

Manaus: Pólo de desenvolvimento regional? (*)

Vania Fonseca

I. INTRODUÇÃO

A Amazônia Ocidental Brasileira, após a fase de desenvolvimento causada pela exploração da borracha (fins do século dezanove, início do século vinte), entrou em período de estagnação do qual só foi sair no fim da década de sessenta, quando o Governo Federal procurou criar condições que gerassem um novo impulso desenvolvimentista para a região¹.

Na década de cinquenta foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), com sede em Belém, que teve atuação pouco significativa para a região, face aos resultados alcançados.

Em 1966 a SPEVEA foi substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada pela Lei Federal n.º 5172 de 27 de outubro de 1966, que com sua política de incentivos fiscais visou dar nova dimensão no processo regional de desenvolvimento².

A Zona Franca de Manaus, criada pela Lei Federal n.º 3173 de 06 de junho de 1957 e funcionando apenas como entreposto comercial, foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 288 de 28 de fevereiro de 1967 e Decreto n.º 61244 de 28 de Agosto de 1967, que modificou a Zona Franca e criou a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), transformando sua estrutura com o objetivo de transformá-la em:

“... 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

* Trabalho baseado na dissertação de Mestrado, apresentada em 1980, junto ao Curso de Pós-Graduação em Geografia, do Instituto de Geo-Ciências e Ciências Exatas, da UNESP — Campus de Rio Claro. Consignamos nossos sinceros agradecimentos ao Prof. Dr. Juergen Richard Langenbuch, pelas atividades desenvolvidas como orientador do Mestrado.

¹ Artur César Ferreira Reis — *Súmula da História do Amazonas*, Manaus, Imprensa Oficial, 1975, p. 8.

² Brasil — *A Amazônia é o Novo Brasil*, Ministério do Interior, SUDAM, Rio de Janeiro, Editora Guavira, 1972, p. 4.

que permitam seu desenvolvimento em face dos fatores locais e da grande distância em que se encontram os centros consumidores de seus produtos”³.

Ao lado dessa preocupação com o desenvolvimento da Região Amazônica é externada também uma preocupação em aumentar o seu contingente populacional:

“No momento histórico no qual o Governo Costa e Silva, inspirado no mais puro sentimento de brasilidade, põe em execução os planos elaborados pela Revolução de Março de 1964, promovendo e incentivando a racional ocupação da Amazônia... (pronunciamento do Ministro do Interior Costa Cavalcanti)⁴. A ocupação e a conquista efetiva da Amazônia não constituem hoje simples divagações filosóficas... (pronunciamento do Governador do Estado do Amazonas, Danilo Duarte de Mattos Areosa)”⁵.

Manaus, centro político da Amazônia ocidental brasileira e seu principal pólo de desenvolvimento⁶ foi talvez o município de toda a Amazônia que mais sentiu os efeitos dessa política de desenvolvimento e ocupação, apresentando assim uma situação bastante peculiar que reflete, de certa forma, o alcance das medidas governamentais com vistas ao desenvolvimento da região e a uma concomitante mudança no ritmo de crescimento da população ali fixada⁷.

Objetivando realizar uma análise das mudanças decorrentes da reestruturação da Zona Franca de Manaus, levantamos dados que nos permitissem avaliar os seus principais efeitos sob três aspectos básicos:

- a) crescimento e desenvolvimento dos setores de atividade econômica
- b) situação de emprego
- c) dinâmica da população

Propusemos também como objetivo verificar que principais conseqüências a Zona Franca de Manaus trouxe para a região, e levantar hipóteses interpretativas das causas e efeitos das mudanças ocorridas.

A preocupação em estudar a evolução e os efeitos da reestruturação da Zona Franca de Manaus data da época em que estivemos ligadas à Secretaria

³ Miguel Cruz e Silva, *A Ocupação do Amazonas — Manaus: Zona Franca*, Brasília, Vitória Régia Editora Publicitária Ltda., 1970, p. 109.

⁴ Ibid. p. 18.

⁵ Ibid. p. 8.

⁶ Lasuen aponta uma infra-estrutura urbana já consolidada, aliada a investimentos diretamente produtivos e a incentivos para esse investimento como fatores que atraem as atividades secundárias a zonas a serem desenvolvidas: R. L. Lasuen — “A Respeito de Pólos de Crescimento” in Speridião Faissol, *Urbanização e Regionalização*, Rio de Janeiro, IBGE, 1975, pp. 111-142.

⁷ Vania Fonseca e Cleusa Maria Corrêa — “A evolução da população de Manaus — 1950 a 1970” in *Acta Amazônica*, 2 (3): 59-73.

de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Amazonas (SEPLAN), o que ocorreu no período 1974 a 1977, quando no desenvolvimento de nossas atividades constatamos a necessidade de se realizar um diagnóstico da situação da Zona Franca e de se verificar o alcance da sua atuação no tocante ao atingimento das metas propostas. Nosso objetivo era oferecer subsídios ao sistema estadual de planejamento, que se ressentia da falta de informações que servissem para embasar a tomada de decisões e a adoção de políticas a nível estadual.

Visando à consecução desse objetivo, procedemos, nessa época, ao levantamento de parte das informações necessárias, e algumas estimativas foram efetuadas, sendo que o produto desse trabalho anterior foi aproveitado para a realização deste estudo.

II. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

As desigualdades regionais têm se constituído num sério problema para os países em desenvolvimento, particularmente para aqueles que possuem extensa área territorial, onde as regiões menos desenvolvidas desempenham, de certa forma, o papel de refreadoras do desenvolvimento global do país.

Procurando uma resposta às desigualdades de crescimento econômico no conjunto de uma economia, François Perroux e seus colaboradores desenvolveram a Teoria da Polarização, que trata da concentração de recursos em pontos discretos do espaço, promovendo não apenas o desenvolvimento desses pontos, mas posteriormente o de toda a região em que está inserido:

“O fato rudimentar mas consistente, é este: o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto de economia”⁸.

Embora Perroux tenha utilizado o termo crescimento, na realidade a sua descrição do processo de crescimento econômico nos leva a concluir por desenvolvimento econômico, que segundo Paul Singer⁹ envolve a transformação de toda a estrutura de uma economia e não apenas o crescimento dentro de um mesmo enquadramento estrutural.

O conceito de pólo de crescimento está diretamente ligado ao crescimento e desenvolvimento do setor industrial, que geograficamente concentrado... transforma o seu meio geográfico imediato e, se tem poder

⁸ François Perroux — “O Conceito de Pólo de Crescimento” in Speridião Faissol, *Urbanização e Regionalização, Relações com o Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro, IBGE, 1975, p. 100.

⁹ Paul Singer — *Dinâmica Populacional e Desenvolvimento*, São Paulo, HUCITEC, 1976, p. 11.

para tanto, toda a estrutura da economia nacional em que se situa¹⁰. Perroux introduz o conceito de indústria motriz sem no entanto concluir satisfatoriamente sobre a sua utilização¹¹, mas parece não haver dúvidas quanto a esse conceito se basear na capacidade de uma indústria em estimular a produção de outras unidades industriais a ela interligadas.

Os diversos autores que se preocupam com o assunto divergem quanto ao conceito de pólo de crescimento, mas de forma geral, a reunião da indústria num determinado espaço limitado, por si só não é aceita como condição suficiente para o desenvolvimento regional¹², mas é o elemento propulsor da regionalização.

A Teoria dos Pólos de Crescimento tem se tornado muito atrativa do ponto de vista político, pois é vista como uma estratégia capaz de eliminar o dualismo econômico¹³, e muitos governos têm interferido diretamente, influenciando a localização industrial no sentido de promover o desenvolvimento econômico de áreas menos favorecidas:

“Exigências estratégicas, econômicas e sociais têm levado os governos a intervir diretamente na localização da atividade industrial”... “No momento, considera-se essencial que os governos desempenhem papel relativamente amplo no desenvolvimento industrial de áreas pobres ou subdesenvolvidas”¹⁴.

Entre os métodos recomendados e utilizados pelas esferas governamentais a fim de influenciar a localização industrial, se destaca o de estimular a concentração de indústrias através do estabelecimento de incentivos financeiros: empréstimos a longo prazo e baixa taxa de juros, isenção de impostos, oferecimento de condições atraentes na compra de terrenos em distritos especiais e outras vantagens. Essas áreas incentivadas, geralmente centros urbanos de porte médio, se tornam centros de concentração industrial e de atração de migrantes¹⁵ provocando mudança estrutural não apenas nas suas economias, mas também nas sociedades estabelecidas nesses

¹⁰ François Perroux — “O Conceito de Pólo de Crescimento” in Speridião Faissol, *Urbanização...* (Op. cit.) p. 108.

¹¹ J. R. Lassuen — “A Respeito de Pólos de Crescimento” in Speridião Faissol, *Urbanização e Regionalização, Relações com o Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro, IBGE, 1975, pp. 118-119.

¹² Niles M. Hansen — “Teoria dos Pólos de Desenvolvimento em um Contexto Nacional” in Speridião Faissol, *Urbanização e Regionalização, Relações com o Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro, IBGE, 1975, pp. 143-160.

¹³ Hamilton C. Tolosa — “Pólos de Crescimento: Teoria e Política Econômica” in *Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro*, cap. V, Rio de Janeiro, IPEA, série monográfica, 2.ª edição, pp. 189-244.

¹⁴ R. C. Estall e R. Olgivei Buchanan — *Atividade Industrial e Geografia Econômica*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976, pp. 131 e 134.

¹⁵ Juarez R. Brandão Lopes — “Desarrollo y Migraciones: Un Enfoque Histórico-estrutural” in *Migración y Desarrollo*, n.º 3, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1974.

centros. Segundo Monteiro de Santana, a concentração é condição indispensável ao desenvolvimento: “Não pode haver desenvolvimento econômico e social sem concentração. E a razão é sempre a mesma: a eficiência”¹⁶.

Joana Kinsey¹⁷, estudando o alcance da estratégia de desenvolvimento utilizada pelo governo francês, concluiu que a Teoria dos Pólos de Crescimento é questionável, uma vez que os resultados obtidos na Área Metropolitana Marselhesa, objeto de estudo da autora, foram bastante desapontadores. Para ela, a aplicação da Teoria dos Pólos de Crescimento como instrumento para o desenvolvimento regional tem se mostrado inadequada, não resolvendo os problemas sócio-econômicos nem gerando uma auto-sustentação ao desenvolvimento industrial¹⁸.

A lado dessa falta de sucesso quanto ao atingimento das metas propostas foi detectado um reflexo indesejável dessa política, pois o estímulo para a composição de um parque industrial com alta tecnologia forçou, no caso, o fechamento de muitas pequenas firmas, diminuindo assim o capital local e a tomada de decisões a nível regional: “Many Small local firms have been forced to close, further reducing regional capital and decision making”¹⁹. Pois as medidas planejadas, como provisão de infraestrutura, baixo custo da terra, incentivos fiscais e acordos comerciais especiais favoreceram grandes empresas e multi-nacionais a se localizarem nessa região.

Outro autor que refuta a uso da Teoria dos Pólos de Crescimento como estratégia para o desenvolvimento de área pouco desenvolvidas é Clyde Weaver²⁰. Ele faz uma análise histórica das idéias de planejamento regional sob o paradigma de pólos de crescimento, se baseando na inconsistência de lógica interna da Teoria e em resultados históricos anômalos. Weaver aponta como “a chave da questão”:

1 — Qual a verdadeira natureza do desenvolvimento polarizado? e

2 — As políticas de pólo de crescimento são realmente um meio de transferir o crescimento econômico para novas áreas, ou eles são de fato mal orientados, reforçando os efeitos cumulativos do desenvolvimento polarizado²¹? em sua análise há acentuada preocupação com o custo social dessa política de pólos de crescimento para os “países ou regiões pobres” onde o trabalho, os recursos e o capital serão explorados inevitavelmente em desiguais termos de troca, ficando os ricos ainda mais ricos e os pobres

¹⁶ R. N. Monteiro de Santana — “Espaço e Planejamento Regional” in *Textos Básicos*, n.º 36, Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Economia, 1976, p. 13.

¹⁷ Joanna Kinsey — “The Application of Growth Pole Theory in the Aire Metropolitaine Marsellaise” in *Geoforum*, vol. 9, 1978, pp. 245-267.

¹⁸ *Ibid.* p. 267.

¹⁹ *Ibid.* p. 259.

²⁰ Clyde Weaver — “Regional Theory and Regionalism: Towards Rethinking the Regional Question” in *Geoforum*, vol. 9, 1978, pp. 397-413.

²¹ *Ibid.* p. 402.

ainda mais pobres²². Criticando a implantação de parques industriais sem se levar em consideração as necessidades culturais, políticas e econômicas da população que habita a região a ser desenvolvida:

"The generalized prescription of growth center policies for all nature ills was one of most unrealistic aspects of the last twenty years of regional Studies²³.

o autor propõe uma alternativa que chama de "desenvolvimento territorial" (territorial development), que não considera ser uma fórmula a ser usada no lugar da doutrina de pólos de crescimento, pois cada região tem características históricas e geográficas próprias, que devem ser levadas em consideração, bem como a participação da comunidade instalada na área.

Pedro Pinchas Geiser, em seu trabalho "Diretrizes e Prioridades em Pesquisas Urbanas"²⁴, assim se pronuncia a respeito do uso da Teoria dos Pólos de Desenvolvimento:

"... a aplicação do conceito 'pólo de desenvolvimento' só é válida se o custo social e econômico de sua implementação se justificasse em relação aos recursos disponíveis"²⁵.

e alerta que:

"... o desenvolvimento urbano equivale à idéia de integração no planejamento, tendo, portanto implícita a complementação da política urbana por uma política de desenvolvimento rural"²⁶.

Raimundo Santos²⁷, fazendo uma crítica à Teoria dos Pólos de Crescimento, também considera discutível transformar essa política numa estratégia de desenvolvimento regional, embora reconheça que a Teoria tem alcances válidos. O autor focaliza o caso brasileiro, onde várias medidas políticas foram tomadas, buscando se instalar empresas industriais em áreas menos desenvolvidas através de estímulos na forma dos mais variados tipos de incentivos e subsídios, configurando-se uma política de pólos de crescimento com o objetivo de aumentar os níveis de ocupação dessas áreas, de modo a reforçar o mercado interno e integrá-las à região sul, mais desenvolvida. O autor cita várias medidas que, nesse sentido, foram

tomadas pelo governo brasileiro, inclusive a criação da Zona Franca de Manaus, 1967. Ao analisar os efeitos dessa política no nordeste, área de atuação da SUDENE, Raimundo Santos conclui haver ocorrido uma acentuação da centralização econômica em Recife e Fortaleza, com um aumento do sub-emprego urbano face à grande imigração e à constante saída dos excedentes para o sul do país, evidenciando-se que os pólos de crescimento no Brasil "... están adquiriendo fuerza de estratégia nacional, pero que se involucran con los conglomerados indisolublemente"²⁸.

A Teoria dos Pólos de Crescimento utilizada como estratégia política para minimizar as desigualdades regionais tem sido bastante criticada. Um dos pontos-chaves que tem sido apontado é com respeito à verdadeira natureza do desenvolvimento polarizado e, se através dessa idéia se consegue promover o crescimento econômico das áreas deprimidas. Ao transpormos essa teoria para países subdesenvolvidos a questão se agrava, pois o comportamento do espaço seria o mesmo em países desenvolvidos e em países subdesenvolvidos? Milton Santos ao tratar do comportamento do espaço em seu livro "O Espaço Dividido", coloca:

"É portanto mais fundamental do que nunca saber se o comportamento espaço é o mesmo em países desenvolvidos e em países subdesenvolvidos... Os espaços dos países subdesenvolvidos caracterizam-se primeiramente pelo fato de se organizarem e se organizarem em função de interesses distantes e mais freqüentemente em escala mundial. Mas não são atingidos de um modo maciço pelas forças de transformação, cujo impacto, ao contrário, é muito localizado e encontra uma inércia considerável à sua difusão"²⁹.

Com respeito à industrialização ser ou não fator de desenvolvimento econômico, Milton Santos coloca que nem sempre isso se dá, pois devido às atuais condições da divisão internacional do trabalho, a industrialização nem sempre é capaz de promover crescimento com desenvolvimento, mas apenas um "pseudo-desenvolvimento" fruto da falta de articulação local das atividades e da redistribuição regressiva da renda³⁰. E, em outro trecho de seu trabalho, levanta outro grave problema, que é a atração exercida pela indústria, se traduzindo em grande contingente de imigrantes que não podem ser totalmente absorvidos pelo crescimento industrial, refletindo em sub-emprego e crescimento desproporcional do setor terciário:

"Nos países subdesenvolvidos uma industrialização com alto coeficiente de capital atrai mais e mais pessoas, mas não é capaz de fornecer empregos suficientes. É por isso

²² Ibid. p. 404.

²³ Ibid. p. 408.

²⁴ Pedro Pinchas Geiser — "Diretrizes e Prioridade em Pesquisas Urbanas" in *Revista Brasileira de Geografia*, 35 (1), janeiro/março de 1973, pp. 87-104.

²⁵ Ibid. p. 91.

²⁶ Ibid. p. 92.

²⁷ Raimundo Santos — "Notas Para una Crítica a la Teoria de los Polos de Desarrollo" in *Revista Geográfica de América Central*, n.º 4, primeiro semestre de 1976, pp. 33-49.

²⁸ Ibid. p. 47.

²⁹ Milton Santos — *O Espaço Dividido: Os dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos*, Rio de Janeiro, Ed. Francisco Alves, 1979, pp. 14-15.

³⁰ Ibid. p. 24.

que desde os primeiros momentos de sua modernização, as cidades dos países subdesenvolvidos têm um terciário mais importante que o secundário, ao contrário do que se passou nos países desenvolvidos, onde a expansão do setor terciário foi mais tardia. De qualquer modo, o terciário dos países pobres é de outra natureza: é um terciário primitivo, um terciário refúgio”³¹.

Além da questão de ser ou não válido o uso da Teoria de Pólos de Crescimento como estratégia política para promover o desenvolvimento de áreas deprimidas, outras considerações devem ser feitas ao se pensar, a nível de planejamento governamental, na implantação de um parque industrial. Embora o governo, mesmo em países não totalitários, tenha condições de forçar o surgimento de pólos industriais, vários fatores pesam muito na escolha individual de localização, e esses fatores têm que estar presentes na área visada pelo governo, ou as vantagens oferecidas precisam ser amplamente compensadoras. Nesse sentido, destacamos quatro principais grupos de fatores: distância, fontes de energia, fatores de produção, e influência do ambiente físico.

O fator distância envolve basicamente problemas de transportes: facilidade e qualidade dos meios de transportes; custos de fretes e de seguros tanto para a matéria prima atingir a unidade de produção, quanto para a mercadoria atingir seu ponto de consumo; e condições para que não haja interrupção na atividade de transportes.

As fontes de energia disponíveis devem ser utilizadas procurando o mais baixo custo e a garantia de continuidade de fornecimento.

Dentre os fatores de produção, a mão-de-obra pode tornar-se predominante, pois os problemas com capital, área de localização, serviços disponíveis e impostos podem ser diretamente influenciados pela interferência governamental. Mas a disponibilidade de mão-de-obra e sua especialização pode se constituir em vantagens ou em sérios empecilhos para a localização industrial.

O quarto grupo de fatores a ser considerado é o de influências do ambiente físico, onde se destaca o clima, pois regiões de clima em condições extremas são pouco atrativas, por interferir na produtividade e na vida de seus habitantes:

“Alguns geógrafos consideram que o clima exerce função importante no desenvolvimento das nações, afetando, como o faz, a energia do homem e os estímulos que lhe é dado em vários ambientes”³².

³¹ Ibid. p. 56-57.

³² R. C. Estall e R. Olgivie Buchanan — *Atividade Industrial e Geografia Econômica*, (op. cit.) p. 163.

Desta forma, ao ser planejada e executada a implantação de um pólo de desenvolvimento regional é necessário, além de programar os incentivos financeiros, analisar e, se necessário, promover a adequação dos diversos fatores que influenciam a escolha da localização industrial, e tomar outras providências que propiciem a integração do pólo com a sua própria região.

III. O CASO EM ESTUDO

Criada em 1957 e regulamentada em 1960, pelo Decreto Lei n.º 47.757 de 2 de dezembro, a Zona Franca de Manaus destinava-se somente ao armazenamento, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias de qualquer natureza, provenientes do exterior e destinadas ao consumo interno da Amazônia e países que estivessem interessados, desde que fossem limítrofes ao Brasil ou banhados por águas tributárias do Rio Amazonas. A Zona Franca assim regulamentada cobria uma área completamente isolada da cidade de Manaus.

Com a reestruturação ocorrida em 1967, a Zona Franca passou a abranger toda a cidade de Manaus e seus arredores, num total de 10.000 km², e sofreu uma transformação radical em sua estrutura, baseando-se na concessão de favores, estímulos e incentivos fiscais.

“... objetivando atrair capitais, técnicos e novos empreendimentos privados que promovam o desenvolvimento auto-sustentado da economia e o bem-estar social da Região, de forma harmônica e integrada na economia brasileira”³³.

Pelo Decreto-Lei que trata da reestruturação da Zona Franca e seus arredores, são concedidos os incentivos fiscais:

- a) isenção do imposto sobre produtos industrializados — IPI, sobre as mercadorias produzidas na Zona Franca;
- b) isenção do imposto de circulação de mercadorias — ICM, e do IPI para mercadorias de origem nacional entradas na Zona Franca e ainda isenção do imposto de importação — II à mercadorias provenientes do exterior;
- c) isenção do imposto de exportação — IE, sobre as mercadorias saídas da Zona Franca para o exterior;
- d) as mercadorias produzidas, beneficiadas ou industrializadas na Zona Franca, quando saírem desta para qualquer parte do território nacional, estarão sujeitas a:
 - apenas ao pagamento do ICM, se não tiverem qualquer parcela de matéria-prima ou parte componente importada;

³³ Miguel Cruz e Silva — *A Ocupação do Amazonas — Manaus: Zona Franca*, Brasília, Vitória Régia Editora Publicitária Ltda., 1970, p. 109.

— e ainda ao pagamento de II proporcional à parcela de matéria-prima ou partes componentes importadas existentes na mercadoria;

e) as isenções fiscais ficam vinculadas à concessão de:
— crédito fiscal, pelo Estado do Amazonas, para mercadorias comercializadas na Zona Franca, para efeito de pagamento do ICM;

— isenção de imposto sobre serviços de qualquer natureza, concedido pelos municípios do Amazonas na área em que estiver instalada a Zona Franca³⁴.

Esses incentivos são aplicáveis a todas as mercadorias, com exceção das mercadorias importadas: armas e munições, perfumes, fumo, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros, conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 340, de 22 de dezembro de 1967³⁵.

Aliam-se essas vantagens aos incentivos fiscais concedidos à área da SUDAM, como isenção do imposto sobre a renda-IR, e a possibilidade de realizar empreendimentos com um mínimo de 25% do total do valor de recursos próprios; e incentivos de competência estadual, na forma de restituição do ICM concedida a empresas industriais instaladas no Estado e que não se utilizem de materiais ou componentes importados, mas que sejam consideradas como de fundamental interesse ao desenvolvimento econômico da região, e facilidade de crédito proporcionada pelo Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico — FUNEDE, para programas considerados prioritários para a economia do Estado³⁶.

Esse conjunto de medidas econômico-fiscais visou a criação de um pólo de desenvolvimento que promovesse não apenas o desenvolvimento econômico, mas também uma ocupação mais afetiva da Amazônia Ocidental Brasileira, através de uma substancial melhoria das condições de vida, como aumento da renda “per capita”, melhores condições médico-sanitárias, maior oportunidade de educação, e outros benefícios, o que contribuiria para a minimização das forças de repulsão que atuam sobre a emigração e ao mesmo tempo criaria forças de atração à imigração nacional para a região.

MATERIAL, MÉTODOS E TÉCNICAS

Procurando conseguir elementos que nos possibilitassem realizar uma análise das mudanças decorrentes da reestruturação da Zona Franca de Manaus, foram levantados dados de diversas fontes, relativos a:

- a) desenvolvimento e crescimento dos setores de atividades econômicas;
- b) situação de emprego;

³⁴ Estado Amazonas — *Incentivos Fiscais Para o Desenvolvimento: Legislação Federal, Estadual e Municipal*, Manaus, CODEAMA, 1974, pp. 17-34.

³⁵ *Ibid.* pp. 73-74.

³⁶ *Ibid.* pp. 193-214.

- c) população;
- d) outros dados indicadores de mudança econômica e social.

Para a análise dos fatores envolvidos neste estudo se fez necessário a utilização de séries temporais de dados estatísticos que abrangessem não apenas o período posterior à reestruturação da Zona Franca de Manaus, mas também dados relativos ao período imediatamente anterior, totalizando um período de aproximadamente 16 anos: 1960 a 1967.

Para a organização dessas séries temporais de dados, muitas vezes foi necessária a utilização de duas ou mais fontes conjugadas, uma vez que uma só fonte de dados não satisfazia as nossas necessidades. E, quando nem isso se mostrou suficiente, inferimos os dados através do cálculo de estimativas.

Outro problema com que nos deparamos na seleção das fontes de dados foi a diferença existente entre os dados de duas ou mais fontes, relativos ao mesmo evento e período.

IV. CONCLUSÕES

A reestruturação da Zona Franca de Manaus ocorrida em 1967 provocou uma série de mudanças não apenas na capital, mas em todo o Estado do Amazonas.

A taxa de crescimento populacional e a distribuição espacial da população se revelaram ao mesmo tempo causa e efeito dessa mudança: o crescimento da população do Amazonas foi acelerado, ultrapassando as taxas de crescimento da população do Brasil e da Região Norte, quer na zona urbana, quer na zona rural (Gráfico 1). Esse rápido crescimento populacional foi fruto não somente de uma mortalidade que caiu a níveis mais baixos, aumentando assim a parcela que é devida ao crescimento vegetativo da população, mas também o componente migratório esteve presente influenciando o crescimento total da população. As taxas de natalidade, não sofreram alterações significativas no município de Manaus, devendo o mesmo ter ocorrido no interior do Estado.

Não se dispõe de dados estatísticos fidedignos para avaliar a interação natalidade-mortalidade no interior do Amazonas, mas a atuação efetiva e constante dos órgãos encarregados da saúde pública da população, notadamente da Superintendência das Campanhas Médicas — SUCAM e Fundação Serviço Espacial de Saúde Pública — FSESP muito tem contribuído para o crescimento da população, através da redução das taxas de mortalidade geral e infantil. Como principais frutos do trabalho desses órgãos aponta-

³⁷ Informações obtidas junto à Superintendência das Campanhas Médicas, Fundação Serviço Especial de Saúde Pública, Secretaria de Saúde do Estado do Amazonas, e através de entrevistas realizadas com as autoridades municipais quando de nossas viagens pelo interior do Amazonas.

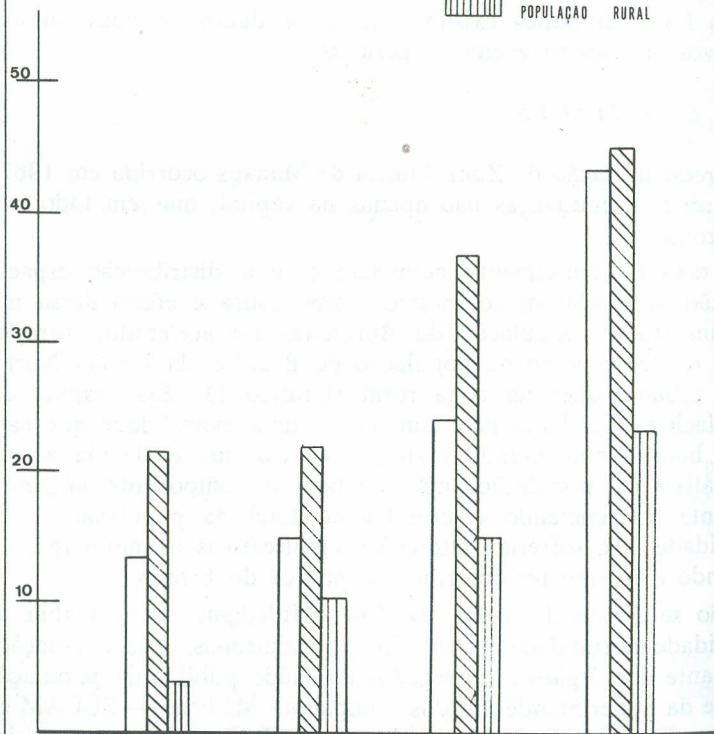
GRÁFICO 01

CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO TOTAL E RURAL E URBANA NO PERÍODO 1970/75

— BRASIL - REGIÃO NORTE - AMAZONAS - MANAUS —

CRESCIMENTO PERCENTUAL NO PERÍODO 1970/75

POPULAÇÃO TOTAL
 POPULAÇÃO URBANA
 POPULAÇÃO RURAL



mos a menor incidência e o maior índice de curas de casos de malária (através de borrifação de inseticidas e prevenção e tratamento de casos com medicação específica); um maior controle na captação e distribuição de água para a população; a instalação de unidades hospitalares em sedes municipais com localização estratégica; atendimento médico mais constante nos municípios do interior; serviço de orientação e prevenção mais atuantes, campanhas de imunização em massa, e outras providências³⁷.

Alia-se à melhoria das condições médico-sanitárias (que não estão diretamente ligadas à reestruturação da Zona Franca de Manaus, mas fazem parte da política governamental no sentido de melhorar as condições de vida na Região Amazônica), uma relativa elevação do nível de vida da população, que também concorre para a queda das taxas de mortalidade.

Esse incremento nas taxas de crescimento vegetativo da população, por sua vez aliado ao aumento do número de migrantes atraídos para a região, fez com que se acelerasse rapidamente o crescimento da população total do Estado.

Concomitante a essa mudança no ritmo de crescimento se observa uma alteração nos padrões de distribuição espacial da população amazonense. A tendência à urbanização se acelerou, superando o ritmo observado na Região Norte, e a capital do Estado, que entre 1950 e 1960 teve uma queda na participação da população total do Amazonas, inverteu essa tendência na década seguinte, apresentando uma diferença relativa superior a 40%. Dentre todas as capitais da Região Norte, foi Manaus a que teve o menor crescimento relativo entre 1950 e 1960, e o maior crescimento relativo entre 1960 e 1970, só sendo superada por Macapá.

Esse intenso crescimento da população residente no município de Manaus se deu basicamente através da imigração de amazonenses no interior do Estado, embora seja significativo o número de imigrantes provenientes de outras unidades da Federação, notadamente Pará, Ceará e Acre.

Procurando levantar os fatores responsáveis por essa maior concentração populacional na capital do Estado poderíamos apontar não somente os atrativos ligados diretamente à Zona Franca de Manaus, mas também às forças de repulsão do local de origem, que no Amazonas têm ganho maior intensidade nos últimos anos. A proibição da caça de animais e a queda de extrativismo deixou desocupada uma parcela da população que, possivelmente por falta de tradição agrícola, não encontrou ocupação rentável no interior, migrando para Manaus em busca de emprego. Também migraram para Manaus as populações ribeirinhas que promoviam a agricultura de várzea e foram expulsas pelas grandes cheias dos rios, que têm se manifestado em intervalos cada vez menores. Muitos desses ribeirinhos são migrantes temporários, que permanecem na capital só por algum meses (se aproveitando das facilidades de transporte e alojamento oferecidas pelo Serviço de Promoção do Bem Estar Social que se encarrega dos desabrigados) voltando para seu local de origem tão logo o nível dos rios torne a baixar. Mas, segundo informações da Secretaria de Serviços Sociais, uma parcela

cada vez maior de ribeirinhos tem permanecido na capital, procurando se engajar em ocupações que não requeiram mão-de-obra especializada, como é o caso de grande parte das atividades exercidas na indústria da construção.

A interação das forças de atração da capital e Zona Franca (possibilidade de emprego, melhores condições médico-sanitárias e de educação, entre outras) e forças de repulsão do interior tem gerado um intenso fluxo migratório em direção a Manaus, provocando uma diminuição no número de habitantes de alguns municípios. Em trabalho realizado por nós anteriormente³⁰, estimamos que dos quarenta e quatro municípios do Amazonas, nove apresentam taxa negativa de crescimento populacional, devido à emigração de seus habitantes. Parte desses municípios com taxa negativa de crescimento foram visitados por nós em 1971/72, e pudemos observar uma quantidade por vezes alarmante de casas abandonadas, quer na zona urbana, quer na zona rural.

O conjunto de incentivos econômico-fiscais gerado pela reestruturação da Zona Franca de Manaus e aliados às vantagens concedidas pela SUDAM promoveram direta e indiretamente o crescimento e desenvolvimento dos setores de atividades econômicas não só na capital, mas também no total do Estado do Amazonas. Novas empresas se instalaram e parte das empresas já existentes, em funcionamento antes de 1967, se modernizaram, ampliaram suas instalações e aumentaram sua produção. Foi gerada uma grande quantidade de empregos e parte da mão-de-obra recebeu especialização.

O setor que primeiro respondeu aos novos estímulos foi o comercial, por ser o que mais rapidamente se tornou apto a usufruir dos benefícios concedidos pela legislação. Esse setor demanda investimentos relativamente baixos, uma infra-estrutura simples, mão-de-obra não especializada e em pequena quantidade, em geral mão-de-obra familiar. A proliferação de estabelecimentos comerciais varejistas foi algo notável após 1969. O comércio típico de Zona Franca invadiu o centro da cidade, se aproveitando de toda e qualquer área disponível, modificando a linha de produtos oferecida pelas lojas mais antigas e expulsando outros tipos de uso de solo, não comerciais, para zonas menos centrais. Garagens, corredores e cômodos de antigas residências foram transformados em lojas de artigos de Zona Franca, que vendem uma miscelânea de artigos, sendo poucas as lojas especializada em certos tipos de artigos importados. As casas comerciais mais antigas passaram paulatinamente a trabalhar com produtos de origem estrangeira, muitas vezes sendo a isso compelidas para poderem subsistir. Casas de comércio que trabalham com produtos nacionais, pequenos estabelecimentos industriais, residências, restaurantes, padarias e estabelecimentos de serviços foram expulsos para a periferia do centro, ou deixaram

de existir, passando os seus proprietários a exercerem atividades no ramo comercial. Muito afetada pelo comércio foi a atividade de pequenos serviços de reparo e manutenção, como sapateiros, relojoeiros, eletrotécnicos, etc., que parecem ter abandonado suas ocupações anteriores, ou trocando por atividade mais rentável, como por exemplo o comércio, ou pela diminuição da clientela que prefere empregar suas economias num artigo novo e mais moderno, ou simplesmente por não encontrarem condições de continuar exercendo suas atividades por falta de componentes sobressalentes, uma vez que não são importadas peças de reposição para os produtos comercializados na Zona Franca.

Como consequência dessa grande expansão do comércio de produtos importados e da grande diminuição da oferta de produtos nacionais, a população se vê obrigada a usar basicamente produtos importados, em geral mais caros que os similares nacionais, que não podem ser reaproveitados se apresentarem qualquer tipo de defeito. A garantia de funcionamento dos aparelhos mecânicos e eletro-eletrônicos não é utilizada em Manaus, a não ser para uns poucos produtos da indústria nacional. Até o comércio de gêneros alimentares foi afetado, sendo que entre 1970 e 1972 boa parte da alimentação era feita com produtos vindos do exterior: frangos congelados, leite em pó, queijos, yogurt, milho de pipoca, chocolate, enlatados, condimentos, biscoitos, sorvetes e outros. Em 1978 a maior parte desses produtos alimentares havia sido substituída por produtos nacionais, embora continuassem sendo oferecidos os similares estrangeiros. Só o leite em pó holandês é que continuava no mercado, por ser insuficiente a oferta de leite em pó nacional e por ser muito pequeno o rebanho de gado leiteiro no Amazonas.

O setor industrial demorou um pouco mais para se desenvolver devido à necessidade de maior quantidade de capital, infra-estrutura básica especial e grande contingente de mão-de-obra especializada e semi-especializada. Foi a partir de 1973 que entrou em funcionamento a maior parte das novas empresas industriais, concentradas no distrito industrial da SUFRAMA. Mas já antes dessa data foram instaladas algumas novas indústrias e ampliada parte das já existentes. Das empresas industriais em funcionamento no Amazonas em 1976, cerca de 80% foram instaladas após 1967.

No Estado predominam em número as empresas madeireiras e de produtos alimentares e a grande maioria do total de indústrias usa matéria-prima originária do próprio Amazonas. Mas embora as indústrias que usam insumos importados sejam em menor número, sua produção, destinada ao comércio interestadual, atinge um valor muito maior. São também essas empresas minoritárias que empregam maior volume de mão-de-obra.

O crescimento dessas empresas de produtos para re-exportação tem interferido diretamente no comércio, pois uma parte cada vez maior da cota de importações estabelecida pelo governo central para a Zona Franca de Manaus está sendo utilizada para a compra de componentes e peças destinadas a alimentar essas indústrias. Desta forma o setor comercial de

³⁸ Fonseca, Vania — *Estudo Sobre a Estrutura da População do Amazonas*, Manaus, Equipe Central de Planejamento do Governo do Estado do Amazonas, 1975, p. 2.

produtos de Zona Franca tende a diminuir gradualmente suas atividades, pois o teto limite de suas importações cai a cada ano, e a produção de re-exportáveis não é comercializada em Manaus, mas quase que totalmente dirigida ao centro-sul do país, especialmente ao Estado de São Paulo.

Em geral não há interdependência entre os diferentes gêneros de indústrias do Estado do Amazonas, isto é, uma indústria não se utiliza de produtos de outra indústria local como insumo para sua produção. A matéria-prima e as partes componentes para o funcionamento industrial vêm diretamente do setor primário do Amazonas e do Brasil ou do setor secundário instalado fora do Estado e principalmente no exterior, o que tem feito crescer muito o saldo negativo do balanço comercial do Amazonas com os países com os quais mantém intercâmbio comercial.

As indústrias de produtos de re-exportação estão se concentrando no distrito industrial, com instalações não definitivas, do tipo pré-fabricado, e atuam muitas vezes como meras linhas de montagem ou submetem o produto importado a um ligeiro processamento. Nos chamou a atenção, ao visitarmos determinada indústria, o fato de beneficiarem a porcelana inglesa apenas pintando um friso dourado ao redor das peças, que giravam em cima de um disco móvel de madeira, e após esse beneficiamento as peças recebiam o rótulo de fabricadas na Zona Franca de Manaus, indo competir com produtos similares no mercado nacional.

A indústria da construção cresceu violentamente, atingindo índice de 1991% em 1975, tomando-se por base a média anual de área construída em 1965/67. Mais de 60% da área construída se destinou a fins residenciais, sendo que só as habitações financiadas pelo Banco Nacional de Habitações — BNH perfizeram um total de 10 812 residências entre 1967 e 1976. A grande maioria dessas habitações se destinaram às classes de menor poder aquisitivo e foram edificadas em áreas periféricas da cidade de Manaus.

O aumento das atividades industriais e comerciais no Amazonas provocaram uma mudança no ritmo de crescimento e na estrutura dos demais setores, que procuraram responder aos estímulos gerados. O setor de serviços se agigantou, quer na área pública, quer na área privada, para atender a nova demanda. A rede bancária se reestruturou e cresceu em Manaus e se estendeu para o interior do Estado, até então carente desse serviço. A rede hoteleira também cresceu muito, mas quase não se expandiu no interior. Os órgãos governamentais cresceram em volume e em quantidade, gerando muitos empregos diretos e indiretos. As empresas de serviços públicos foram forçadas a uma rápida expansão e mesmo assim não conseguiram suprir a demanda de infra-estrutura que se acelerou muito a partir de 1967.

O serviço de distribuição de energia elétrica foi ampliada em Manaus onde novas estações geradoras foram instaladas. A potência instalada, que em 1970 era de 28 900 KVA, passou a 108 000 KVA em 1976, e o consumo nesse período cresceu mais de 300%. No interior foram eletrificadas todas as sedes municipais e algumas das principais cidades. Em 1969 apenas 18

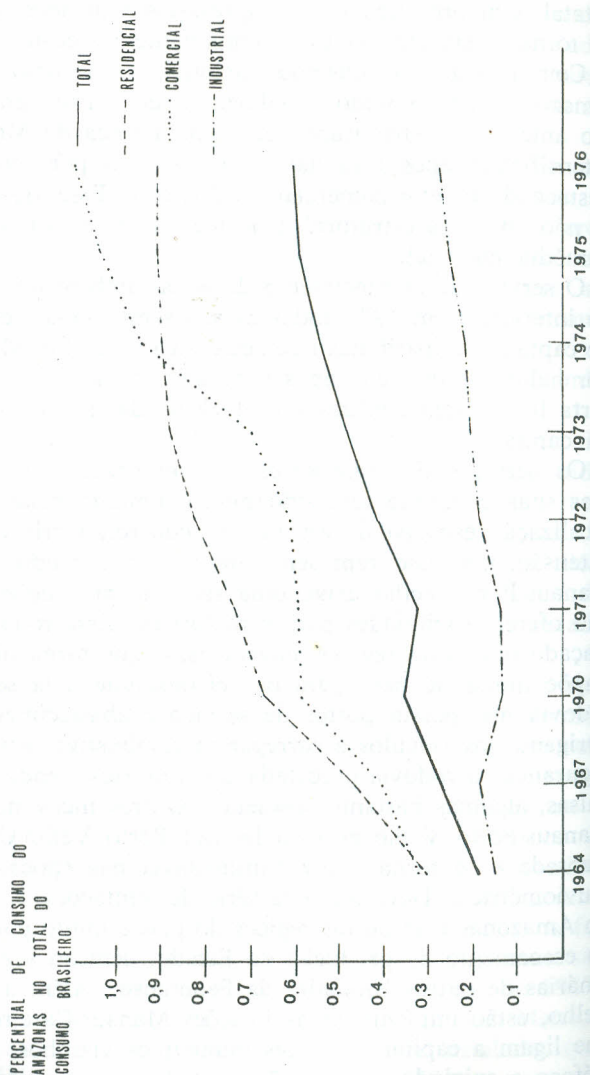
localidades do interior possuíam energia elétrica; em 1977 esse número subiu para 56. Não há energia elétrica em toda a zona rural do Estado e, com exceção da capital, todas as usinas geradoras são de pequeno porte. A geração de energia é feita por usinas termo-elétricas movidas a óleo diesel, o que tem encarecido muito o KWH e onerado o balanço de pagamentos do Amazonas com a importação do petróleo. O custo elevado da energia elétrica e a tendência de continuar a subir, fugindo do controle estatal, tem preocupado os empresários radicados no Estado, que receiam se tornar insustentável esse componente do custo de produção.

Com relação ao consumo nacional, o consumo de energia elétrica no Amazonas tem crescido anualmente, tendo essa tendência se iniciado mesmo antes da reestruturação da Zona Franca de Manaus, embora tenha se intensificado após essa data. O consumo por setor também cresceu, se destacando o setor comercial (Gráfico 2). Esse crescimento relativo indica, se não mudança estrutural, pelo menos um crescimento mais acelerado que a média nacional.

O serviço de abastecimento de água também foi estendido às localidades do interior, e em 1977 todas as sedes municipais eram dotadas de serviço de captação e distribuição de água encanada. Em Manaus o consumo médio por habitante triplicou após a reestruturação da Zona Franca, fato que de certa forma vem confirmar a elevação da qualidade de vida no município da capital.

Os serviços de transportes e comunicações apresentaram crescimento, mas sua expansão tem sido muito limitada pelas condições físicas e de localização espacial da região. A rede rodoviária em tráfego triplicou em extensão, mas isso representa muito pouco tendo em vista que a ligação Manaus-Porto Velho exige uma série de precauções para sua utilização e não oferece facilidades para o motorista. Essa rodovia foi implantada num traçado que corta regiões alagadiças, o que torna difícil sua conservação e impõe limite de peso para os veículos que dela se servem; também essa rodovia não possui postos de serviço e abastecimento por quase 800 km, obrigando os veículos a carregarem combustível em precárias condições de segurança; a rodovia é cortada por seis rios, sendo as travessias feitas por balsas, algumas bastante obsoletas. Outros inconveniente do uso da rodovia Manaus-Porto Velho está na ligação Porto Velho-Cuiabá, que não é pavimentada e se torna quase intransitável nas épocas de maior precipitação pluviométrica. Devido a essa série de limitações, a única ligação rodoviária do Amazonas com outras regiões do país é muito pouco usada, não servindo ao escoamento da produção do Estado, nem ao acesso de mercadorias originárias de outras Unidades da Federação. Além da rodovia Manaus-Porto Velho, estão implantadas as ligações Manaus-Careiro e Manaus-Itacoatiara, que ligam a capital com dois municípios vizinhos, sem boas condições de tráfego e exigindo a utilização de balsas para as travessias de rios. A rodovia Manaus-Caracáí visa a ligação do Brasil com a Venezuela, mas apesar de aberto, esse caminho não é utilizado devido às péssimas condições do

**GRAFICO 02 PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO
AMAZONAS NO TOTAL DE CONSUMO DE ENERGIA
ELETRICA NO BRASIL — 1964 / 76**



piso não asfaltado, a problemas de segurança, à falta de postos de abastecimento de combustível, às dificuldades em atravessar os rios que cortam a estrada e, principalmente por não haver interesse em se dirigir a essa região pouquíssimo ocupada.

O transporte interno amplamente utilizado no Amazonas continua sendo o fluvial que, embora moroso, permite a interligação de todo o Estado e dos Estados e Territórios limítrofes. O transporte de carga e de passageiros é feito em pequena embarcações motorizadas, construídas em madeira e com fundo chato, que têm condições de navegar mesmo em rios bastante pequenos, os "igarapés".

São esses "recreios" (barco para transporte de passageiros, acomodados em redes) e os "regatões" (barcos que transportam mercadorias e fazem qualquer tipo de comércio, efetuando em geral trocas em espécie) que promovem a integração da hinterlândia com a capital do Estado, levando e trazendo pessoas, mercadorias e notícias.

A ligação interestadual e internacional é feita tanto por via aérea quanto por via marítimo-fluvial, predominando fortemente na primeira o transporte de passageiros, e na segunda o transporte de cargas.

O movimento do aeroporto internacional de Manaus praticamente triplicou de 1967 para cá, isto é, cresceu muito mais que a população total. Infelizmente não existe um controle do número de turistas que se utilizam do aeroporto de Manaus, mas a Empresa Amazonense de Turismo — EMANTUR estima ser pequena a proporção de turistas em relação aos passageiros não turista. Essa grande utilização de transporte aéreo por parte da população residente se deve a ser esse o meio mais rápido e mais barato da locomoção para fora do Estado, e de terem se intensificado as necessidades de comunicação da capital do Amazonas com outros Estados brasileiros.

O movimento de carga via aérea também aumentou muito seu volume, notadamente a partir de 1973, e esse fato ligado à implantação das indústrias de produtos eletro-eletrônicos, que trabalham com componentes extremamente delicados e que requerem um tratamento suave na manipulação em transporte.

Sempre foi através do porto de Manaus que se processou a maior parte do transporte de mercadorias do comércio interno, interestadual e internacional e essa situação se mantém, por ser esse o meio de transporte de carga que fica mais barato e é o mais acessível na região. A quantidade de carga transportada via fluvial e marítimo-fluvial cresceu muito nos primeiros anos da Zona Franca mas a partir de 1975 parece ter sido invertida essa tendência. A navegação de longo curso, através da qual se faz a ligação com o comércio exterior, tem diminuído de volume, quer na entrada, quer na saída de mercadorias. A navegação de cabotagem (comércio inter-regional) e navegação fluvial (comércio regional) tem crescido em volume de carga transportada evidenciando uma intensificação das transações comerciais de Amazonas com outras regiões do país.

Embora não se tenham dados fidedignos sobre a navegação fluvial (carga e passageiros) dentro do Estado do Amazonas e entre ele e Estados vizinhos podemos concluir ter havido um aumento substancial da sua atuação, uma vez que o número de embarcações registradas anualmente na Capitania dos Portos do Amazonas, Acre e Territórios Limítrofes tem sido um constante incremento, passando de menos de 200 novas embarcações anuais em 1968 para mais de 600 em 1974.

O número de veículos rodoviários mudou radicalmente, havendo em 1977 uma quantidade cerca de sete vezes maior que a registrada em 1966. Do total de veículos existentes, 99% são utilizados em Manaus, o que obrigou o município a melhorar e ampliar muito as vias de circulação interna à cidade. Foram abertas e pavimentadas várias grandes avenidas e uma grande quantidade de ruas, mesmo porque o crescimento da cidade se deu predominantemente na forma horizontal, inclusive tendo sido necessária a expansão do perímetro urbano.

Os serviços de comunicação também foram ampliados após 1967, embora ainda deixe muito a desejar. O número de telefones é flagrantemente deficitário e seu funcionamento é em geral insuficiente. O interior passa a maior parte do tempo sem comunicação telefônica, pois esse serviço só entra em funcionamento durante algumas horas por dia. Em 1975 apenas 17 localidades interioranas eram ligadas por telefone.

A rede de Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos cresceu muito pouco, mas melhorou sua capacidade através da instalação de telégrafos em 27 localidades e da melhoria do serviço de distribuição de correspondência. Ao todo são 36 as cidades servidas por serviços de correios.

Após 1968 foram instaladas mais duas estações de rádio-difusão, totalizando oito geradoras, e só em 1969 é que Manaus veio a ter sua primeira emissora de televisão, sendo outras três emissoras instaladas entre 1971 e 1972. Não existem retransmissores de imagens de televisão para o interior do Estado, e o alcance das estações de rádio é em geral bastante limitado. Nas regiões de fronteira é muitas vezes mais fácil sintonizar estações de fora do Estado e mesmo de fora do país, sendo que uma rádio de Bogotá pode ser ouvida com grande nitidez na região oeste do Estado do Amazonas.

Devido a essa deficiência nos meios de comunicação, a transmissão de notícias através de rádio-amadores e de comerciantes e pessoas que viajam pela região se reveste de grande importância.

As atividades agropecuárias nunca representaram parte importante na tradição amazonense; as populações do interior se dedicavam mais ao extrativismo vegetal e animal, que ainda hoje é uma das principais atividades exercidas no Amazonas, embora sua produção esteja declinando em parte devido a um esgotamento da flora e da fauna economicamente atraente e em parte à proteção legal de espécies animais como os animais silvestres, tartarugas e alguns peixes de melhor comercialização. Os produtos extrativos,

item importante na pauta das exportações do Estado, tem diminuído constantemente no último decênio, embora ainda façam parte da lista dos principais produtos exportados para o mercado exterior.

A produção agrícola tem flutuado muito, sem que se evidencie uma tendência em resposta à maior demanda de alimentos, com exceção dos produtos horti-fruti-granjeiros que devem ter tido sua produção aumentada para atender às necessidades da rápida concentração urbana. Mas de qualquer forma o Estado ainda é obrigado a importar boa parte dos gêneros alimentícios consumidos pela população, notadamente farinha de mandioca que, ao lado do pescado, é a base da alimentação popular.

O Amazonas não dispõe de rebanhos que possam suprir a população, comprando gado de corte de Estados vizinhos e leite em pó da Holanda.

Com a reestruturação da Zona Franca de Manaus o Amazonas teve bastante modificado o seu balanço comercial, crescendo muito as importações, principalmente do exterior, e crescendo também as exportações, embora as exportações para o exterior tenham tido incremento muito pequeno (Gráfico 3). O tipo de produtos comercializados sofreu alteração, caindo a exportação de produtos extrativos e subindo a de produtos industrializados. Iniciou-se a importação maciça de produtos industrializados, peças e componentes vindos do exterior, e aumentou muito a importação de alimentos e gêneros produzidos exclusivamente no centro-sul do país.

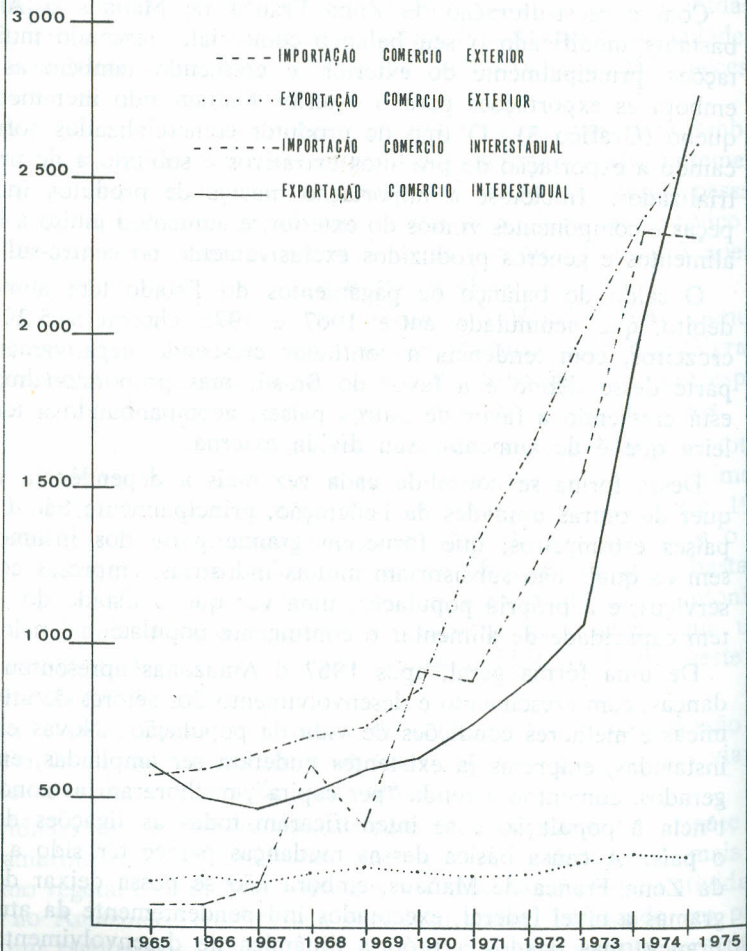
O saldo do balanço de pagamentos do Estado tem aumentado o seu débito, que acumulado entre 1967 e 1975 chegou a 5 293 milhões de cruzeiros, com tendência a continuar crescendo negativamente. A maior parte desse débito é a favor do Brasil, mas proporcionalmente o débito está crescendo a favor de outros países, acompanhando a tendência brasileira que é de aumentar sua dívida externa.

Dessa forma se consolida cada vez mais a dependência do Amazonas, quer de outras unidades da Federação, principalmente São Paulo, quer de países estrangeiros, que fornecem grande parte dos insumos e produtos sem os quais não subsistiriam muitas indústrias, empresas comerciais e de serviços, e a própria população, uma vez que o Estado do Amazonas não tem capacidade de alimentar o contingente populacional nele residente.

De uma forma geral, após 1967 o Amazonas apresentou notáveis mudanças, com crescimento e desenvolvimento dos setores de atividades econômicas e melhores condições de vida da população. Novas empresas foram instaladas, empresas já existentes puderam ser ampliadas, empregos foram gerados, aumentou a renda "per capita", melhoraram as condições de assistência à população e se intensificaram todas as ligações do Estado com o país. A causa básica dessas mudanças parece ter sido a reestruturação da Zona Franca de Manaus, embora não se possa deixar de lado os programas a nível federal, executados independentemente da atuação da Zona Franca, mas ligados à própria dinâmica de desenvolvimento do país e à política especial adotada para toda Região Amazônica.

GRAFICO 03
TRANSAÇÕES COMERCIAIS
COMERCIO INTERESTADUAL E
COMERCIO EXTERIOR 1965/75

MILHÕES DE CRUZEIROS
 (VALORES CONSTANTES
 DE 1975)



Considerada sob esse aspecto, a Zona Franca de Manaus parece ter gerado um pólo de desenvolvimento instalado no centro da Amazônia brasileira; mas outras considerações precisam ser tecidas:

- 1) existe uma quase total dependência externa para o funcionamento de empresas industriais, e o crescimento dessas empresas se faz à custa de um aumento da dívida para com países do exterior;
- 2) não se identifica interdependência entre as indústrias instaladas após 1967, não se caracterizando indústrias motrizes;
- 3) parece não haver possibilidade de substituição dos insumos importados, por outros nacionais, pois nesse caso a unidade de produção seria atraída para locais melhor localizados com relação aos centros produtores de matéria-prima e consumidores do produto final no caso a região centro-sul do país;
- 4) há uma grande concentração de indústrias na capital, tendo decrescido o número de empresas industriais no interior;
- 5) o poder de decisão das empresas industriais se encontra fora do Estado, concentrada na região centro-sul do Brasil e no Exterior;
- 6) o estímulo à criação de um pólo de desenvolvimento tem sido dado apenas através de incentivos fiscais de vigência limitada;
- 7) tem ocorrido constantes e inesperadas mudanças na legislação que rege o funcionamento da Zona Franca, dificultando o planejamento empresarial;
- 8) as instalações industriais no distrito industrial de Manaus são do tipo pré-fabricado e as fábricas funcionam quase que exclusivamente como linhas de montagem, indicando uma intenção de permanência não definitiva;
- 9) o alto e sempre crescente custo da energia termo-elétrica tem onerado muito o custo de produção, alarmando a classe empresarial;
- 10) o setor agropecuário não tem sido devidamente estimulado, e os gastos com importação de alimentos tem crescido constantemente;
- 11) a atividade comercial de produtos importados se tornou altamente lucrativa, se expandindo rapidamente em detrimento do comércio de produtos nacionais e da prestação de serviços, e sofrendo depois um refreamento devido à maior apropriação da cota de importação por parte da indústria;
- 12) a renda "per capita" cresceu, mas devido ao crescimento na capital, continuando muito baixa para a grande maioria da população do Estado;
- 13) a grande atração exercida pela capital do Estado causou um esvaziamento populacional em vários municípios do interior;
- 14) a população é compelida a consumir produtos estrangeiros, muito mais caros que os similares nacionais e sem garantia de qualidade e de serviços de reparos;

15) a procura de emprego e a ilusão de ganho fácil tem atraído fluxos de migrantes para Manaus, gerando graves problemas de ordem social na capital: surgimento de favelas; aumento da criminalidade; deficiência de vagas escolares; inadequação da infra-estrutura básica para atender à nova demanda; surgimento de crises periódicas no abastecimento de gêneros alimentares de primeira necessidade e conseqüente atuação de mercado marginal; sobrecarga no sistema de transportes urbanos; incapacidade do sistema médico-hospitalar em atender a crescente solicitação de serviços; o desenvolvimento de violento espírito de competição e a invasão de migrantes têm gerado desconfiança e conflitos sociais, minando a interação solidária;

16) a prioridade em atender as necessidades de infra-estrutura em zonas de concentração de atividades diretamente ligadas à Zona Franca e as necessidades geradas pelo rápido crescimento geral tem implicado em altíssimos custos sociais;

17) criação de novas necessidades sociais e econômicas que nem sempre podem ser atendidas;

18) aumento do custo de vida a níveis superiores que o observado em outras unidades da Federação, devido à defasagem entre oferta e demanda de produtos de primeira necessidade e à concorrência com os preços pagos por turistas na obtenção de artigos importados.

Assim a Zona Franca de Manaus, na forma em que está organizada, se constitui em um pólo de desenvolvimento local, instável, podendo rápida e facilmente ser transferido para outra região do país quando terminar o prazo de concessão de estímulos econômicos-fiscais da Zona Franca, por não se caracterizarem indústrias motrizes, por ser muito pequena a dependência da matéria-prima local para o funcionamento das novas indústrias e por ser ainda muito difícil a ligação entre centro produtor e centro consumidor.

Quanto ao atingimento das metas propostas pela reestruturação da Zona Franca de Manaus, não se pode afirmar ter sido criado um pólo de desenvolvimento regional, pois com exceção do município de Manaus, o pequeno desenvolvimento observado no interior do Amazonas parece ter se dado de forma quase que independente da Zona Franca, sendo mais ligado ao próprio desenvolvimento do país.

Também em termos de ocupação de território a Zona Franca não parece estar conseguindo atuar de forma satisfatória: a concentração urbana em pouquíssimas cidades espalhadas num imenso território e basicamente o crescimento de Manaus têm-se dado às custas de um esvaziamento da zona rural e mesmo da perda de contingente populacional de mais de 20% dos municípios do Amazonas.

Mas um fato que pode se revestir de maior gravidade é com relação ao altíssimo custo social da Zona Franca, (uma vez que grande parte dos recursos do Estado foram canalizados para a sua implantação e funciona-

mento), cujos benefícios podem se mostrar não compensadores face à grande quantidade investida. Parece-nos ser necessária uma profunda e imparcial análise dos investimentos feitos e dos resultados conseguidos até o momento, quando a Zona Franca reestruturada já usou mais da metade do tempo previsto para sua vigência. E novas diretrizes poderão ser adotadas com o objetivo de instalar de forma mais efetiva e definitiva um pólo de desenvolvimento regional na Amazônia Ocidental Brasileira.