. Por um lado, as cidades passam a ser associadas às ideias do novo, do moderno; por outro, passam a ser associadas à baixa qualidade de vida, epidemias, inércia e lugar da destruição e da violência, as quais sempre ganham adjetivação associada ao espaço urbano [...] (2011, p. 22)

Continuando a análise a respeito de algumas características socioeconômicas do estado do Pará, e vinculando-a com a discussão sobre modelos de desenvolvimento, outro dado que contribui para essa análise é o que diz respeito às balanças comerciais do Pará e sua capital, Belém.

Tabela 1 - Balança comercial do Estado do Pará – US\$ 1.000 FOB

Ano	Exportação		Importação		Saldo (A) - (B)
	Valor (A)	Var.%	Valor (B)	Var.%	
2000	2.441.276	14,29	260.764	52,63	2.180.512
2001	2.289.087	-6,23	255.953	-1,84	2.033.134
2002	2.266.868	-0,97	244.064	-4,64	2.022.804
2003	2.677.553	18,12	290.960	19,21	2.386.593
2004	3.804.905	42,10	268.764	-7,63	3.536.142
2005	4.807.893	26,36	404.404	50,47	4.403.490
2006	6.707.888	39,52	644.277	59,32	6.063.611
2007	7.925.093	18,15	639.292	-0,77	7.285.801
2008	10.680.514	34,77	1.011.683	58,25	9.668.831
2009	8.345.255	-21,86	794.439	-21,47	7.550.817
2010	12.835.420	53,81	1.147.828	44,48	11.687.592
2011	18.336.604	42,86	1.344.599	17,14	16.992.006

Adaptado de: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Fonte: <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>, acesso 12/10/2012.

<sup>5</sup> <[www.ibge.gov.br/estadosat/](http://www.ibge.gov.br/estadosat/)>, acesso em 20/01/2013.

<sup>6</sup> SCHOR, Tatiana e OLIVEIRA, José A. Reflexões metodológicas sobre o estudo da rede urbana no Amazonas e perspectivas para a análise das cidades na Amazônia brasileira, ACTA Geográfica, ed. especial Cidades na Amazônia Brasileira, 2011, p. 15-30

A evolução da balança comercial do estado do Pará apresenta relativa estabilidade, com resultados superavitários, do ano de 2000 a 2003. A partir do ano de 2004 passa a haver um aumento mais consistente dos resultados da balança, com superávits mais expressivos. A exceção fica para o período entre os anos de 2008 e 2009, em que se registra queda, ainda que mantendo o superávit. Cabe assinalar que boa parte do resultado da balança comercial do estado do Pará associa-se ao comércio de produtos primários, que normalmente apresentam fortes oscilações de preços no mercado internacional, bem como de possíveis políticas governamentais, sendo por isso mais sensíveis a mudanças conjunturais, além de os mesmos serem relativamente mais baixos.

Por fim, verifica-se aumento expressivo dos resultados nos dois últimos anos apresentados na tabela, confirmando os comentários acima a respeito da maior probabilidade de oscilações de preços envolvendo os produtos primários.

Na sequência é apresentada a tabela com resultados da balança comercial de Belém que, conforme apontado anteriormente, representa expressiva concentração econômica e populacional no contexto do estado do Pará.

Tabela 2 – Balança comercial da cidade de Belém (PA)

Ano	Exportação	Var.%	Importação	Var.%	Saldo (A) - (B)
	Valor (A)		Valor (B)		
2000	195.637.873	-92,78	113.931.148	-79,09	81.706.725
2001	171.844.046	-12,16	80.249.980	-29,56	91.594.066
2002	157.462.768	-8,37	59.567.138	-25,77	97.895.630
2003	187.477.028	19,06	62.394.632	4,75	125.082.396
2004	236.881.936	26,35	56.161.826	-9,99	180.720.110
2005	265.334.574	12,01	40.539.906	-27,82	224.794.668
2006	326.666.202	23,11	36.026.020	-11,13	290.640.182
2007	493.737.143	51,14	69.863.023	93,92	423.874.120
2008	403.394.228	-18,30	86.920.700	24,42	316.473.528
2009	341.786.804	-15,27	61.245.247	-29,54	280.541.557
2010	467.382.727	36,75	99.794.421	62,94	367.588.306
2011	434.694.021	-6,99	146.646.851	46,95	288.047.170

Adaptado de: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Fonte: <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>, acesso 12/10/2012.

O comportamento da balança comercial da cidade de Belém apresenta tanto algumas semelhanças, quanto diferenças em relação ao de seu estado. Ambas são superavitárias, registrando um aumento mais expressivo principalmente a partir do ano de 2004.

No entanto, a balança comercial de Belém apresenta superávits em todo o período apresentado na tabela – bem como o estado do Pará – porém com uma presença maior de oscilações, que permanecem por um período mais prolongado: são registradas quedas entre os anos de 2007 e 2009 para, em 2010, haver uma retomada do crescimento e, novamente, uma queda no ano de 2011, resultando praticamente num retorno aos resultados alcançados em 2006.

O que se quer afirmar com isso é que, mesmo havendo uma expressiva concentração econômica e populacional em Belém e sua região metropolitana, a comparação com os dados da balança comercial do estado do Pará permite afirmar que outras importantes regiões

identificadas em território paraense também apresentam resultados expressivos em sua balança comercial, que contribuirão para o resultado final da balança comercial do estado.

Conforme citado anteriormente, o recente plebiscito (2011) sugerindo a divisão do estado do Pará, é um dado que mostra o avanço das atividades econômicas em outras porções do território paraense, fazendo com que determinados setores da sociedade deste estado se mobilizassem no sentido de reivindicar a emancipação política de parcelas do território paraense.

Por sua vez, essa maior pulverização das atividades econômicas apresenta reflexos sobre o processo de urbanização neste estado, fazendo-o crescer em diversos pontos deste mesmo território, ainda que apresentando como regra a carência de equipamentos urbanos necessários ao bem estar da população que aí reside.

A dinâmica territorial que pode ser, ao menos em parte, deduzida a partir do acima exposto, implica tanto na presença de diferentes atores, quanto na variedade da composição de suas territorialidades. É evidente que essa conclusão preliminar não se restringe tão somente à Amazônia Oriental. Conforme será analisado, ela também se refere à Amazônia Ocidental, porém, havendo diferenças tanto do ponto de vista dos atores quanto das resultantes em termos de territorialidades. Mas também não estão excluídas algumas semelhanças envolvendo as duas regiões. As reflexões de Schor e Oliveira<sup>7</sup> novamente contribuem para o entendimento dessa complexa articulação:

Novos sujeitos, indígenas, movimentos sociais, empresas, instituições de pesquisa, ONG's e mídia produzem espacialidades diversas e articulam as estruturas preexistentes quase sempre locais às dimensões globais. No curso dessa articulação, o poder se dilui entre outros agentes da sociedade, de grupos de indivíduos, de minorias étnicas, de pacifistas, de instituições que não se articulam em rede de relação supraregional e em alguns casos já atingiram um grau de relações supranacionais. (2011, p. 22)

Essa constatação ficará mais evidente quando da análise da Amazônia Ocidental e as especificidades derivadas da presença do modelo ZFM.

## **2. Amazônia Ocidental: intensificação da concentração metropolitana e a questão Zona Franca de Manaus**

O caso da Amazônia Ocidental revela uma situação em que se caracteriza um modelo de desenvolvimento diferenciado em relação ao daquele verificado na Amazônia Oriental, embora, conforme apontado anteriormente, também possam ser identificadas semelhanças. Conforme anteriormente apontado, ocorre aí uma maior concentração espacial de atividades econômicas consideradas mais impactantes, tanto do ponto de vista de seus desdobramentos para o meio ambiente, quanto do ponto de vista de sua importância econômica em termos comparativos.

Na Amazônia Ocidental, os índices de desflorestamento apresentam-se sensivelmente mais inferiores em relação aos registrados na Amazônia Oriental. Há questionamentos quanto à razão para esse fato. Alguns estudos apontam que não há evidências para associar o expressivo percentual de floresta em pé na Amazônia Ocidental com a presença da Zona

---

<sup>7</sup>Opcit

Franca de Manaus (MIRANDA 2013, p. 5)<sup>8</sup>. Há que se registrar ainda a presença, vinculada ao modelo ZFM, do PIM – Polo Industrial de Manaus. O Estado brasileiro determinou, dessa maneira, o estabelecimento de outro modelo de desenvolvimento, com as principais atividades econômicas mais concentradas espacialmente, porém, continuando a privilegiar o capital monopolista, da mesma forma que o fizera na Amazônia Oriental.

Portanto, o que se pode deduzir, em princípio, é que a não ocorrência de grandes projetos minero-metalúrgicos e agrícolas na Amazônia Ocidental, vem possibilitando a manutenção quase que total de sua floresta em pé. Por outro lado, a criação do modelo ZFM continuou a favorecer o chamado grande capital, levando esse modelo a reproduzir, simultaneamente, concentração de riqueza e aumento da pobreza. Se, por um lado, não se pode afirmar que a presença do modelo ZFM em si, conforme defende Miranda (2013)<sup>9</sup>, não pode ser considerado o fator a favorecer a conservação florestal na Amazônia Ocidental, por outro lado, essa maior conservação está fortemente associada às decisões governamentais e, posteriormente, com a exposição da Amazônia junto ao debate ambiental internacional que, por diferentes motivos, também força o governo brasileiro a aplicar aí medidas conservacionistas.

A criação do modelo ZFM em 1967 fazia parte da estratégia da ditadura militar do Brasil de ocupar de maneira mais efetiva a vasta região norte, necessitando, para isso, do desenvolvimento de atividades econômicas consideradas consistentes. Essa ocupação estava atrelada a uma conjuntura política internacional – a Guerra Fria – justificada também pelo regime militar como sendo necessária para combater as guerrilhas, existentes tanto no Brasil com em alguns países fronteiriços.

Há que se considerar também a posição estratégica da cidade de Manaus, fato que, inclusive, pode e deve ser melhor explorado pelo Brasil a partir das possibilidades oferecidas pelo tanto pelo modelo ZFM com seu polo industrial, quanto pelas possibilidades de atuação do CBA – Centro de Biotecnologia da Amazônia<sup>10</sup> –, em termos de biotecnologia e bioindústria, principalmente quando relacionado à biosociodiversidade aí presente. Ainda com relação a essa localização estratégica, Schor e Oliveira apontam que:

A localização de Manaus, equidistante da fronteira oriental marítima e da fronteira ocidental da vasta rede hidrográfica, possibilita conexões com diferentes localidades da Amazônia e permite que a cidade de Manaus seja um importante centro de circulação de mercadorias e de pessoas para o *hinterlande* da região para o restante do país e outras partes do mundo [...] (2011,p. 18)

Outro exemplo da diferenciação envolvendo os dois modelos de desenvolvimento reflete-se na estrutura da rede urbana. Efetivamente, a rede urbana da Amazônia Ocidental é estruturada tendo como principal polo a região metropolitana de Manaus, seguido das capitais Rio Branco, Porto Velho e Boa Vista, as cidades gêmeas e, seguindo a tipologia proposta por

---

<sup>8</sup>MIRANDA, Ricardo Nunes de Zona Franca de Manaus: Desafios e vulnerabilidades, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas, texto para discussão nº 126, abril/2013, disponível em <www12.senado.gov.br>, acesso em 20/06/2013.

<sup>9</sup> Idem

<sup>10</sup> Instalado dentro da área correspondente ao modelo ZFM, o CBA - Centro de Biotecnologia da Amazônia foi instituído em 2002 a partir de uma ação conjunta envolvendo governo federal, iniciativa privada, centros de pesquisa e governos estaduais da Amazônia, tendo como dois de seus principais objetivos o desenvolvimento da biotecnologia na região e a geração de conhecimento e transferência de tecnologia de ponta. No entanto, até o ano de 2013, não havia uma definição jurídica do mesmo, que é gerido por três ministérios: do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior; da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Meio Ambiente.



Schor e Oliveira (2011)<sup>11</sup>, as cidades médias de responsabilidade territorial, como é o caso da cidade de Tefé, citada pelos autores. Esse fato não evitou os problemas urbanos já bastante conhecidos no Brasil, principalmente aqueles ligados à formação de suas periferias, com as marcas da pobreza e carência de equipamentos urbanos.

Muito em função da presença do modelo ZFM e da concomitante ausência de outros grandes projetos incentivados pelo poder público, a capital Manaus passará a ter, em termos comparativos, uma concentração econômica e populacional superior à de Belém. Além disso, Belém era, até alguns anos, a única metrópole da Região Norte do Brasil, conferindo-lhe uma polarização acentuada no contexto regional. Porém, os últimos dados censitários mostram que a população da capital amazonense ultrapassou, em termos absolutos, a de Belém: cerca de 2 milhões para a primeira e 1,4 milhão para a segunda, sendo a população do Amazonas de cerca de 3,8 milhões de habitantes e a do Pará de cerca de 8 milhões de habitantes<sup>12</sup>.

Analisando outro dado também relativo ao processo de urbanização, tem-se que, dos 3,5 milhões de habitantes em domicílios particulares ocupados, 381.307 vivem em domicílios particulares do tipo habitação subnormal<sup>13</sup>.

No estado do Amazonas há um total de 801.640 domicílios particulares ocupados. Dos 89.933 domicílios em aglomerados subnormais, 52.229 são abastecidos por água através da rede geral de distribuição, enquanto que 13.048 o são por poço ou nascente na propriedade<sup>14</sup>.

Tabela 3 - Balança comercial do Estado do Amazonas – US\$ 1.000 FOB

Ano	Exportação		Importação		Saldo (A) - (B)
	Valor (A)	Var. (%)	Valor (B)	Var. (%)	
2000	772.879	79,95	3.926.991	36,56	-3.154.112
2001	851.398	10,16	3.347.110	-14,77	-2.495.712
2002	1.064.860	25,07	3.082.166	-7,92	-2.017.306
2003	1.301.078	22,18	3.456.402	12,14	-2.155.324
2004	1.160.281	-10,82	4.333.665	25,38	-3.173.385
2005	2.150.326	85,33	5.219.334	20,44	-3.069.008
2006	1.533.737	-28,67	6.258.390	19,91	-4.724.652
2007	1.107.107	-27,82	6.840.059	9,29	-5.732.953
2008	1.268.034	14,54	10.023.628	46,54	-8.755.594
2009	883.866	-30,30	6.939.192	-30,77	-6.055.326
2010	1.119.252	26,63	11.055.184	59,32	-9.935.933
2011	914.073	-18,33	12.729.668	15,15	-11.815.595

Adaptado de: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Fonte: <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>, acesso 12/10/2012.

Tabela 4 – Balança comercial da cidade de Manaus (AM)

Ano	Exportação		Importação		Saldo (A) - (B)
	Valor (A)	Var. (%)	Valor (B)	Var. (%)	
2000	770.015.740	0,00	3.887.393.710	0,00	-3.117.377.970
2001	854.087.796	10,92	3.321.016.518	-14,57	-2.466.928.722

<sup>11</sup> Opcit

<sup>12</sup> Todos dados de população estimada para o ano de 2014, segundo o IBGE.

<sup>13</sup> Idem

<sup>14</sup> Idem

2002	1.034.055.768	21,07	3.044.650.414	-8,32	-2.010.594.646
2003	1.271.293.836	22,94	3.403.093.580	11,77	-2.131.799.744
2004	1.138.862.686	-10,42	4.284.606.256	25,90	-3.145.743.570
2005	2.117.485.959	85,93	5.194.677.019	21,24	-3.077.191.060
2006	1.525.978.351	-27,93	6.251.773.232	20,35	-4.725.794.881
2007	1.188.535.203	-22,11	6.807.127.546	8,88	-5.618.592.343
2008	1.264.441.751	6,39	10.011.885.995	47,08	-8.747.444.244
2009	917.446.056	-27,44	6.925.219.351	-30,83	-6.007.773.295
2010	1.136.779.398	23,91	10.995.347.701	58,77	-9.858.568.303
2011	898.857.428	-20,93	12.708.851.794	15,58	-11.809.994.366

Adaptado de: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Fonte: <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>, acesso 12/10/2012.

As tabelas 3 e 4, relativas à balança comercial do estado do Amazonas e sua capital Manaus, respectivamente, são apresentadas na sequência devido às suas peculiaridades em relação tanto à comparação com os dados do estado do Pará e Belém, quanto em relação ao papel do modelo ZFM.

Observa-se, inicialmente, que a evolução dos dados das balanças comerciais do Amazonas e de Manaus apresenta déficits sucessivos, contrariamente ao que foi verificado nos resultados de Pará e Belém. Em segundo lugar, é possível observar que, tanto os percentuais quanto os números absolutos presentes nas tabelas 3 e 4 são muito próximos, o que leva a deduzir que, se há concentração econômica de Belém e sua região metropolitana em relação ao estado do Pará, essa concentração é quase que absoluta na relação envolvendo Manaus e o estado do Amazonas.

Por outro lado, a questão da presença de sucessivos déficits envolvendo o estado do Amazonas e sua capital Manaus, tem a ver com a presença do modelo ZFM e sua tendência atual em incentivar a importação de componentes industriais (principalmente), através da política de renúncia fiscal. Logo, a balança comercial deficitária do modelo ZFM, no que concerne à relação entre exportações e importações (que será apresentada na sequência), influenciará decisivamente na balança comercial deficitária de Manaus, que, por sua vez, influenciará decisivamente na balança comercial do Amazonas. Há que se ressaltar que o modelo ZFM também deve ser analisado em sua balança comercial relativa ao mercado interno, principalmente a partir dos resultados de seu PIM - Polo Industrial de Manaus, que é o responsável principal pelos resultados econômicos do modelo. Neste quesito, seus resultados apresentam-se superavitários.

Há outros importantes aspectos a serem considerados. Mesmo assim, a breve discussão aqui levantada a partir dos pontos elencados na Introdução também é ainda insuficiente para dar conta da vastidão de questões que envolvem a Amazônia e, complementarmente, o modelo ZFM. Ao restringir-se neste momento à análise do modelo ZFM, busca-se destacar uma discussão que, em nossa opinião, não tem merecido tanto destaque, a despeito de a mesma ser um componente importante quando se trata de discutir a Amazônia. Sobressaem-se visões que reforçam os interesses de apenas uma das partes, ao invés de haver a construção de um discurso que possa ser útil à sociedade brasileira e, em específico, às classes menos favorecidas, visto que o Brasil apresenta ainda enormes desigualdades sociais independente de qual região se tratar, ainda que se possa afirmar que, num plano mais generalista, umas encontram-se melhor situadas do que outras.

É importante também associar a presente discussão com tanto com a conjuntura nacional, quanto com a conjuntura internacional. Nesse sentido, torna-se fundamental ter em mente uma análise que leve em conta as principais características da atual fase de reprodução do

capital, já que o Brasil e a Amazônia entram aí como importantes fatores a serem considerados pela comunidade internacional, sejam países, corporações, ONG's, etc.

No âmbito nacional, devem ser destacadas as discussões políticas que, no calor das disputas eleitorais, prestam desserviços à nação, ao serem propagadas, através de importantes meios de comunicação, notícias que nada contribuem para o entendimento da gênese dos desequilíbrios regionais no Brasil e, muito menos, para a gênese das desigualdades sociais vigentes no país. Isto posto, serão destacados alguns pontos aqui considerados polêmicos e que, no nosso entendimento, vem de encontro aos pontos acima levantados.

## **2.1. A hipótese da relação entre a presença do modelo ZFM e a manutenção da floresta em pé**

Conforme citado anteriormente, há opiniões diferentes quanto à questão de o modelo ZFM funcionar ou não como um “freio” quanto à possibilidade de aceleração do desmatamento na Amazônia Ocidental.

De início, cabe lembrar o papel desempenhado pelos grandes projetos governamentais em sua distribuição pela Amazônia Oriental e pela Amazônia Ocidental. Conforme já apontado, houve, ao longo da história, em relação aos diferentes poderes constituídos em território brasileiro, a preocupação com a integração dessa vasta região ao restante do território brasileiro.

Quando se observa o período aqui elencado como o ponto de partida para a presente análise, verifica-se que os projetos governamentais postos para as duas porções da Amazônia brasileira – Oriental e Ocidental – apresentaram muito maior intensidade na primeira, considerando-se aqui a presença de atividades econômicas mais impactantes, seja do ponto de vista de sua abrangência geográfica, seja do ponto de vista de suas consequências ambientais.

Já com relação à porção ocidental, as iniciativas iniciadas no mesmo período – década de 1960 – apresentaram como principal característica a sua concentração geográfica através do modelo ZFM.

É correto afirmar, como o faz Miranda<sup>15</sup>, que “[...] não foram identificadas evidências de que o modelo ZFM teria impacto positivo na manutenção de amplas áreas de florestas preservadas no Estado do Amazonas e promovido o desenvolvimento socioeconômico da população residente no interior” (2013, p. 5)

No entanto, a não intensificação de mais projetos governamentais, semelhantes em intensidade e quantidade, como aqueles verificados na Amazônia Oriental, podem ser considerados como importantes fatores para a manutenção em pé de cerca de 98% da floresta na Amazônia Ocidental. Há que se levar em conta ainda que, para que tal ocorresse, seria necessária a implantação de uma infraestrutura que aceleraria em muito a destruição de áreas florestadas na região, como a maior quantidade de estradas e usinas hidrelétricas.

Já com relação ao desenvolvimento socioeconômico, verifica-se, na atualidade, um alcance restrito mesmo em relação à metrópole de Manaus, onde são identificados vários problemas urbanos, os quais o modelo ZFM poderia atuar no sentido de diminuí-los, como o pagamento de melhores salários. Com relação a esse aspecto, Miranda<sup>16</sup> apresenta a tabela abaixo que mostra a distribuição de percentuais de emprego formal por faixas de unidades de salários mínimos, comparando o modelo ZFM com o seu entorno, a cidade de Manaus:

---

<sup>15</sup>Opcit

<sup>16</sup>Idem

Tabela 5 - Distribuição do emprego (em 31/12/2012)

	Até 2 SM	De 2 a 10 SM	De 10 a mais SM	Total
Zona Franca de Manaus	60,3	36,2	3,5	100,0
Município de Manaus	44,9	49,6	5,5	100,0

Fonte: RAIS 2010, MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. Adaptado de Miranda (2013)

Aproveitando essa discussão sobre as diferenças salariais envolvendo o modelo ZFM e o município de Manaus, nos encaminhamos para outro item considerado aqui relevante, já que representa um aspecto da inserção do referido modelo no comércio internacional.

## 2.2. Relação capital x trabalho e o modelo ZFM no comércio internacional

Os dados apresentados na tabela acima mostram apenas uma face das relações capital x trabalho que envolvem empresas que atuam no PIM-ZFM, que contam com incentivos fiscais lhes garantindo, só por aí, lucros consideráveis.

Para entender uma parte sobre como se dá essa relação pode ser citada como exemplo uma parte da matéria jornalística feita em 2013, em que o MPT - Ministério Público do Trabalho condenou a empresa Samsung, que atua no PIM-ZFM, a pagar multa de R\$250 milhões, devido a péssimas condições de trabalho e outros descumprimentos de normas trabalhistas. Segundo reportagem do site Repórter Brasil<sup>17</sup>, foram registrados ritmos de trabalho imposto aos operários que aí trabalham, considerados extremamente extenuantes e prejudiciais à saúde dos mesmos:

Para preparar uma caixa de telefone celular com carregador de bateria, fone de ouvido e dois manuais de instrução, o empregado da fábrica da Samsung localizada na Zona Franca de Manaus dispõe de apenas seis segundos. Finalizada essa etapa, a embalagem é repassada ao funcionário seguinte da linha de montagem, que tem a missão de escanear o pacote em dois pontos diferentes e, em seguida, colar uma etiqueta. Em um único dia, a tarefa chega a ser repetida até 6.800 vezes pelo mesmo trabalhador.

A referida reportagem aponta ainda que, no ano de 2012, a sul-coreana Samsung obteve lucro líquido recorde de US\$22,3 bilhões. Além da imposição de um ritmo de trabalho extremamente intenso e estafante para os operários da referida transnacional, há, ainda, outros problemas, já que o mesmo Ministério “flagrou diversos empregados que trabalham até dez horas em pé, assim como um funcionário cuja jornada extrapolou 15 horas em um dia e um empregado que acumulou 27 dias de serviço sem folga”.

Estes são alguns aspectos que mostram que o PIM-ZFM vem se caracterizando, em sua inserção no comércio internacional, como uma espécie de enclave no meio da floresta a abrigar empresas que recebem isenções fiscais de diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal), superexplorando o trabalho e atuando como as “maquiadoras” na fronteira entre México e Estados Unidos.

Qual a consequência para o modelo ZFM (e para o país, de maneira geral) dessa forma de inserção junto ao comércio internacional?

<sup>17</sup> <[www.reporterbrasil.org.br/2013/08/samsung-e-processada-em-r-250-milhoes-por-superexploracao/](http://www.reporterbrasil.org.br/2013/08/samsung-e-processada-em-r-250-milhoes-por-superexploracao/)>, acesso em 10/10/2013.

Destacamos aqui uma delas, que é a ausência de uma política que regule a atuação aí de empresas transnacionais no sentido de exigir das mesmas, por exemplo, a transferência de tecnologias em troca de isenções fiscais que já recebem, como já o faz o governo chinês em relação às transnacionais que atuam em suas ZEE's– Zonas Especiais de Exportação. Isso ocorre, dentre outros fatores, devido ao fato de diferentes componentes industriais, que muitas vezes envolvem tecnologias mais complexas, serem importados com os incentivos fiscais oferecidos pelo PIM-ZFM, ou seja, já chegam aqui prontos.

Até em função do aspecto acima apontado, são apresentadas as três seguintes tabelas com valores que mostram os saldos de exportação e importação em relação ao mercado externo, ao mercado interno, além do saldo envolvendo esses dois mercados.

Tabela 6 – Setor Industrial: Balança comercial do Polo Industrial de Manaus Mercado Externo  
Valores em US\$ 1.000,00

ANO	Exportação	Importação	Saldo
1990	61.775,7	715.117,9	-653.342,2
1991	62.457,1	728.983,1	-666.526,0
1992	115.131,8	672.750,5	-557.618,7
1993	97.272,7	1.275.980,1	-1.178.707,4
1994	114.570,7	1.841.545,3	-1.726.974,6
1995	101.764,5	2.823.262,0	-2.721.497,5
1996	105.308,7	3.186.856,2	-3.081.547,5
1997	149.656,3	3.386.727,4	-3.237.071,1
1998	227.586,3	2.303.390,9	-2.075.804,6
1999	375.653,2	2.141.135,4	-1.765.482,2
2000	741.625,6	3.025.473,7	-2.283.848,1
2001	829.042,1	2.701.677,8	-1.872.635,7
2002	1.025.734,6	2.583.732,2	-1.557.997,6
2003	1.227.707,0	3.224.771,0	-1.997.064,0
2004	1.085.930,0	3.758.994,1	-2.673.064,1
2005	2.024.527,9	4.762.124,0	-2.737.596,1
2006	1.482.729,2	5.917.621,0	-4.434.891,8
2007	1.044.794,0	6.299.076,0	-5.254.282,0
2008	1.192.004,4	8.555.323,0	-7.363.328,6
2009	857.448,0	6.342.344,0	-5.484.896,0
2010	1.037.609,0	10.184.313,0	-9.146.704,0

Adaptado de Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 1988 – 2010.

Fonte: <[www.suframa.gov.br](http://www.suframa.gov.br)>. Acesso em 12/11/2012.

Tabela 7 - Setor Industrial: Balança comercial do Polo Industrial de Manaus Mercado Interno  
Valores em US\$ 1.000,00

ANO	Exportação	Importação	Saldo
1990	8.317.449,0	3.326.726,1	4.990.722,9
1991	5.921.798,9	2.236.044,3	3.685.754,6
1992	4.427.632,1	1.451.700,8	2.975.931,3
1993	6.538.448,4	1.750.067,8	4.788.380,6
1994	8.703.629,7	2.428.872,7	6.274.757,0
1995	11.664.795,0	3.146.515,7	8.518.279,3
1996	13.153.651,1	3.627.963,5	9.525.687,6
1997	11.581.024,1	3.362.524,0	8.218.500,1
1998	9.700.677,0	2.625.784,6	7.084.598,7
1999	8.838.585,6	1.749.807,0	5.088.778,6
2000	9.646.219,3	2.469.992,2	7.176.227,1
2001	8.301.821,4	2.257.376,8	6.044.444,6
2002	8.079.031,8	2.362.783,6	5.716.248,2
2003	9.394.738,0	2.863.734,0	6.531.004,0

2004	13.104.968,0	3.814.919,0	9.033.277,0
2005	16.179.337,0	5.150.920,0	11.728.417,0
2006	21.266.958,0	6.013.773,0	15.253.185,0
2007	24.626.731,0	6.598.410,0	18.028.321,0
2008	28.909.375,0	7.917.835,0	20.991.540,0
2009	25.102.024,0	5.485.249,0	19.616.775,0
2010	34.114.044,0	7.237.402,0	26.876.642,0

Adaptado de Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 1988 – 2010.

Fonte: < [www.suframa.gov.br](http://www.suframa.gov.br) >. Acesso em 12/11/2012.

Tabela 8 – Setor Industrial: Balança comercial do Polo Industrial de Manaus Mercado Externo – Mercado Interno  
Valores em US\$ 1.000,00

ANO	SALDO FINAL (Mercado Externo - Mercado Interno)
1990	4.337.380,7
1991	3.019.228,6
1992	2.418.312,6
1993	3.609.673,2
1994	4.547.782,4
1995	5.796.781,8
1996	6.444.140,1
1997	4.981.429,0
1998	5.008.794,1
1999	3.323.296,4
2000	4.892.379,0
2001	4.171.808,9
2002	4.158.250,6
2003	4.533.940,0
2004	6.360.212,9
2005	8.990.820,9
2006	10.818.293,2
2007	12.774.039,0
2008	13.628.221,4
2009	14.131.879,0
2010	17.729.938,0

Adaptado de Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 1988 – 2010.

Fonte: < [www.suframa.gov.br](http://www.suframa.gov.br) >. Acesso em 12/11/2012.

A observação das tabelas 6, 7 e 8 mostra que:

- a inserção do PIM-ZFM, junto ao mercado externo (tabela 6), resulta em sucessivos déficits em boa parte dos anos correspondentes ao período 1998 - 2000. Essa condição está claramente relacionada ao fato de o referido modelo apresentar características que o assemelham muito mais às “maquiadoras” que atuam na fronteira México - Estados Unidos;
- já a tabela 7 mostra uma sequência de superávits (embora com oscilações), atestando a importância do mercado interno brasileiro como um dos principais fatores nos resultados dos lucros auferidos pelas empresas que atuam no PIM-ZFM;
- a tabela 8, que contrapõe os saldos registrados nas tabelas 6 e 7 (mercado externo e interno, respectivamente), também apresenta superávits, com oscilações até o ano de 2003 e, a partir do ano de 2004, com sucessivos crescimentos.

Os resultados acima apresentados mostram a necessidade em se rediscutir os rumos do modelo ZFM, tanto em função da relação capital x trabalho aí verificada, bem como em relação à maneira como o referido modelo se insere atualmente no comércio internacional. A atual política de isenções fiscais praticada pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) deve ser revista.

Por outro lado, não se deve esquecer o modelo de crescimento industrial, posto em prática no Brasil durante um longo período, privilegiou enormemente a concentração industrial localizada na Região Sudeste.

Portanto, se, por um lado, verificam-se distorções envolvendo o funcionamento atual do modelo ZFM, é necessário também levar em conta que, historicamente, a atividade industrial na Região Sudeste conseguiu ganhar enorme projeção nacional e até internacional muito em função dos desequilíbrios regionais históricos que hodiernamente mantêm-se no Brasil. É em função desse último aspecto que nos encaminhamos para o próximo item.

### 2.3. Pertinência ou não acerca da continuidade do modelo ZFM: renúncia fiscal e desequilíbrios regionais

A herança em termos de desequilíbrios regionais no Brasil, que historicamente favoreceu a Região Sudeste, através da lei do desenvolvimento desigual e combinado, não se trata de um fenômeno distante no tempo. Ao contrário, ao se observar em termos globais e por regiões, a questão da renúncia fiscal ainda aparece beneficiando a Região Sudeste.

A título de exemplo sobre o acima exposto recorreremos aos dados organizados por Botelho (1996)<sup>18</sup>, que mostram que os resultados de renúncia fiscal, por grandes regiões, eram superiores na Região Sudeste entre os anos de 1993 e 1995:

Ao se observar que a oposição feita ao modelo ZFM encontra eco em empresários que atuam na Região Sudeste, reforçada por declarações feitas à imprensa pelo governador do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, mostrando-se contrário à continuidade do referido modelo quando, em 2014, ajuizou ação de inconstitucionalidade junto ao STF - Supremo Tribunal Federal, questionando os incentivos fiscais ali concedidos, a tabela 8 contribui para refletir se, de fato, a tese de favorecimento deve ser levada em conta quando se discute a questão das graves disparidades regionais existentes no Brasil.

Tabela 9 - Renúncia fiscal do Estado brasileiro por região (em porcentagem)

REGIÕES/ANO	1993	1994	1995
<b>NORTE</b>	<b>38,4</b>	<b>26,4</b>	<b>33,9</b>
NORDESTE	9,5	12,3	11,9
CENTRO-OESTE	1,0	1,3	3,3
<b>SUDESTE</b>	<b>45,3</b>	<b>49,6</b>	<b>44,4</b>
SUL	4,8	10,4	6,5
TOTAL	(*) 99,0	100,0	100,0

Fonte: Orçamentos da renúncia da Receita Tributária elaborados pelo MINFAZ/SRF.

(\*) 1% não foi regionalizado.

Elaborado por Botelho (1996)

Do ponto de vista da questão da renúncia fiscal, a mesma deve ser entendida tanto do ponto de vista global, como a comparação dos resultados de renúncia fiscal por grandes regiões, como do ponto de vista particular, que é o caso da renúncia fiscal atingindo apenas o modelo ZFM.

Por outro lado, o mesmo Botelho<sup>19</sup> aponta o Programa de Gestão Estratégica da SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), portanto, a entidade que supervisiona o modelo ZFM), influenciado pela onda de liberalização da economia, que toma impulso no período de 1970-1990, sendo que os resultados:

<sup>18</sup> BOTELHO, Antonio J. Redesenhando o projeto ZFM: um estado de alerta, Edição SEBRAE, Manaus, 1996.

<sup>19</sup> Opcit

[...] apontaram para um novo perfil da instituição cujo paradigma conceitual nos remete para uma ENTIDADE DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS, por meio de PARCERIAS E INCENTIVOS, tendo como resultante final a incessante busca do desenvolvimento auto-sustentável e a integração econômico-social da região no contexto nacional e internacional. (1996, p. 55, grifo do autor)

Observa-se que essa discussão, exposta no âmbito da SUFRAMA, um órgão do governo federal, remete à discussão sobre os paradigmas de Estado que, segundo Cervo (2002)<sup>20</sup>, são passíveis de serem postos em prática a partir da mescla de diferentes paradigmas, neste caso, o do Estado desenvolvimentista e o do Estado logístico. Conforme apontado na citação, tratou-se, também, de uma opção de integração econômico-social da Amazônia tanto interna, quanto externamente. Para aprofundar ainda mais esse ponto, citemos

Entende-se, dessa maneira, que algumas discussões antecedem àquela proposta por alguns setores, que é a da simples extinção do modelo ZFM. O debate deve levar em conta, primeiramente, o histórico dos desequilíbrios regionais no Brasil, que não permite a utilização de uma visão empobrecida que tenta fazer valer a ideia que umas regiões promovem o trabalho e pagam impostos, enquanto outras somente “sugam” o esforço e o resultado do trabalho daquelas.

Segundo, o modelo ZFM carece de ajustes, e aqui alguns motivos foram apontados para que os mesmos sejam discutidos junto à sociedade brasileira e, portanto, não seja uma discussão monopolizada apenas por alguns setores da sociedade.

Terceiro, é estratégico para o Brasil identificar e entender o movimento em direção a essa fronteira do capital internacional (BECKER, 2013) que é a Amazônia. As forças que se conjugam no sentido de aprofundar a fórmula na qual o Estado facilita as ações do capital monopolista, é uma das maiores expressões da junção de paradigmas envolvendo o Estado desenvolvimentista e o Estado logístico acima citado. Nesse sentido, comentando a Operação Amazônia iniciada pelo regime militar no Brasil, na década de 1960, Seráfico e Seráfico<sup>21</sup> apontam que:

Com o privilégio do olhar retrospectivo, pode-se dizer que a Operação Amazônia e a Zona Franca de Manaus foram poderosos mecanismos de ajustamento das relações de produção na região às possibilidades de expansão do capitalismo monopolista no Brasil; ou, sob outro ângulo, foram formas de criar no país novas oportunidades de investimento e lucratividade para a "livre empresa", nacional e estrangeira; ou ainda, foram uma estratégia e uma tática de dinamização das forças produtivas regionais que consistiu – faça-se uma concessão ao neoliberalismo tupiniquim – na "redução do custo Amazônia" (2005, sem página)

À luz dos apontamentos até aqui feitos, cabe então apresentar, ainda que preliminarmente, a relação envolvendo Amazônia, modelo ZFM e o debate ambiental internacional.

---

<sup>20</sup>Opcit

<sup>21</sup>SERÁFICO, José e SERÁFICO, Marcelo A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil, Instituto de Estudos Avançados, vol.19, n45, São Paulo, maio/agosto de 2005.



## 2.4. A inserção do modelo ZFM no atual debate ambiental internacional

Este ponto é entendido aqui como sendo de suma importância porque coloca a necessidade de abertura de perspectivas para a Amazônia e, por extensão, para o modelo ZFM, principalmente quando se leva em conta a emergência de um debate ambiental internacional que apresenta diferentes atores sociais com olhares específicos sobre o tema.

Preliminarmente, é importante tecer algumas breves observações a respeito de um tema diretamente relacionado com a Amazônia que é a internacionalização. É evidente que o Brasil deve estabelecer planos, estratégias, que relacionem-se à soberania sobre o território amazônico que lhe diga respeito.

No entanto, a ideia de internacionalização parece ser, muitas vezes, exclusiva e erroneamente associada à ideia de soberania. Várias iniciativas governamentais brasileiras ratificaram diferentes expressões da internacionalização: os grandes projetos minero-metalúrgicos que contaram e contam com o capital de grandes empresas, inclusive a partir da compra de grandes extensões de terras, por um lado, e a participação na criação do TCA – Tratado de Cooperação Amazônica, elevado recentemente ao status de organização, implicando num comprometimento mais aprofundado por parte dos países participantes, que são abrangidos pela floresta amazônica, são apenas alguns exemplos.

Outras faces da internacionalização da Amazônia podem ser exemplificadas a partir da presença de algumas ONG's e grupos religiosos, cujos reais objetivos de sua atuação aí muitas vezes não ficam totalmente esclarecidos. Além destes, as movimentações militares promovidas pelos Estados Unidos em território colombiano, que faz fronteira com o Brasil. São outras faces a serem adicionadas a essa gama de possibilidades de entendimento sobre a internacionalização da Amazônia.

É evidente que outras tantas existem. No entanto, chamamos aqui a atenção para a criação, em 2002, do CBA - Centro de Biotecnologia da Amazônia. Esse centro foi instalado dentro da área que corresponde ao modelo ZFM. No entanto, até recentemente o referido Centro ainda carecia de uma definição de seu caráter jurídico, estabelecido por organismos do governo federal.

Tendo-se em conta que biotecnologia e bioindústria são atualmente considerados tecnologias de ponta, a expectativa criada foi a que o CBA pudesse desenvolver um amplo trabalho, inclusive em relação aos povos amazônicos detentores de culturas tradicionais no sentido de contribuir para se agregar valor ao trabalho por eles desenvolvido.

A ideia preliminar de instituições envolvidas no projeto de criação do CBA é a da supervisão de três ministérios (Desenvolvimento Indústria e Comércio; Meio Ambiente; Ciência e Tecnologia), contando ainda com participação de centro de pesquisa científica, nacionais e estrangeiros (contando-se aqui com a possibilidade de transferência de tecnologia).

O domínio, em termos de conhecimento, da biosociodiversidade da Amazônia é amplamente explorado principalmente a partir da conhecida biopirataria. É nesse sentido que o governo brasileiro tenta, nos últimos anos, se assegurar, a partir da criação de leis, em termos do controle da biosociodiversidade presente em seu território, principalmente porque é o Brasil que detém o maior banco da mesma no mundo. Uma parte dessa legislação deve, inclusive, obter o reconhecimento da comunidade internacional.

Do atual debate ambiental internacional surgem diferentes tipos de pressões sobre o Brasil, principalmente no sentido de exigir do país medidas que coíbam de maneira efetiva o desmatamento.

Daí a necessidade de se colocar em prática, rapidamente, iniciativas que levem o Brasil a tirar proveito do potencial quase infinito desse enorme depósito genético e das culturas tradicionais a ele ligadas. Nesse sentido, Becker<sup>22</sup> aponta que:

a par do fortalecimento institucional e da regionalização, cabe à Ciência, Tecnologia e Inovação, papel primordial na sustentabilidade dos ecossistemas florestais, por sua importância econômica, social e política... Está na hora de implementar uma revolução científico tecnológica na Amazônia que estabeleça cadeias tecno-produtivas com base na biodiversidade, desde as comunidades da floresta até os centros da tecnologia avançada. Esse é um desafio fundamental hoje, que será ainda maior com a integração da Amazônia sul-americana. (2005, p. 85)

Finalizamos a presente exposição reforçando a tese que o modelo ZFM ainda apresenta condições de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Há, sem dúvida, a necessidade de ajustes, tanto no sentido de ser um modelo que não condicione sua continuidade exclusivamente à existência da atual política de renúncia fiscal, levando-o a ser refém das corporações, principalmente, como também dotá-lo de infraestrutura que assegure o seu trabalho junto ao desenvolvimento científico e tecnológico. Dessa maneira o modelo ZFM poderá estar contribuindo para a diminuição dos abismos socioeconômicos locais, regionais e nacional, podendo ainda contribuir para uma melhoria do bem estar da humanidade.

### **Considerações finais**

A identificação de dois modelos de desenvolvimento na Amazônia contribui para a análise de diferentes aspectos concernentes a essa importante região.

Estes modelos de desenvolvimento cumpriram um importante papel na integração da Amazônia junto ao restante do território brasileiro. As atividades econômicas que foram se desenvolvendo ao longo do período que vai do final da década de 1960 até os dias atuais também tiveram papel fundamental no crescimento econômico nas escalas nacional, regional e local. Ficam evidenciadas as outras intensões de integração, ao longo do regime militar, de combate às guerrilhas e alinhamento aos Estados Unidos durante o período da Guerra Fria, além do favorecimento do capital monopolista.

O fim do regime militar no Brasil foi seguido de governos civis que apresentaram diferentes orientações políticas, como as de alinhamento ao neoliberalismo, seguidos de governos de caráter progressista. Essas oscilações de orientação política também influenciaram o modelo ZFM, visto que as mesmas se apresentaram menos ou mais receptivas a diretivas que pusessem em prática ações que pudessem diminuir as disparidades regionais existentes no Brasil, bem como ações que promovessem uma maior aproximação com os países abrangidos pela floresta amazônica no sentido de tentar afinar políticas de interesse comum. Talvez, a lentidão nas diretrizes para dotar o modelo ZFM de infraestrutura e iniciativas para desenvolver um trabalho consistente em ciência e tecnologia tenha sido o ponto de convergência, até agora, dos últimos governos civis com orientações políticas distintas.

No período aqui abordado – dos anos 1960 até os dias atuais – primeiramente, foi possível identificar a presença de um Estado desenvolvimentista, que também incorpora

---

<sup>22</sup>Opcit

conteúdos de um Estado logístico. O Projeto Jarí, idealizado primeiramente pelo bilionário norte-americano Daniel K. Ludwig é uma prova disso, a despeito de seu posterior afastamento, já que o projeto teve continuidade com outros empresários e grupos econômicos.

Por sua vez, na Amazônia Ocidental, as atividades econômicas mais impactantes continuaram concentradas no modelo ZFM. Intencionalmente ou não, essa condição contribuiu para a manutenção aí de 98% da floresta em pé. Isso implica na continuidade da existência de um banco genético de valor incalculável para a humanidade, além de outras formas de riqueza.

Com a criação do CBA - Centro de Biotecnologia da Amazônia, em 2002, nas dependências do modelo ZFM, vislumbrou-se a possibilidade de modificações nas estratégias de atuação do referido modelo, abrindo-se a chance de sua contribuição no que respeita ao desenvolvimento de um trabalho que o aproximasse, de maneira mais efetiva, da importante biosociodiversidade da Amazônia.

No entanto, ocorreu impasse na definição jurídica do CBA, contribuindo para que o modelo ZFM mantivesse seus pontos críticos, sem apresentar inovações em sua forma de atuar, o que reforçou as opiniões contrárias à renovação de sua concessão.

Foram apresentados alguns pontos que, de fato, são merecedores de várias críticas, como a relação capital x trabalho, marcada pela superexploração deste último, o volume de salários maior nas faixas mais baixas, percebido pelos operários do modelo ZFM, em comparação àqueles percebidos no município de Manaus, seu entorno.

No entanto, defende-se aqui que a riqueza presente na Amazônia em termos de biosociodiversidade, associada às infindáveis possibilidades geradas pela biotecnologia e bioindústria, possibilitam à sociedade e ao Estado brasileiro, junto ao modelo ZFM, o desenvolvimento de um importante trabalho que contribuirá ainda mais nas escalas nacional, regionais e locais, bem como para a própria humanidade.

## Referências

BECKER, Bertha Geopolítica da Amazônia, Instituto de Estudos Avançados - USP, 19 (53), 2005, disponível em <[www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf)>, acesso em 24/10/2013.

BOTELHO, Antonio J. Redesenhando o projeto ZFM: um estado de alerta, Edição SEBRAE, Manaus, 1996, 163 p.

CERVO, Amado Luiz Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso, Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 45, nº 1, Brasília, jan/jun 2002, disponível em <[www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1](http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1)>, acesso em 15/03/2012.

MIRANDA, Ricardo Nunes de. **Zona Franca de Manaus:** Desafios e vulnerabilidades, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas, texto para discussão nº 126, abril/2013, disponível em <[www12.senado.gov.br](http://www12.senado.gov.br)>, acesso em 20/06/2013.

SCHOR, Tatiana; OLIVEIRA, José A. Reflexões metodológicas sobre o estudo da rede urbana no Amazonas e perspectivas para a análise das cidades na Amazônia brasileira, **ACTA Geográfica**, ed. especial Cidades na Amazônia Brasileira, 2011, p. 15-30

SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil, **Instituto de Estudos Avançados**, vol.19, n45, São Paulo, maio/agosto de 2005.

<[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>, acesso em 12/11/2012.

<[www.ibge.gov.br/estadosat/](http://www.ibge.gov.br/estadosat/)> acesso em 20/01/2013.

<[www.reporterbrasil.org.br/2013/08/samsung-e-processada-em-r-250-milhoes-por-superexploracao/](http://www.reporterbrasil.org.br/2013/08/samsung-e-processada-em-r-250-milhoes-por-superexploracao/)>, acesso em 10/10/2013.

<[www.suframa.gov.br](http://www.suframa.gov.br)>, acesso em 12/11/2012.

Artigo recebido em 06-02-2015  
Artigo aceito para publicação em 20-07-2015