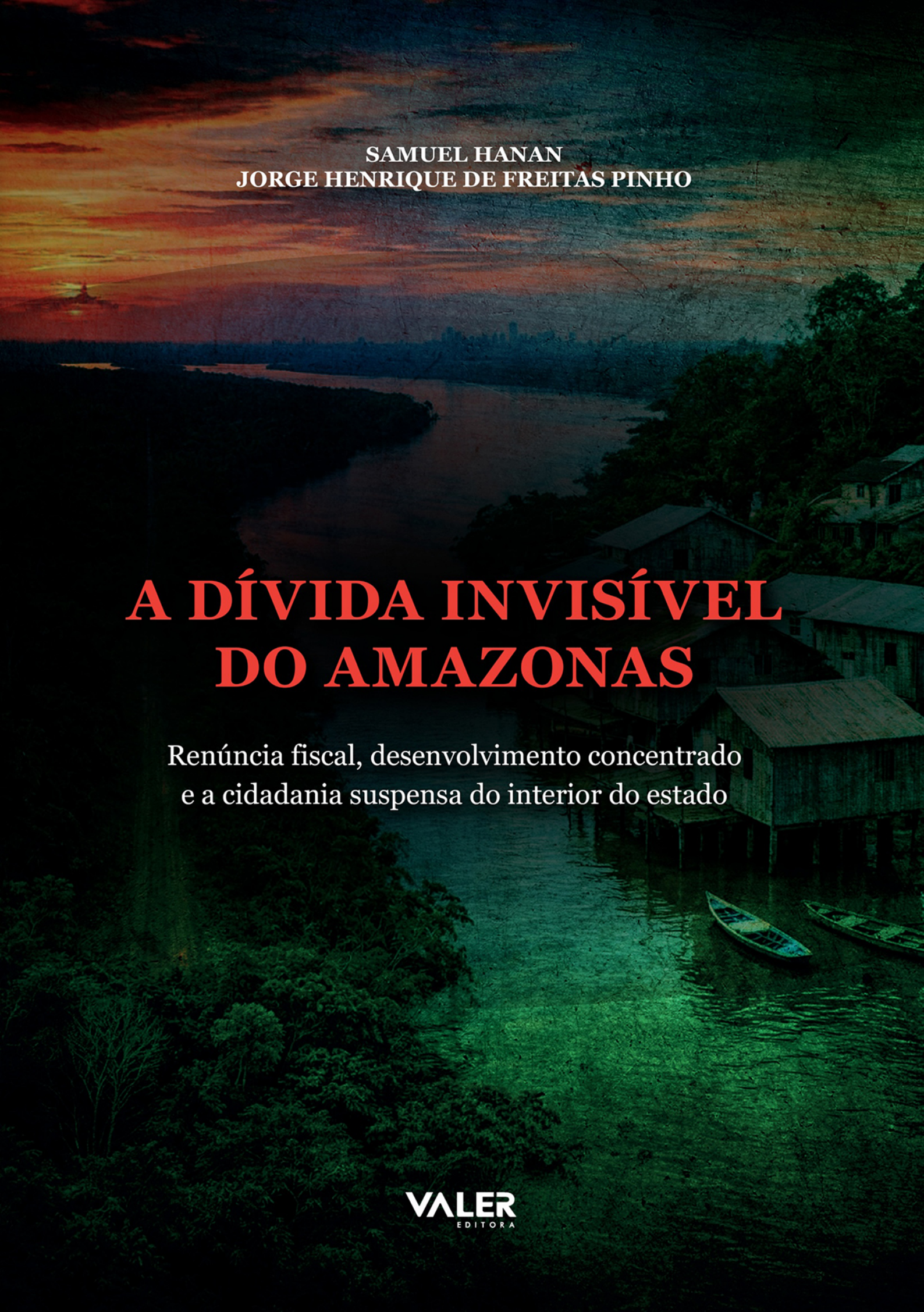




SAMUEL HANAN
JORGE HENRIQUE DE FREITAS PINHO

A DÍVIDA INVISÍVEL DO AMAZONAS

Renúncia fiscal, desenvolvimento concentrado
e a cidadania suspensa do interior do estado

VALER
EDITORA

A DÍVIDA INVISÍVEL DO AMAZONAS

Copyright © Samuel A. Hanan; Jorge Henrique de Freitas Pinho, 2026.

Editor – Isaac Maciel
Coordenação Editorial – Neiza Teixeira
Capa, ilustrações e projeto gráfico – Selene Camargo
Revisão – Martha Jalkauskas
Ficha Catalográfica – Ycaro Verçosa (CRB-11/287)

H233d Hanan, Samuel

A dívida invisível do Amazonas: renúncia fiscal, desenvolvimento concentrado e a cidadania suspensa. / Samuel Hanan; Jorge Henrique de Freitas Pinho. – Manaus: Valer, 2026.

112 p.

ISBN 978-65-5585-672-9

1. 1. Direito tributário - Amazonas. I. Pinho, Jorge Henrique de Freitas.
II. Título.

04/2026

CDD 343.08098113
22. ed.

2026

Editora Valer

Rua José Clemente, 608, Centro
Cep: 69010-070 – Manaus, AM
Tel.: [92] 3184-4568 | Whatsapp: [92] 99613-1113
www.editoravaler.com.br



Editora Valer

CATÁLOGO
Editora Valer



SAMUEL HANAN
JORGE HENRIQUE DE FREITAS PINHO

A DÍVIDA INVISÍVEL DO AMAZONAS

Renúncia fiscal, desenvolvimento concentrado
e a cidadania suspensa do interior do estado

VALER
EDITORA

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
I. Introdução – Quando os números pedem palavra.....	13
II. A Zona Franca como política nacional legítima	17
III. A renúncia fiscal como política nacional – e não como exceção amazônica	23
IV. Prova dos nove – a renúncia fiscal sob múltiplas métricas	27
Primeiro critério: a renúncia fiscal como proporção do PIB.....	28
Segundo critério: a renúncia fiscal como proporção da arrecadação potencial.....	28
Terceiro critério: a renúncia fiscal per capita	29
Quarto critério: a comparação simultânea com a média nacional.....	30
Quinto critério: a coerência entre renúncia fiscal e indicadores sociais.....	31
A prova dos nove de Samuel Hanan – a escala real do sacrifício e do desafio	31
A convergência da prova dos nove.....	35

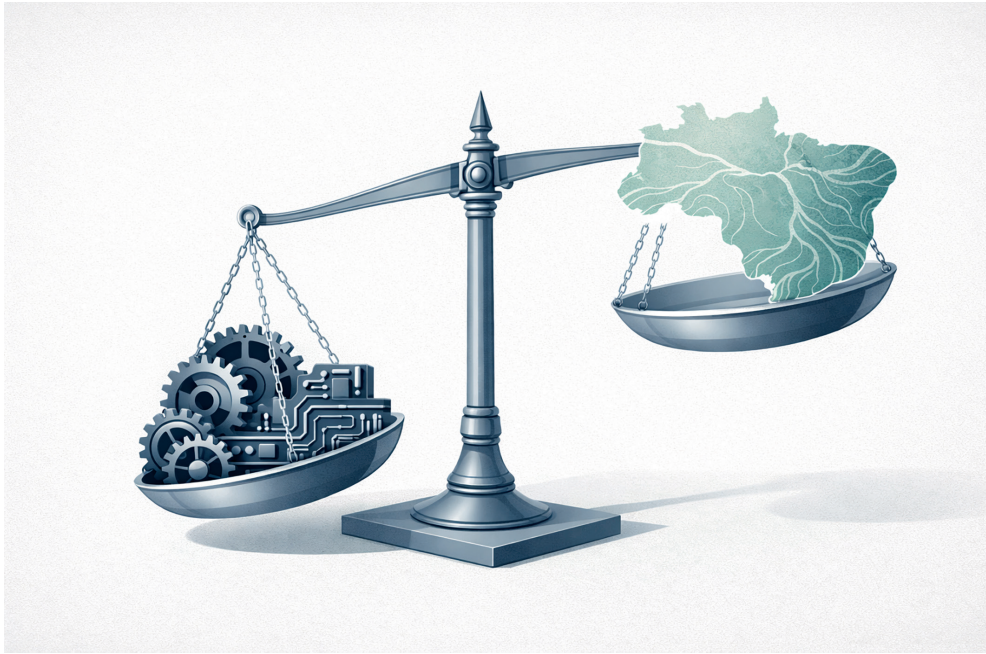
V.	O ponto cego do modelo – a concentração territorial dos benefícios.....	37
VI.	O interior como contribuinte invisível.....	41
VII.	Cidadania material e pacto federativo interno	45
VIII.	O FTI como tentativa de correção histórica	49
IX.	A descaracterização do FTI como instrumento de interiorização do desenvolvimento	53
X.	Interlúdio – Completar o modelo é um dever institucional	57
XI.	Nova matriz econômica proposta – completar o modelo a partir do interior	61
	O FTI como eixo estruturante da interiorização produtiva	62
	A UEA como massa crítica do desenvolvimento interiorano....	62
	Atualização da política de incentivos – valor adicionado como critério central	63
	Energia confiável como pré-condição civilizatória	64
	Diversificação produtiva compatível com o território	64
	Floresta em pé como ativo econômico nacional.....	65
	Fundamento constitucional da proposta.....	66
	Síntese – da arquitetura à medida	67
XII.	Quantificação da necessidade da nova matriz econômica	69
	Igualar a renda per capita do Amazonas à média nacional (2025)	69
	População, participação econômica e descompasso estrutural	70
	Valor econômico da equalização nacional.....	71
	A desigualdade interna como fratura de cidadania.....	72
	A leitura estrutural dos números	73
	Quantificar como ato ético e político.....	73

XIII.	Medidas estruturais para implantação prioritária e redução das desigualdades	75
	Elevar o valor adicionado no Polo Industrial de Manaus.....	77
	Ativar o potencial mineral e energético do território.....	78
	Negociação federativa estratégica no setor de óleo e gás	80
	Floresta em pé: de ônus silencioso a ativo econômico	81
	Viabilidade, precedentes e responsabilidade histórica	86
	O sentido final das medidas	87
XIV.	Epílogo – Quando a decisão deixa de ser adiável.....	89
XV.	Pós-escrito – Quando a história confirma o acerto e denuncia a interrupção	93
XVI.	Quando a possibilidade se torna exigência.....	97
	Amazonas – Chegou a hora!	97
Anexos		99

APRESENTAÇÃO

Este livro nasce de um incômodo antigo, amadurecido ao longo do tempo e depurado pela experiência. Não se trata de indignação episódica, nem de reação a fatos recentes, mas de uma inquietação de ordem estrutural: a percepção de que o estado do Amazonas convive, há décadas, com uma desigualdade interna profunda, persistente e moralmente injustificável, naturalizada como se fosse destino geográfico ou contingência histórica inevitável.

A assimetria entre Manaus e os 61 municípios do interior do estado não é apenas econômica. Ela é institucional, social, simbólica e, em última instância, civilizatória. Enquanto a capital concentra população, renda, serviços e oportunidades, quase metade dos amazonenses vive espalhada por 99% do território estadual sob condições materiais radicalmente distintas, como se pertencesse a um outro tempo histórico. Essa cisão silenciosa produz efeitos que vão muito além dos indicadores macroeconômicos: ela molda expectativas, limita horizontes, condiciona trajetórias de vida e corrói, de forma gradual, o próprio sentido de pertencimento comum.



Pesos iguais, medidas distintas. A balança da cidadania material no Amazonas.

Durante muito tempo foi possível alegar desconhecimento, ausência de dados ou inviabilidade estrutural. Este livro, no entanto, parte da convicção de que esse tempo se encerrou. Hoje, os números estão disponíveis, as distorções são mensuráveis, os instrumentos são conhecidos e os precedentes existem. Persistir na desigualdade já não é neutralidade; é escolha.

Este ensaio não foi concebido para negar ou desmontar a Zona Franca de Manaus. Ao contrário. Reconhece-se aqui, sem ambiguidade, sua importância estratégica nacional, sua função geopolítica, sua capacidade de gerar emprego, renda e arrecadação, bem como sua contribuição decisiva para a integração da Amazônia ao projeto brasileiro. O argumento central do livro é outro: **a Zona Franca não está errada – ela está incompleta** – e todo modelo que se prolonga no tempo sem se corrigir corre o risco de cristalizar não apenas seus êxitos, mas, também, suas assimetrias.

Completar o modelo significa enfrentar o ponto cego que se formou ao longo de décadas: a incapacidade de traduzir o êxito concentrado da capital em cidadania material para todo o território estadual. Não se trata de oposição entre Manaus e o interior, nem de disputa por recursos

escassos. Trata-se de reconciliação de um pacto interno. Um estado territorialmente integrado é mais estável, mais justo e mais resiliente. Onde hoje se enxerga tensão é preciso aprender a ver complementaridade.

A abordagem adotada neste livro é deliberadamente sóbria. Não há aqui retórica inflamada, slogans políticos nem promessas fáceis. O método é outro: partir da história, atravessar a economia, dialogar com a sociologia e a filosofia política, quantificar a desigualdade com rigor e, só então, avançar para a proposição de medidas estruturais. O leitor não encontrará atalhos discursivos, mas um percurso argumentativo progressivo, no qual cada seção prepara a seguinte, até que a pergunta final deixe de ser “o que acontece?” e passe a ser “o que será feito?”.

Papel central nesse percurso é desempenhado pelos dados e quadros elaborados por Samuel Hanan, cuja contribuição técnica é aqui traduzida, organizada e integrada a uma reflexão institucional mais ampla. Os números não são apresentados como ornamento estatístico, mas como instrumento de responsabilidade. Quantificar, neste contexto, não é reduzir a complexidade humana à aritmética, mas impedir que a justiça permaneça indefinidamente no plano da intenção. Onde não é medida, a desigualdade tende a ser tolerada. Onde não é quantificada, a justiça costuma ser adiada.

O livro demonstra que a desigualdade amazônica não é nem infinita, nem abstrata. Ela tem escala, tem dimensão e, portanto, tem solução. Três ou quatro eixos estruturais – elevação do valor adicionado local (PIM – Polo Industrial de Manaus), ativação responsável do potencial mineral e energético, negociação federativa madura no setor de óleo e gás, reconhecimento econômico da floresta em pé – são suficientes para enfrentar parcela significativa do fosso acumulado, com efeitos mensuráveis no curto e no médio prazo. Não se trata de soluções mágicas, mas de decisões possíveis.

Ao longo do texto, o leitor perceberá um diálogo implícito com tradições filosóficas que pensam a relação entre possibilidade, decisão e

responsabilidade histórica. Não se trata de erudição exibicionista, mas de fundamento conceitual. A ideia central é simples: quando a possibilidade existe de forma clara e objetiva, a omissão deixa de ser neutra. A história não cobra intenções. Cobra decisões.

Este livro também não se furta à autocrítica. Samuel Hanan participou de governos, integrou processos decisórios e compartilha responsabilidades. Reconhecer erros não enfraquece o argumento; ao contrário: torna-o mais honesto. O texto recorda que, quando houve diagnóstico correto, decisão política e continuidade institucional, resultados apareceram: criação do FTI (Fundo de Tecnologia Industrial), fundação da UEA (Universidade do Estado do Amazonas), elevação do valor adicionado (PIM), ampliação da participação do Amazonas no Produto Interno Bruto (PIB) regional e nacional. O problema não foi incapacidade técnica, mas descontinuidade histórica.

Não se pretende aqui oferecer um plano fechado ou substituir a política. Pretende-se algo mais exigente: retirar os álibis da inércia. Depois deste livro, já não será possível alegar desconhecimento, ausência de dados ou impossibilidade estrutural. O debate sobre o interior do Amazonas precisa ser recolocado em seu lugar correto: longe da ideologia, distante da retórica fácil e ancorado na responsabilidade institucional.

Se este ensaio cumprir sua função, não será por convencer a todos, mas por obrigar muitos a pensar com mais rigor. O Amazonas só será plenamente justo quando capital e interior compartilharem não apenas o custo dos projetos comuns, mas, também, o horizonte que eles prometem. Enquanto o sacrifício for coletivo e o futuro permanecer concentrado, haverá algo estruturalmente incompleto no pacto que sustenta o desenvolvimento estadual.

Este livro é um convite não à indignação – mas à decisão.

Os autores

I

INTRODUÇÃO

Quando os números pedem palavra

*Todo desenvolvimento que concentra o êxito e dispersa o sacrifício
produz riqueza, mas suspende a cidadania.
Completar o modelo é devolver forma moral
ao que já se tornou fato econômico.*

Samuel Hanan
Jorge Henrique de Freitas Pinho

Há debates que nascem do ruído, da disputa ideológica ou da conveniência política e há debates que nascem quando os números, silenciados por décadas, finalmente exigem ser expostos com o rigor necessário para que revelem suas verdades. Este ensaio se atém à segunda categoria.

O debate aqui colocado não surge de uma reflexão isolada, mas de um diálogo construído a muitas mãos ao longo do tempo, amadurecido na experiência, na análise e na responsabilidade intelectual de Samuel Hanan. Se aqui ganha forma filosófica e ordenação conceitual, é porque me alcança como caixa de ressonância de uma inquietação antiga, reiterada e rigorosamente fundada, que agora se oferece ao espaço público não como provocação episódica, mas como convite ao pensamento sério.

A Zona Franca de Manaus tornou-se, ao longo do tempo, objeto de paixões contraditórias. Para alguns, um privilégio injustificável; para outros, uma dádiva intocável; para muitos, um tema tratado mais por slogans do que por exame racional. O que raramente se faz – e é preci-

samente isso que aqui se propõe – é submetê-la a uma análise serena, comparativa e estrutural, capaz de distinguir legitimidade de incompletude, benefício nacional de assimetria interna, êxito fiscal de fratura social.

Convém, desde logo, estabelecer um ponto de honestidade intelectual que orientará todo o percurso deste texto: não se questiona a legitimidade da Zona Franca, nem sua importância histórica, econômica e geopolítica para o Brasil e para o Amazonas. Ao contrário, reconhece-se nela um dos mais relevantes instrumentos de integração nacional, geração de arrecadação e afirmação da presença econômica brasileira na Amazônia. O que se examina não é o modelo em si, mas a arquitetura interna de seus efeitos, especialmente no que diz respeito à distribuição territorial do desenvolvimento e à materialização da cidadania.

Todo modelo de renúncia fiscal – e isso é decisivo para a compreensão correta do problema – pressupõe um sacrifício coletivo em nome de um objetivo maior. No Brasil, essa lógica não é exceção, mas regra: renúncias setoriais, regionais e estratégicas compõem o próprio funcionamento do Estado desenvolvimentista contemporâneo. A pergunta relevante, portanto, não é se houve renúncia, mas quem arcou com seus custos, em que proporção e mediante quais contrapartidas ao longo do tempo.

É nesse ponto que os números deixam de ser estatística e passam a ser linguagem moral. Quando se observa que o desenvolvimento econômico associado à Zona Franca concentrou-se quase integralmente na capital – resultado de um desenho institucional urbano, da não superação das barreiras logísticas e da inexistência de políticas produtivas complementares voltadas ao interior – enquanto os municípios interioranos permaneceram estruturalmente afastados das cadeias de valor, das oportunidades permanentes de renda e dos efeitos virtuosos do crescimento, emerge uma assimetria que não pode mais ser tratada como detalhe administrativo ou contingência histórica.

Esse isolamento econômico prolongado não apenas fragiliza a cidadania material, como também abre espaço para que territórios desintegrados das economias formais se tornem mais vulneráveis à incorporação em circuitos ilícitos transnacionais, fenômeno conhecido em regiões periféricas onde o vazio produtivo e a ausência de alternativas legais precedem a captura por economias criminais. Trata-se, portanto, de uma questão de pacto interno, de justiça territorial e, em última instância, de soberania e cidadania material.

O interior do Amazonas não se opôs ao modelo. Não o sabotou. Não o recusou. Ao contrário, participou silenciosamente do sacrifício coletivo, aceitando a renúncia fiscal como contribuição temporária a um projeto maior, sob a expectativa legítima – ainda que não formalizada – de que os frutos do desenvolvimento seriam, em algum momento, compartilhados de forma mais equilibrada.

Essa participação não se deu apenas pela aceitação passiva do arranjo institucional, mas também pelo êxodo contínuo de sua população em direção à capital, oferecendo a Manaus uma força de trabalho numerosa, adaptável e disciplinada, que, incorporada ao modelo industrial, tornou-se referência reconhecida em eficiência operacional. O que se verificou, contudo, não foi a correção progressiva da assimetria que motivou esse sacrifício humano e social, mas a sua cristalização como estrutura permanente.

É a partir dessa constatação que se introduz a ideia central deste ensaio: o pacto interno de desenvolvimento do Amazonas permanece incompleto no que diz respeito à cidadania material da população do interior. Não se trata de linguagem ideológica, mas de constatação histórica, moral e institucional, formada ao longo de décadas, sustentada por sacrifícios assumidos em nome de um projeto maior e mantida por escolhas estruturais do próprio Estado que, sem ruptura, exigem hoje aperfeiçoamento e correção responsável.

Este texto não busca culpados, nem propõe rupturas. Busca compreender, com rigor e serenidade, como um modelo legítimo e bem-sucedido em vários aspectos pode ter produzido, simultaneamente, um vazio persistente de desenvolvimento em parte significativa do território amazonense. Compreender, aqui, não é um exercício acadêmico estéril, mas condição prévia para completar o modelo, resgatar a cidadania suspensa e reconciliar capital e interior dentro de um projeto verdadeiramente comum.

Quando os números pedem palavra, ignorá-los não é prudência. É omissão – e é contra essa omissão que este ensaio se levanta.

II

A Zona Franca como política nacional legítima

Antes de qualquer exame crítico, impõe-se um gesto elementar de justiça intelectual: reconhecer a natureza, a finalidade e a legitimidade histórica da Zona Franca de Manaus (ZFM) como política nacional de Estado, e não como concessão regional episódica ou privilégio isolado. Ignorar esse ponto inicial é falsear todo o debate.

A gênese da ZFM não se confunde com interesses locais imediatos, tampouco com pressões corporativas circunstanciais. Ela nasce de uma decisão estratégica do Estado brasileiro, orientada simultaneamente à integração econômica de uma região historicamente periférica e à afirmação da soberania nacional na Amazônia, em um contexto geopolítico marcado por vulnerabilidades reais em um território de dimensões continentais. Nesse sentido, a Zona Franca não foi concebida como concessão regional, nem como exceção ao projeto nacional, mas como instrumento a serviço do próprio Brasil, ainda que implementada em solo amazonense.

Convém, inclusive, resgatar um reparo histórico raramente mencionado no próprio Amazonas: a ZFM não surge como imprevisto, mas como etapa de um esforço nacional contínuo de integração da

Amazônia ao projeto brasileiro. Ainda no início da década de 1950, com a Lei nº 1.806, de 1953, que instituiu a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), o Estado brasileiro reconheceu formalmente a região como questão estratégica nacional, buscando enfrentar seu isolamento econômico, promover ocupação produtiva e afirmar a presença do poder público em um território marcado por vulnerabilidades estruturais.

A experiência da SPVEA, embora limitada em seus resultados práticos, cumpriu papel decisivo ao deslocar a Amazônia do campo da retórica para o centro do planejamento nacional. É nesse contexto desenvolvimentista que se insere a Lei nº 3.173, de 1957, sancionada por Juscelino Kubitschek, ao lançar as bases iniciais da Zona Franca de Manaus como instrumento econômico voltado à integração regional. O modelo, ainda embrionário, seria posteriormente consolidado, racionalizado e dotado de maior densidade institucional pelo Decreto-Lei nº 288, de 1967, que lhe conferiu estabilidade normativa e eficácia operacional.

Dessa forma, tem-se como premissa fática que o Decreto-Lei nº 288, de 1967, não cria a Zona Franca de Manaus *ex nihilo*, mas a resgata, estrutura e consolida à luz de uma visão estratégica de Estado. Sob o Governo instaurado em 1964, a Zona Franca deixa de ser experiência embrionária e passa a ser tratada como instrumento objetivo de integração nacional, afirmação da soberania na Amazônia e racionalização econômica de um território vulnerável sob o ponto de vista geopolítico.

Essa consolidação não se deu apenas no plano normativo. Coube aos governadores do período, em estreita articulação com a política federal, arregaçar as mangas e implantar concretamente os três pilares básicos do modelo: o polo comercial, o polo industrial e o polo agropecuário. Comércio e indústria lograram êxito evidente, criando

densidade econômica, emprego, arrecadação e um parque produtivo que ainda hoje sustenta o estado.

O polo agropecuário, contudo, não se desenvolveu como originalmente imaginado. Não por desídia administrativa, mas por um conjunto de fatores estruturais: condicionantes culturais, limitações da qualidade do solo, dificuldades logísticas e ausência de vantagens comparativas frente a outras regiões do país. Esse insucesso relativo produziu um paradoxo relevante. Ao não se expandir de forma intensiva no entorno de Manaus, a atividade agropecuária acabou por contribuir, ainda que de modo não intencional, para a preservação de extensas áreas de floresta em pé nas proximidades da capital.

Por outro lado, esse mesmo processo gerou uma dependência estratégica duradoura: Manaus passou a depender, de forma crescente, do abastecimento agropecuário proveniente de regiões distantes, com custos logísticos elevados e vulnerabilidades sistêmicas que persistem até hoje. Trata-se de um efeito colateral relevante de um modelo que, embora exitoso em seus polos centrais, permaneceu incompleto em sua dimensão territorial e produtiva mais ampla.

Mesmo assim, a trajetória do polo industrial demonstrou notável capacidade de adaptação. A abertura das importações nos anos 1990, embora tenha abalado significativamente o segmento do comércio voltado ao turismo de compras e à importação direta, funcionou como prova de maturidade do modelo industrial. Confrontados com a concorrência internacional, fabricantes brasileiros modernizaram seus parques produtivos e implantaram novos projetos na Zona Franca de Manaus, passando a atender ao mercado nacional a partir daqui.

Esse movimento confirmou uma lição econômica elementar e frequentemente esquecida: incentivos bem calibrados, quando associados à livre concorrência e à disciplina de mercado, não sufocam a eficiência – ao contrário, a estimulam. A ZFM mostrou, assim, que

não depende de protecionismo cego, mas de um arranjo institucional que combine estímulo, competição e racionalidade produtiva.

Desde então, os resultados são inegáveis. A Zona Franca gerou empregos, atraiu investimentos, estruturou um parque industrial relevante, garantiu arrecadação expressiva aos três entes federativos e consolidou Manaus como polo econômico regional. Mais do que isso, contribuiu decisivamente para conter pressões demográficas desordenadas, reduzir desmatamento associado à ocupação predatória e manter o Amazonas integrado ao circuito econômico nacional. Negar esses fatos seria desonestidade intelectual.

É igualmente necessário situar a ZFM no contexto mais amplo do federalismo brasileiro. O Brasil não se construiu – nem se sustenta – sem políticas de renúncia fiscal, incentivos regionais e regimes especiais. Sudene, Sudam, Simples Nacional, incentivos à indústria automobilística, benefícios setoriais diversos e desonerações estratégicas compõem o tecido real do Estado brasileiro. A renúncia fiscal, portanto, não é exceção amazônica, mas instrumento recorrente de política pública nacional.

O erro analítico recorrente consiste em tratar a Zona Franca como anomalia, quando ela é, na verdade, variação regional de uma lógica nacional amplamente adotada. O debate sério não se estabelece entre renúncia e não renúncia, mas entre renúncia bem arquitetada e renúncia incompleta, entre benefício concentrado e desenvolvimento integrado, entre política eficaz em um polo e ausência de mecanismos compensatórios nos demais.

É justamente por reconhecer a legitimidade da Zona Franca que se torna possível – e necessário – examiná-la com maturidade crítica. Defender o modelo não implica sacralizá-lo; ao contrário, implica compreendê-lo em sua totalidade, inclusive em seus efeitos não intencionais. Um modelo pode ser nacionalmente exitoso e, ainda as-

sim, produzir assimetrias internas que demandam correção. Não há contradição nisso. Há responsabilidade.

Este ensaio parte, portanto, de uma premissa clara e inegociável: a Zona Franca de Manaus é uma política legítima, necessária e estratégica para o Amazonas e para o Brasil. O que se examinará adiante não é sua existência, mas sua incompletude estrutural no plano interno do estado. Somente a partir dessa distinção – defesa do modelo, crítica da arquitetura – é possível avançar com seriedade intelectual e compromisso com a justiça.

III

A renúncia fiscal como política nacional – e não como exceção amazônica

Um dos equívocos mais recorrentes no debate público sobre a Zona Franca de Manaus consiste em tratá-la como uma distorção dentro do sistema federativo brasileiro, como se a renúncia fiscal fosse uma concessão excepcional tolerada por circunstâncias geográficas ou por arranjos políticos específicos. Essa leitura, além de imprecisa, ignora o funcionamento real do Estado brasileiro. O Brasil é, historicamente, um país que opera por meio de incentivos, regimes diferenciados e exceções tributárias como instrumentos ordinários de política pública.

Os números são inequívocos. A renúncia fiscal federal brasileira situa-se, de forma estável, entre 5 e 5,5% do PIB nacional, o que corresponde a algo entre R\$ 600 e 700 bilhões anuais. Trata-se de uma política estrutural, não de um desvio pontual. Esses incentivos sustentam setores estratégicos, programas de formalização, políticas regionais de desenvolvimento, estímulos à inovação e modelos industriais distribuídos por todo o território nacional.

Quando se observa a distribuição regional dessa renúncia, o quadro se torna ainda mais esclarecedor. Mais de 60% dos incentivos

concedidos pelo Governo Federal concentram-se na Região Sudeste, seguidos pelo Sul e pelo Nordeste. A Região Norte, como um todo, recebe menos de 10% da renúncia fiscal nacional. Dentro desse universo, a Zona Franca de Manaus responde por aproximadamente 6 a 7% da renúncia fiscal federal total, valor inferior com sua participação no PIB brasileiro (1,4 a 1,5%) e inferior ao de diversos outros regimes setoriais espalhados pelo país.

Esses dados desmontam, por si sós, a narrativa do privilégio. A Zona Franca não inaugura uma lógica de exceção; ela se insere em uma prática nacional consolidada de uso do sistema tributário como indutor econômico. O que a singulariza não é a existência da renúncia, mas a forma como seus efeitos se organizam territorialmente.

Em grande parte do país, regimes de incentivo tendem a produzir dispersão dos benefícios por meio de cadeias produtivas regionais, integração logística e capilaridade do mercado consumidor. No caso da ZFM, a opção deliberada por um polo industrial urbano gerou ganhos expressivos e mensuráveis, mas concentrou a geração de valor em um espaço definido, deixando vastas áreas do próprio estado do Amazonas fora do circuito principal de produção e renda.

É nesse ponto que a comparação nacional se torna indispensável para a honestidade do debate. Não se pode criticar a Zona Franca por renunciar, quando o próprio Estado brasileiro se sustenta sobre múltiplas renúncias. Tampouco se pode defendê-la ignorando que, diferentemente de outros modelos, não se estruturou, internamente, um mecanismo equivalente de compensação territorial.

A renúncia fiscal, em si, é legítima. O que se coloca em exame não é sua existência, mas a ausência de uma arquitetura intrafederativa capaz de transformar o sacrifício coletivo em desenvolvimento territorialmente integrado. Ao reconhecer a renúncia como prática nacional, este ensaio retira a ZFM do banco dos réus e a recoloca em seu lugar

correto: o de instrumento legítimo de política pública, sujeito, como qualquer outro, à avaliação de seus resultados concretos.

A pergunta que se impõe, portanto, não é se a Zona Franca deve existir, mas se o custo fiscal que a sustenta foi acompanhado, no plano interno do Amazonas, de um projeto equivalente de integração e justiça territorial. É a partir dessa pergunta – agora ancorada em números – que o debate pode avançar com seriedade.

É nesse ponto que os números deixam de ser abstração e passam a operar como critério de verdade.



A assimetria das águas: o modelo que concentra o êxito e dispersa o sacrifício, deixando o interior à espera de uma integração que nunca chega.

IV

Prova dos nove – a renúncia fiscal sob múltiplas métricas

Até aqui, o percurso foi preparatório e necessário. Reconheceu-se a legitimidade da Zona Franca de Manaus como política nacional, afastou-se a retórica do privilégio e situou-se a renúncia fiscal como instrumento recorrente do Estado brasileiro. Resta, agora, enfrentar o ponto decisivo: o exame comparativo das proporções. É neste momento que o argumento deixa o terreno da interpretação e ingressa no domínio da verificação.

A escolha metodológica deste ensaio é deliberada. Não se apoiar em uma única métrica – sempre vulnerável a contestação isolada –, mas operar por validação cruzada, submetendo a renúncia fiscal a diferentes critérios de mensuração. Quando resultados convergem por caminhos distintos, não se está diante de retórica, mas de consistência lógica. É esse procedimento clássico – a prova dos nove – que orienta a análise.

Primeiro critério: a renúncia fiscal como proporção do PIB

Comparar valores absolutos conduz a distorções evidentes, pois economias maiores sempre parecerão mais sacrificadas. O que importa é o esforço relativo. No Brasil, como visto, a renúncia fiscal federal se situa entre 5 e 5,5% do PIB nacional. A participação da Zona Franca de Manaus nesse universo corresponde a cerca de 0,4% do PIB brasileiro, algo em torno de 6% da renúncia fiscal total.

O Amazonas, por sua vez, responde por aproximadamente 1,5% do PIB nacional, mas suporta, internamente, os efeitos de um modelo cuja renúncia estadual – notadamente via ICMS¹ – incide sobre 100% da população do estado. Quando se observa o esforço relativo do Amazonas em relação à sua própria capacidade econômica, percebe-se que o sacrifício não é inferior ao praticado em outras regiões beneficiárias de regimes especiais e, em determinados recortes, revela-se proporcionalmente mais oneroso.

Sob esse prisma, o argumento do “subsídio excessivo” ao Amazonas perde sustentação empírica.

Segundo critério: a renúncia fiscal como proporção da arrecadação potencial

O segundo critério desloca o foco do produto para a capacidade efetiva de financiamento do estado. A renúncia do ICMS no âmbito da Zona Franca não é neutra: ela representa a abdicação de receitas que, em tese, poderiam ser convertidas em infraestrutura, serviços públicos e investimentos territoriais.

¹ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (estadual).

Diferentemente de outros regimes nacionais, em que a renúncia é majoritariamente federal, no caso da ZFM há um componente estadual central, cuja contrapartida recai integralmente sobre o ente federado. Isso significa que o estado do Amazonas abre mão, de forma estrutural e contínua, de parcela relevante de sua arrecadação potencial para sustentar um modelo cuja materialização econômica se concentra territorialmente.

A pergunta que emerge não é moral, mas institucional: essa renúncia foi acompanhada, ao longo do tempo, por mecanismos equivalentes de retorno social para todo o território estadual?

Terceiro critério: a renúncia fiscal per capita

Este é talvez o indicador mais revelador, pois traduz números macroeconômicos em linguagem humana. Ao se dividir o custo da renúncia pelo conjunto da população, torna-se evidente que o ônus fiscal não se restringe aos beneficiários diretos do modelo.

Cada amazonense – residente na capital ou no interior – participa desse esforço. Contudo, quando se confronta esse dado com o PIB per capita, o contraste se aprofunda. Enquanto o PIB per capita de Manaus se situa em torno de R\$ 63 mil anuais, a média dos municípios do interior permanece próxima de R\$ 21 mil, valor cerca de 67% inferior à média nacional. O sacrifício fiscal é compartilhado; os benefícios econômicos, não.



Disparidade da Cidadania Material: o gráfico revela a clivagem socioeconômica profunda onde o local de residência define o horizonte de renda. Enquanto Manaus se integra ao padrão nacional, o interior permanece em um hiato de desenvolvimento que exige correção estrutural.

Quarto critério: a comparação simultânea com a média nacional

Quando se combinam os três critérios anteriores – esforço relativo ao PIB, impacto sobre a arrecadação potencial e custo per capita –, o quadro se torna mais nítido. O Amazonas não se comporta como exceção predatória dentro da federação, mas como ente que assume um custo relevante em nome de um projeto nacional, sem que esse custo tenha sido equilibrado, internamente, por um projeto territorial equivalente de desenvolvimento.

Enquanto outras regiões conseguem difundir os efeitos dos incentivos por meio de cadeias produtivas, integração logística e capilaridade econômica, o Amazonas concentrou valor em um polo urbano,

mantendo extensas áreas do estado fora do circuito principal de geração de riqueza.

Quinto critério: a coerência entre renúncia fiscal e indicadores sociais

Nenhuma política de incentivo se legitima apenas por sua engenharia tributária. Sua legitimidade última repousa nos resultados sociais. Se o sacrifício fiscal fosse acompanhado por melhora proporcional e disseminada em renda, educação, infraestrutura e oportunidades, a assimetria territorial poderia ser interpretada como transitória.

O que os indicadores revelam, porém, é a persistência de um fosso estrutural entre capital e interior, expresso em renda, acesso a serviços, oportunidades produtivas e autonomia econômica. O retorno social da renúncia não se materializou de forma equitativa.

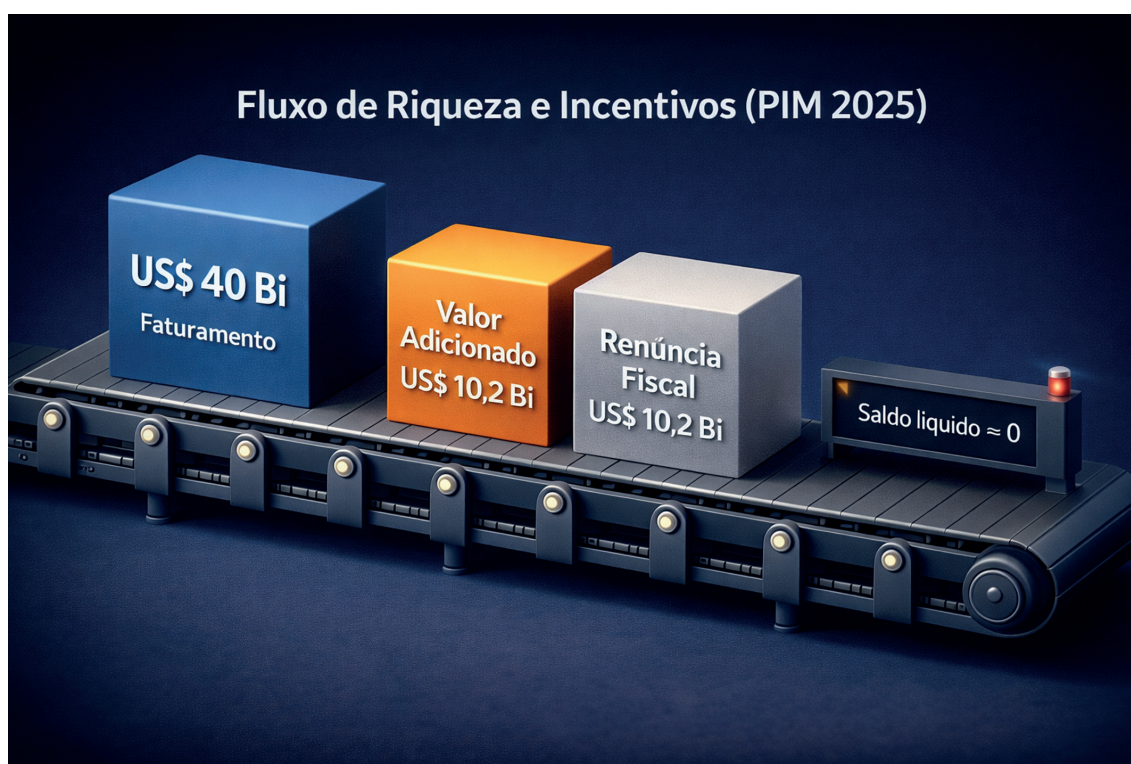
A prova dos nove de Samuel Hanan – a escala real do sacrifício e do desafio

Para que a prova dos nove se complete, é necessário abandonar qualquer abstração remanescente e expor, de forma direta, a escala real dos números envolvidos. É neste ponto que a reflexão de Samuel Hanan, construída ao longo de décadas de observação técnica, experiência institucional e compromisso com o Amazonas, revela toda a sua força elucidativa.

O Produto Interno Bruto do Estado do Amazonas se encontra, atualmente, entre R\$ 180 e 185 bilhões anuais, o que corresponde a aproximadamente US\$ 33 a 34 bilhões, algo em torno de 1,4 a 1,5% do PIB brasileiro, embora o estado concentre cerca de 2% da população

nacional. Esse dado inicial já expõe uma assimetria estrutural relevante: o Amazonas participa menos da riqueza nacional do que da sua demografia, apesar de sustentar um dos mais relevantes modelos de política industrial do país e de concentrar a maior participação percentual no maior patrimônio natural da nação – a Floresta Amazônica.

O contraste se aprofunda quando se examina a composição interna dessa economia. O Polo Industrial de Manaus apresentou, em 2025, um faturamento anual da ordem de US\$ 40 bilhões, valor frequentemente utilizado no debate público como sinônimo de riqueza gerada. Contudo, o dado decisivo não é o faturamento bruto, mas o valor adicionado efetivamente incorporado à economia estadual, estimado em cerca de 25 a 26% desse total, ou seja, aproximadamente US\$ 10 a 10,4 bilhões anuais.



Apesar de um faturamento bruto de US\$ 40 bilhões, o Polo Industrial de Manaus retém apenas US\$ 10,2 bilhões em valor adicionado — exatamente o mesmo montante da renúncia fiscal concedida. O resultado é um modelo que opera em equilíbrio estático: muito movimento econômico, mas geração líquida de riqueza próxima de zero.

Trata-se de um nível relativamente baixo de enraizamento econômico, típico de modelos industriais intensivos em montagem e fortemente dependentes de cadeias produtivas externas. Aqui emerge uma anomalia estrutural inquietante, apontada por Samuel Hanan com precisão cirúrgica: o valor adicionado no estado (US\$ 10 a 10,4 bilhões) equivale, em grandeza, ao volume combinado da renúncia fiscal federal e estadual. Em termos diretos: valor adicionado $\approx$ renúncia fiscal. Essa equivalência não é virtuosa; é sinal de fragilidade estrutural do modelo sob o prisma da internalização econômica.

Essa diferença entre fluxo bruto e valor agregado é central para a honestidade analítica. Ela demonstra que, embora o modelo gere volume, emprego e arrecadação, a densidade econômica efetivamente incorporada ao território é limitada – sobretudo quando considerada a totalidade do estado e não apenas a capital.

O dado demográfico reforça ainda mais a assimetria. Manaus concentra cerca de 53% da população amazonense, mas praticamente 100% do valor adicionado industrial relevante, enquanto os 61 municípios do interior, onde vivem aproximadamente dois milhões de pessoas, permanecem estruturalmente à margem das cadeias produtivas centrais.

O PIB per capita explicita de forma inequívoca esse fosso. Enquanto Manaus apresenta um valor superior ou próximo à média nacional, em torno de R\$ 63 mil por habitante/ano, a média dos municípios do interior não ultrapassa R\$ 21 mil por habitante/ano – patamar cerca de 66% inferior à média nacional. Não se trata de diferença marginal, mas de uma clivagem socioeconômica profunda e persistente.

É a partir desses números que Samuel Hanan formula um cálculo decisivo, raramente explicitado no debate público. Para reduzir de forma significativa o fosso entre a renda da capital e a do interior, seria necessário gerar atividade econômica adicional no interior superior a

US\$ 12 a 13 bilhões anuais. Do mesmo modo, para alinhar a renda média do Amazonas à média nacional, o desafio se mantém nessa mesma ordem de grandeza: seria preciso incorporar ao estado algo próximo de US\$ 10 a 11 bilhões anuais em novas atividades econômicas, com valor agregado real e distribuição territorial efetiva.

Esses números não são retóricos. Eles funcionam como medida objetiva do tamanho do desafio. Revelam, com clareza, que não se trata de ajustes marginais, programas assistenciais ou políticas episódicas, mas de uma lacuna estrutural de desenvolvimento, acumulada ao longo de décadas.

A prova dos nove, portanto, se fecha. O Amazonas sustenta um modelo nacional relevante, renuncia a receitas estaduais significativas – sobretudo via ICMS, cujo custo recai sobre 100% da população, e não apenas sobre a capital –, mas internaliza apenas parte limitada do valor econômico gerado. O interior, que participou silenciosamente desse sacrifício coletivo, permanece fora do circuito principal de renda, produtividade e autonomia econômica.

Esses dados não autorizam discursos triunfalistas, tampouco justificam ataques externos simplificadores. Eles exigem, isto sim, um segundo movimento de racionalidade estatal: reconhecer que o modelo cumpriu parte essencial de sua missão histórica, mas permanece incompleto do ponto de vista territorial, social e institucional.

Com os números à mesa, a tese deixa de ser impressão ou juízo moral. Ela se impõe como constatação empírica: existe uma dívida de cidadania material com a população do interior do Amazonas, cuja escala é mensurável, cujo custo foi real e cujo enfrentamento exige planejamento à altura do problema. Persistir na desigualdade entre capital e interior – como se fossem filhos de destinos distintos – não é apenas ineficiente. É injusto, institucionalmente insustentável e moralmente inaceitável.

A convergência da prova dos nove

Quando essas cinco métricas são analisadas em conjunto, o resultado converge. Não se trata de percepção subjetiva, tampouco de construção retórica. A validação cruzada conduz a uma conclusão lógica: houve renúncia fiscal significativa, coletiva e contínua, cujos benefícios se concentraram espacialmente, sem mecanismos estruturais de compensação territorial.

É nesse ponto que a prova dos nove formulada por Samuel Hanan se impõe como eixo empírico decisivo do ensaio. Os números por ele apresentados não apenas confirmam as análises anteriores, como lhes conferem escala real, medida objetiva e densidade incontornável. A convergência metodológica não cria a tese; ela a reconhece.

Este ponto é também decisivo para a honestidade do debate, pois, afasta, de um lado, a crítica externa simplificadora que acusa a Zona Franca de privilégio injustificado e, de outro, a defesa acrítica que se recusa a reconhecer a assimetria interna produzida pelo modelo. A renúncia, portanto, não é o problema. O problema é a ausência de um segundo movimento capaz de transformar sacrifício fiscal em cidadania material para todo o território.

Neste sentido, o ensaio passa a enfrentar as consequências dos números. Uma vez que, se o sacrifício foi coletivo, mas o benefício não, então o debate que se impõe já não é apenas econômico. Ele se torna, inevitavelmente, institucional e moral. É nesse ponto que emerge, com força plena, a figura do interior como contribuinte invisível – tema da próxima seção.

A partir daqui o debate já não comporta negação ou retórica. Ele passa a exigir decisão.

V

O ponto cego do modelo – a concentração territorial dos benefícios

Superada a etapa da verificação numérica, impõe-se um segundo movimento analítico, tão decisivo quanto o primeiro: localizar no território os efeitos concretos da renúncia fiscal. Nenhuma política pública existe no abstrato. Toda política ocupa espaço, cria centros de gravidade, estabelece periferias e, ao fazê-lo, revela escolhas que nem sempre foram explicitadas, mas que produzem consequências duradouras.

No caso da Zona Franca de Manaus, a opção territorial foi clara desde a origem. O modelo foi concebido como polo industrial urbano, concentrado na capital, articulado por infraestrutura logística, disponibilidade de mão de obra, presença universitária e proximidade administrativa. Essa escolha não foi, em si, ilegítima. Ao contrário, mostrou-se racional dentro do contexto histórico, econômico e geopolítico de sua implantação. O problema não reside na decisão inicial, mas na ausência de um segundo passo corretivo ao longo do tempo, responsabilidade que recaiu, sobretudo, sobre os governos estaduais e federais subsequentes.

Manaus tornou-se, assim, o espaço onde a renúncia fiscal se converteu efetivamente em empregos, renda, arrecadação, serviços, infraestrutura e densidade econômica. A cidade colheu os efeitos virtuosos do modelo: dinamismo produtivo, expansão urbana, maior complexidade institucional e maior capacidade de absorção de investimentos públicos e privados. Esses resultados são reais e não devem ser minimizados, sob pena de empobrecer a análise.

Esse sucesso, entretanto, apresentou um efeito colateral relevante, apontado com precisão por Samuel Hanan. A capital passou a funcionar, progressivamente, como uma “capital de si própria”, integrada ao circuito nacional e internacional de produção, mas cada vez menos articulada ao interior do estado. O fluxo migratório intenso – vindo tanto dos municípios interioranos quanto de estados vizinhos – ampliou de forma decisiva a oferta de mão de obra, que, adaptada ao modelo industrial, tornou-se referência nacional em eficiência e produtividade. Ao mesmo tempo, o inchaço populacional produziu favelização, pressão sobre serviços públicos e degradação urbana, revelando que o êxito econômico não foi acompanhado por planejamento territorial proporcional.

O interior do estado, por sua vez, permaneceu fora desse circuito principal. Não se estruturaram, de modo permanente, políticas produtivas voltadas à integração dos municípios interioranos às cadeias econômicas geradas pela Zona Franca. Tampouco se consolidaram alternativas equivalentes capazes de produzir emprego, renda e arrecadação sustentáveis fora da capital. O que se formou, ao longo das décadas, foi um vazio econômico persistente, atenuado apenas por políticas compensatórias episódicas, muito aquém das necessidades estruturais e, não raras vezes, instrumentalizadas de forma conjuntural e eleitoral.

Essa assimetria territorial não pode ser atribuída exclusivamente às dificuldades geográficas ou aos desafios logísticos, embora estes

existam e sejam reais. Ela decorre, sobretudo, de uma incompletude institucional do modelo, que concentrou esforços na construção de um polo forte, mas não desenhou, com igual clareza e persistência, os mecanismos de difusão do desenvolvimento para o restante do território. O resultado foi a cristalização de uma economia bifronte: uma capital integrada, dinâmica e produtiva, e um interior estruturalmente marginalizado.

É fundamental observar que essa marginalização não se traduziu em oposição política ou resistência social ao modelo. O interior não se insurgiu contra a Zona Franca; não a sabotou; não a recusou. Ao contrário, aceitou silenciosamente sua lógica, mesmo quando dela não colhia benefícios diretos. Esse silêncio não expressa consentimento pleno, mas uma expectativa legítima de correção futura, fundada na ideia de que o desenvolvimento, em algum momento, se irradiaria.

Ocorre que a irradiação não se deu. O que deveria ser transitório tornou-se permanente. A concentração, em vez de se diluir com o tempo, consolidou-se como estrutura e, quando a concentração se estabiliza sem mecanismos de compensação, ela deixa de ser mera opção técnica e passa a produzir efeitos duradouros de exclusão territorial.

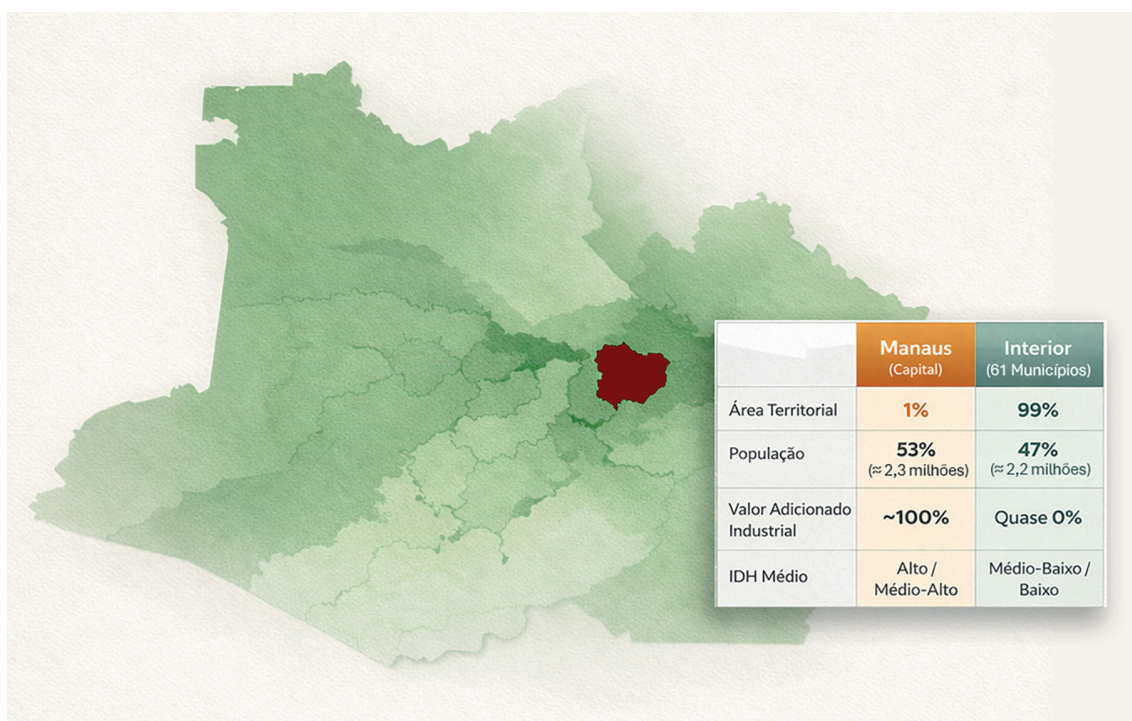
É aqui que se revela o ponto cego do modelo.

A Zona Franca funcionou – e funciona – como motor econômico. Porém, um motor sem transmissão não move o conjunto; move apenas o eixo ao qual está diretamente acoplado. O interior permaneceu fora dessa transmissão. Não por fatalidade histórica, mas por ausência de um projeto estadual consistente, com apoio deliberado do Governo Federal, voltado à integração produtiva do território.

Esta seção não formula acusação, mas constatação. O desenvolvimento concentrado não é, por si, injusto; injusta é a sua perpetuação sem correção. A questão que emerge, portanto, não é se Manaus recebeu demais, mas se o estado, enquanto ente federativo,

falhou em transformar êxito localizado em desenvolvimento compartilhado.

A partir dessa constatação, a análise avança inevitavelmente para um plano mais profundo. Se o sacrifício fiscal foi coletivo, se os benefícios se concentraram espacialmente na capital e se o interior permaneceu fora do circuito produtivo, então o problema deixa de ser apenas econômico. Ele se converte em questão de cidadania material e de pacto interno – tema que será enfrentado a seguir.



O dinamismo econômico do Amazonas está concentrado em um ponto minúsculo do território, enquanto a maior parte do estado permanece como um vazio econômico, apesar de participar do sacrifício fiscal que sustenta o modelo.

VI

O interior como contribuinte invisível

Há um ponto em que a análise econômica, se honesta, precisa atravessar o limiar do técnico e alcançar o institucional. Esse ponto é a cidadania. Tributos não são apenas instrumentos arrecadatórios; são expressões indiretas do vínculo entre o cidadão e o estado. Onde há contribuição sem retorno proporcional, há fratura desse vínculo. É nesse exato lugar que emerge a figura do interior como contribuinte invisível.

O ICMS é, por natureza constitucional, receita estadual. Não pertence à capital, não pertence a um setor específico, não pertence a um polo econômico determinado. Pertence ao estado enquanto comunidade política. Sua renúncia, portanto, não incide sobre um território isolado, mas sobre a totalidade da população residente nos 62 municípios do Amazonas, independentemente de onde viva, produza, consuma ou circule no território estadual. Esse dado, embora elementar, costuma ser obscurecido no debate público.

Ao longo das décadas, a renúncia associada ao modelo da Zona Franca foi sustentada por essa lógica coletiva. O interior participou do custo, ainda que não figurasse entre os beneficiários diretos. Participou

não por coerção explícita, mas por adesão tácita a um projeto que se apresentava como transitório em seus efeitos assimétricos. A expectativa legítima – ainda que jamais formalizada em pacto jurídico explícito – era a de que o sacrifício inicial seria compensado, no tempo, pela expansão do desenvolvimento para além da capital.

Essa expectativa não era ingênua. Era racional. Todo projeto nacional ou regional de desenvolvimento pressupõe fases, concentrações iniciais e posterior difusão de benefícios. O problema, portanto, não reside na aceitação do sacrifício, mas na ausência de sua conversão histórica em retorno estruturado. O que se observa, retrospectivamente, não é um ciclo de correção progressiva, mas a consolidação da assimetria como normalidade, aproximando-se perigosamente da ideia de fatalidade: diferenças persistentes de oportunidades, renda e acesso a serviços em função exclusiva do local onde se vive.

O interior permaneceu, assim, contribuinte sem voz, financiador sem visibilidade, parte silenciosa de um arranjo que não lhe devolveu na mesma medida oportunidades permanentes de renda, emprego, saúde, educação, segurança, habitação, infraestrutura e autonomia econômica. Essa condição não se expressa apenas em indicadores estatísticos; manifesta-se na dependência crônica de transferências, na fragilidade das economias locais e na ausência de horizontes produtivos sustentáveis.

Importa sublinhar: essa invisibilidade não decorre de recusa política ou oposição ao modelo. O interior não se insurgiu contra a Zona Franca; não a questionou enquanto projeto nacional; não buscou desmontá-la. Sua postura foi de paciência, resiliência e confiança institucional, ainda que silenciosa – confiança de que o estado, em algum momento, cumpriria o segundo movimento do pacto: transformar sacrifício fiscal em cidadania material.

O que ocorreu foi o contrário. A assimetria não apenas persistiu; banalizou-se e naturalizou-se. O que deveria ser exceção tornou-se regra. O que era transitório adquiriu aparência de destino e, quando se estabiliza sem mecanismos de correção, a desigualdade estrutural deixa de ser apenas um problema econômico e passa a configurar um déficit de cidadania, produzindo brasileiros – e amazônidas – de categorias distintas, definidos não por mérito ou esforço, mas pela geografia do nascimento e da residência.

Chamar o interior de contribuinte invisível não é recurso retórico; é descrição precisa de uma condição histórica. Invisível porque contribui sem reconhecimento explícito; invisível porque suporta o custo sem participar do benefício; invisível porque seu sacrifício foi incorporado ao funcionamento do modelo sem jamais ter sido traduzido em um direito claro à reparação estrutural.

Este ponto marca uma inflexão decisiva do ensaio. A partir daqui, não se trata mais apenas de avaliar políticas públicas, mas de reconhecer que a cidadania material de parcela significativa da população amazonense foi suspensa em nome de um projeto que nunca se completou. É essa suspensão – silenciosa, prolongada e institucionalizada – que exige ser finalmente enfrentada e superada, por meio de um projeto estruturado, com metas, prazos, responsabilidades definidas e começo, meio e fim. Não como concessão, mas como exigência de justiça institucional.

VII

Cidadania material e pacto federativo interno

Todo sistema tributário carrega, ainda que de forma implícita, uma concepção de cidadania. Tributar não é apenas arrecadar; é estabelecer uma relação de pertencimento, dever e expectativa entre o indivíduo e o Estado. Quando essa relação se mantém equilibrada, o tributo cumpre sua função civilizatória. Quando se rompe, instala-se uma erosão silenciosa, que raramente se manifesta como conflito aberto, mas que corrói, de modo contínuo, o vínculo cívico. É nesse horizonte que se insere a noção de cidadania material.

A cidadania não se esgota no reconhecimento formal de direitos. Ela se concretiza quando o sacrifício exigido ao cidadão retorna sob a forma de serviços públicos, oportunidades econômicas, infraestrutura mínima e condições reais de autonomia. Onde esse retorno não se verifica de maneira proporcional e continuada, a cidadania permanece incompleta, ainda que juridicamente preservada. Trata-se de uma suspensão prática, não de uma negação formal.

No caso do Amazonas, a renúncia fiscal associada à Zona Franca produziu precisamente esse tipo de fratura interna. O sacrifício foi assumido de modo coletivo, por todo o ente federativo. Os benefícios,

contudo, não se materializaram de forma igualmente coletiva. A ausência de mecanismos estruturais de retorno ao interior transformou uma decisão fiscal legítima em um déficit persistente de cidadania material para parcela expressiva da população.

É nesse ponto que se consolida a tese da população credora. Credora não no sentido contábil estrito, mas em três planos distintos e complementares. Credora histórica, porque o sacrifício se prolongou no tempo sem correção estrutural. Credora moral, porque a contribuição foi feita sob a expectativa legítima de retorno coletivo. Credora institucional, porque o estado, enquanto arranjo político, não completou o pacto implícito que sustenta a legitimidade do tributo.

Importa destacar que essa formulação não busca culpabilizar indivíduos, governos específicos ou agentes econômicos isolados. Não se trata de um tribunal moral, mas de um diagnóstico institucional. As assimetrias que se cristalizam ao longo de décadas não são produto de um único ato, mas de responsabilidades acumuladas, transmitidas de gestão em gestão, ora por inércia, ora por conveniência, quase sempre por ausência de enfrentamento estrutural. Também a sociedade civil, ao silenciar reiteradamente, acabou por compartilhar essa responsabilidade difusa.

Reconhecer a existência dessa dívida não implica negar os méritos do modelo, tampouco ignorar suas contribuições para o Estado e para o país. Implica, isto sim, reconhecer que um pacto federativo interno incompleto compromete a plenitude da cidadania, mesmo quando sustentado por políticas nacionais legítimas. A justiça institucional não exige ruptura, mas correção; não exige acusação, mas responsabilidade e humildade para reconhecer erros e implantar novos caminhos.

Elevar o debate a esse plano é essencial para escapar tanto do tecnicismo estéril quanto da retórica inflamada. O que está em jogo não é apenas eficiência fiscal, mas a integridade do vínculo entre o estado

do Amazonas e sua população interiorana. Enquanto esse vínculo permanecer assimétrico, o desenvolvimento será inevitavelmente parcial, e a cidadania, incompleta.

É a partir dessa compreensão que se torna possível examinar, com sobriedade e clareza, as tentativas concretas de correção histórica já ensaiadas – e os motivos pelos quais não se consolidaram. Esse é o passo seguinte do ensaio.

VIII

O FTI como tentativa de correção histórica

Até aqui, o ensaio percorreu o terreno das estruturas, dos números e dos princípios. Poder-se-ia, a esta altura, acusá-lo de abstração excessiva, não fosse o fato de que a própria história recente do Amazonas oferece um contraexemplo eloquente: a tentativa concreta de correção da assimetria territorial por meio do Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento – FTI.

Essa tentativa ganha forma institucional com a Lei nº 2.390, de 8 de maio de 1996, editada durante o governo de Amazonino Mendes, em um contexto no qual já se tornavam evidentes os limites territoriais do modelo da Zona Franca de Manaus. A criação do FTI não nasce de voluntarismo retórico, tampouco de ruptura com o modelo vigente. Ao contrário, emerge do reconhecimento lúcido de sua incompletude interna, quando se compreendeu que o êxito concentrado exigia um segundo movimento deliberado de difusão territorial.

Seu pressuposto fundamental era simples e – justamente por isso – poderoso: se a renúncia fiscal sustentava um polo industrial urbano concentrado, tornava-se necessário instituir um mecanismo perma-

nente capaz de converter parte desse êxito em desenvolvimento estruturado para o interior do estado. Não se tratava de corrigir o modelo por negação, mas de completá-lo por adensamento institucional.

O espírito original do FTI era inequívoco. Não se destinava à assistência episódica, nem à compensação eleitoral disfarçada. Tratava-se de um instrumento permanente de interiorização do desenvolvimento, orientado à geração de emprego, renda e autonomia econômica duradoura. A lógica era a da permanência, não a do favor; da estrutura, não da emergência; da cidadania produtiva, não da dependência.

Nesse sentido, o FTI representava algo mais profundo do que um fundo financeiro. Representava a tentativa explícita de restaurar o pacto federativo interno, de transformar o sacrifício fiscal coletivo em benefício territorial compartilhado, de dar forma institucional à expectativa silenciosa que o interior carregara por décadas. Pela primeira vez, a assimetria deixava de ser tratada como fatalidade administrativa e passava a ser enfrentada como problema de desenho estatal consciente.

É relevante registrar que a formulação desse instrumento não foi obra do acaso nem produto de improvisação administrativa. A concepção, a arquitetura normativa e a condução intelectual da Lei nº 2.390/1996 tiveram papel decisivo de Samuel Hanan, então protagonista da formulação econômica do estado, cuja leitura antecipada da assimetria territorial levou o governador Amazonino Mendes a acolher a proposta e, em gesto público de reconhecimento, referir-se ao diploma como *Lei Hanan*. O registro não tem finalidade laudatória, mas histórica: ideias importam quando se traduzem em instituições.

É crucial sublinhar este ponto: o FTI não se opunha à Zona Franca de Manaus. Não a enfraquecia, não a negava, não a questionava enquanto política nacional. Ao contrário, pressupunha sua continuidade e seu sucesso. Sua função era complementar, corretiva e integradora. Onde

a Zona Franca concentrava, o FTI deveria difundir. Onde o modelo industrial se fixava, o fundo deveria irradiar.

Essa complementaridade revela a maturidade institucional da iniciativa. Não havia ali a lógica do conflito entre capital e interior, mas a consciência de que um projeto de desenvolvimento só se completa quando seus frutos não permanecem aprisionados a um único território. O FTI era, assim, a materialização normativa da ideia central que atravessa todo este ensaio: não basta que o modelo funcione; é preciso que ele funcione para todos.

O simples fato de o FTI ter sido concebido e positivado em lei já constitui prova suficiente de que a tese da dívida histórica não é construção retrospectiva nem invenção retórica. Ela foi reconhecida, em determinado momento, pelo próprio estado do Amazonas, que buscou enfrentá-la por meio de um instrumento jurídico específico. O debate, portanto, não é se havia um problema, mas por que a tentativa de correção não se consolidou.

É também nesse contexto que se insere a criação da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), expressão complementar da mesma intuição estratégica: sem formação de capital humano e sem uma elite pensante distribuída pelo território, não há interiorização sustentável do desenvolvimento. O FTI e a UEA nasceram, assim, como partes de um mesmo esforço de correção estrutural.

É essa pergunta – incômoda, mas necessária – que conduz ao passo seguinte do ensaio. Porque uma correção abortada não é neutralidade; é agravamento. Quando um instrumento criado para restaurar a cidadania material é descaracterizado, a assimetria que se pretendia corrigir retorna com ainda mais força, agora sob a forma de frustração institucional e esvaziamento do pacto interno.

O alento converteu-se em nova frustração – e essa frustração, hoje, exige ser enfrentada com a mesma lucidez que, um dia, deu origem ao FTI.

IX

A descaracterização do FTI como instrumento de interiorização do desenvolvimento

Há um momento em que a omissão deixa de ser simples inércia administrativa e passa a assumir a forma de desvio institucional. No percurso do FTI, esse momento se revela quando um instrumento concebido para corrigir uma assimetria histórica é progressivamente afastado de sua finalidade original, até perder a identidade que lhe conferia sentido.

O FTI nasceu com vocação clara: interiorizar o desenvolvimento, gerar emprego e renda permanentes, e restabelecer, ainda que de forma gradual, o equilíbrio do pacto interno do estado. Sua legitimidade não derivava apenas da origem dos recursos, vinculados ao desempenho do Polo Industrial de Manaus, mas sobretudo da finalidade específica que os orientava: investimentos estruturantes em infraestrutura, serviços e atividades produtivas no interior. Essa vinculação não era acessória; era o próprio núcleo do instrumento, cuidadosamente desenhado para impedir usos casuísticos e assegurar continuidade ao projeto de interiorização.

Quando essa finalidade é relativizada, o fundo deixa de operar como política pública e passa a funcionar como mero fluxo financeiro,

passível de captura pelas urgências do caixa. É nesse deslocamento que se inicia a descaracterização.

As alterações legais posteriores constituem o primeiro sinal inequívoco desse processo. Ao flexibilizar a destinação dos recursos, abriu-se espaço para que o FTI fosse progressivamente absorvido pela lógica do custeio corrente, convertendo um mecanismo de desenvolvimento estrutural em instrumento de sobrevivência fiscal imediata. Não se trata aqui de julgar as circunstâncias que levaram a tais decisões, mas de reconhecer seus efeitos sistêmicos e duradouros.

O emprego de recursos do FTI para despesas correntes – inclusive folha de pagamento – produz um efeito silencioso, porém profundo: rompe o nexos entre sacrifício fiscal e retorno estruturante. O que deveria financiar o futuro passa a sustentar o presente; o que deveria gerar autonomia econômica converte-se em paliativo orçamentário. A promessa implícita feita ao interior é, assim, novamente adiada, agora sob a retórica recorrente da urgência permanente.

Esse deslocamento não é neutro. Ele esvazia a dimensão desenvolvimentista do instrumento e reinsere o interior na posição que este ensaio vem descrevendo desde o início: a de parte silenciosa do pacto, afastada das decisões que definem seu próprio destino. O interior deixa de ser sujeito do desenvolvimento para retornar à condição de destinatário eventual de políticas fragmentadas, quando muito compensatórias.

Importa insistir: não se está diante de falha moral individual nem de responsabilização personalizada. Trata-se de uma falha institucional acumulada. A descaracterização do FTI não decorre de um único ato ou de uma única gestão, mas de uma sequência de escolhas que, ao longo do tempo, subordinaram o projeto estrutural à lógica do curto prazo. Essa sequência revela algo mais profundo do que erro pontual:

revela a dificuldade crônica de sustentar políticas de longo curso em ambientes pressionados por contingências imediatas.

O resultado desse processo é inequívoco. Um instrumento criado para restaurar a cidadania material do interior foi gradualmente esvaziado e, com ele, esvaziou-se também a confiança de que o estado cumpriria, em algum momento, o segundo movimento do pacto. A assimetria que se pretendia corrigir não apenas permaneceu; foi reforçada pela frustração institucional.

Ao final dessa trajetória, o interior encontra-se, mais uma vez, aliado do centro decisório, sem acesso a mecanismos permanentes de desenvolvimento e sem instrumentos eficazes para transformar contribuição fiscal em autonomia econômica. A falha original – a ausência de compensação territorial – é reiterada sob nova forma, agora agravada pelo fracasso de sua própria correção.

Este ponto encerra o diagnóstico. A partir daqui, não é mais possível falar apenas em erro de desenho ou atraso de execução. O que se impõe é a necessidade de se retomar conscientemente o projeto interrompido, não como favor político, mas como exigência de justiça institucional. É essa exigência – serena, técnica e inadiável – que orienta o passo final deste ensaio.

X

INTERLÚDIO

Completar o modelo é um dever institucional

Resgatar a cidadania dos 61 municípios do interior do Amazonas não é desmontar o modelo – é completá-lo.

Enquanto quase metade da população do estado, distribuída por 99% do território, permanecer fora do horizonte material do desenvolvimento, a Zona Franca de Manaus continuará funcionando como uma construção estratégica nacional, porém estruturalmente inacadada em seu plano interno.

Todo modelo de desenvolvimento que atravessa décadas chega, inevitavelmente, a um ponto de escolha. Ou se fecha sobre seus próprios êxitos, cristalizando também as assimetrias que produziu, ou se abre à correção consciente, ampliando o alcance dos frutos que gerou. A história da Zona Franca de Manaus alcançou exatamente esse ponto de inflexão.

Nada do que foi demonstrado ao longo deste ensaio autoriza – nem sugere – a desmontagem do modelo. A Zona Franca não é um erro histórico a ser corrigido, mas uma construção estratégica a ser completada. Sua legitimidade nacional, sua função geopolítica, sua capacidade

de gerar emprego, renda e arrecadação são fatos consolidados. O que permanece incompleto não é o modelo em si, mas a tradução interna de seu êxito em cidadania material para todo o território amazonense.

Completar o modelo não significa negá-lo. Significa levá-lo à sua maturidade institucional.

O desenvolvimento do interior não se opõe à capital, nem ameaça a Zona Franca. Ao contrário, a fortalece. Vale reafirmar que um estado territorialmente integrado é mais estável, mais justo e mais resiliente. Onde hoje muitos enxergam tensão, é preciso aprender a ver complementaridade. O interior desenvolvido não divide recursos; reconcilia o pacto. Não fragmenta o projeto; o amadurece.

Os números apresentados por Samuel Hanan retiram esse debate do terreno da abstração. Eles demonstram, com clareza empírica, que o Amazonas sustenta um esforço fiscal relevante em nome de um projeto nacional, mas internaliza apenas parte limitada do valor econômico gerado. Demonstram, também, que a desigualdade entre capital e interior não é residual nem episódica, mas estrutural, mensurável e acumulada no tempo. Não se trata de percepção subjetiva, mas de escala real.

É nesse ponto que emerge a noção de dívida interna, não como acusação moral, mas como categoria institucional. Uma dívida que não decorre de culpa individual, mas de responsabilidade histórica acumulada. Um descompasso prolongado entre sacrifício coletivo e retorno territorial, entre renúncia fiscal e cidadania material, entre êxito concentrado e expectativa legítima de correção. Reconhecê-la não é condenar o passado, mas assumir a maturidade de um estado que se leva a sério.

A tentativa de correção existiu. O FTI, a criação da UEA, a elevação do valor adicionado, a política de incentivos fiscais dos anos 1990 demonstram que, quando houve diagnóstico correto, decisão política e

enfrentamento institucional, resultados apareceram. O problema não foi incapacidade técnica. Foi descontinuidade histórica. O que faltou não foi inteligência econômica, mas perseverança institucional.

Chega-se, assim, a uma constatação que não admite mais neutralidade: persistir na assimetria é escolha. Manter o interior como espaço de espera, dependência e migração forçada não é efeito colateral inevitável do modelo, mas consequência direta da ausência de um projeto estadual deliberado de integração produtiva, com metas, instrumentos e horizonte de longo prazo.

Diante disso, impõe-se a necessidade de um novo pacto interno, construído com sobriedade e visão histórica. Um pacto técnico, capaz de resistir ao imprevisto e ao curto prazo. Suprapartidário, para não se confundir com ciclos eleitorais. Institucional, para sobreviver às alternâncias de governo e afirmar-se como política de Estado. Não se trata de criar favores, mas de restaurar coerência; não de compensar perdas passadas, mas de viabilizar futuros possíveis.

O Amazonas só será plenamente justo quando capital e interior compartilharem não apenas o custo dos projetos comuns, mas também o horizonte que eles prometem. Enquanto o sacrifício for coletivo e o futuro permanecer concentrado, haverá algo estruturalmente incompleto no pacto que sustenta o desenvolvimento estadual.

Este ensaio, até aqui, cumpriu uma função essencial: retirar o debate do campo da retórica e recolocá-lo no terreno da responsabilidade histórica. A partir deste ponto, torna-se necessário avançar para além do juízo institucional e entrar no campo da arquitetura econômica. Quantificar o déficit, ordenar prioridades e propor instrumentos capazes de transformar possibilidade em política de Estado não é mais uma opção metodológica – é uma exigência lógica do próprio argumento.

XI

Nova matriz econômica proposta – completar o modelo a partir do interior

Se a seção anterior encerra o juízo institucional e moral sobre a incompletude do modelo, est inaugura deliberadamente o movimento da ação. Não se trata mais de constatar a fratura, mas de indicar, com sobriedade técnica e fundamento constitucional, os caminhos concretos para sua superação. A nova matriz econômica aqui proposta não nasce de voluntarismo ideológico nem de ruptura com a Zona Franca de Manaus. Ela nasce da mesma lógica que a fundou: indução estatal legítima, planejamento de longo prazo e compromisso explícito com a redução das desigualdades regionais.

A premissa central é simples, embora exigente: o desenvolvimento do interior não ocorrerá por inércia, nem como efeito colateral do crescimento da capital. Ele exige instrumentos próprios, desenho normativo adequado e decisão política explícita. Essa exigência não é apenas econômica. É constitucional, institucional e civilizatória.

Completar o modelo, portanto, significa reconhecer que a lógica concentradora que foi funcional em sua origem precisa agora ser complementada por uma lógica distributiva territorialmente orientada, sem que isso implique fragilizar o núcleo industrial já consolidado.

O FTI como eixo estruturante da interiorização produtiva

O Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento (FTI) deve ser resgatado em sua concepção original. Não como instrumento de custeio genérico do estado, mas como fundo permanente de investimento produtivo no interior, exatamente como previsto na Lei nº 2.390/1996.

Com arrecadação anual estimada entre US\$ 400 e 450 milhões, o FTI representa aproximadamente 2,9% da geração econômica necessária para iniciar o processo de equalização da renda per capita entre o Amazonas e a média nacional. Ele nunca se propôs a resolver o problema sozinho – e não deve ser cobrado como tal. Sua função é a de alavanca inicial, capaz de destravar projetos, reduzir riscos, atrair capital complementar e induzir cadeias produtivas fora da capital.

Resgatar o FTI é, portanto, restaurar a coerência entre renúncia fiscal e retorno territorial. É devolver ao fundo sua natureza de instrumento previsível, estável e orientado ao futuro, rompendo com sua captura episódica por contingências orçamentárias de curto prazo.

A UEA como massa crítica do desenvolvimento interiorano

Nenhuma matriz econômica se sustenta sem capital humano. Nesse ponto, o Amazonas dispõe de um ativo estratégico frequentemente subutilizado: a Universidade do Estado do Amazonas. Mais de 65 mil jovens formados, centenas deles com pós-graduação, mestrado e doutorado, muitos residentes no interior e hoje subocupados ou desconectados de projetos estruturantes.

A nova matriz exige que esse contingente deixe de ser tratado como estatística educacional e passe a ser convocado como força pensante do desenvolvimento territorial. Pesquisa aplicada, extensão produtiva, incubação de projetos regionais, assistência técnica permanente e articulação direta com políticas de incentivo devem recolocar a UEA no centro da estratégia econômica interiorana.

Conhecimento, aqui, não é ornamento acadêmico nem capital simbólico. É infraestrutura invisível, sem a qual nenhum investimento se fixa, nenhuma inovação se sustenta e nenhum território se emancipa.

Atualização da política de incentivos – valor adicionado como critério central

A legislação de incentivos fiscais concebida nos anos 1990 – conhecida como Lei Hanan – cumpriu papel decisivo em seu tempo. Porém, nenhum instrumento normativo é eterno. Passadas quase três décadas, torna-se imperativo atualizá-la, incorporando avanços tecnológicos, novas cadeias produtivas e critérios mais rigorosos de retorno territorial.

A diretriz deve ser clara e mensurável: quanto maior o valor adicionado dentro do estado, maior o incentivo concedido. Essa lógica exige:

- valor adicionado mínimo obrigatório;
- mecanismos permanentes de aferição;
- cláusulas de desempenho vinculadas à interiorização produtiva;
- revisão periódica dos benefícios concedidos.

A renúncia fiscal não pode continuar dissociada da geração efetiva de riqueza local. Incentivo que não produz encadeamento produtivo é

subsídio improdutivo. Completar o modelo exige substituir a lógica da concessão automática pela lógica da reciprocidade econômica.

Energia confiável como pré-condição civilizatória

Não há desenvolvimento sem energia. Não há indústria, serviços complexos, pesquisa, logística ou inovação sem energia estável, previsível e economicamente viável no interior do estado. Tratar a questão energética como política setorial é condenar qualquer projeto de interiorização ao fracasso.

A nova matriz econômica pressupõe, como base material inegociável, a superação definitiva da precariedade energética interiorana. Energia, aqui, não é apenas insumo produtivo. É condição ontológica do desenvolvimento, sem a qual todo planejamento permanece abstrato.

Interiorizar renda sem interiorizar energia é criar expectativas sem sustentação material.

Diversificação produtiva compatível com o território

A expansão da matriz econômica proposta por Samuel Hanan não é aleatória nem ideológica. Ela se ancora em vocações reais, geográficas e econômicas do território amazonense, entre as quais se destacam:

- óleo e gás;
- mineração estratégica (fertilizantes, metais críticos);

- indústria do pescado;
- indústria naval;
- fruticultura e indústria de sucos;
- *palm oil*;
- turismo ecológico, científico, acadêmico e de eventos;
- consolidação da Amazônia como universidade viva dos trópicos.

Essas atividades não competem com a Zona Franca de Manaus. Elas a complementam territorialmente, distribuindo renda onde hoje há vazio econômico e transformando recursos latentes em cadeias produtivas sustentáveis.

Floresta em pé como ativo econômico nacional

A preservação da floresta amazônica não é apenas imperativo ético ou ambiental. É ativo econômico estratégico, responsável por parcela significativa da estabilidade climática que sustenta o agronegócio brasileiro, a geração hidrelétrica e a segurança alimentar nacional.

Os chamados rios voadores da Amazônia irrigam, literalmente, o Centro-Oeste, o Sudeste e o Sul do país, sem custo direto para os setores beneficiados. A renúncia econômica assumida ao longo de décadas pela população amazônica teve preço social elevado – e não pode mais permanecer invisível.

Reconhecer a floresta em pé como economia nacional compartilhada é parte indissociável da nova matriz. Não como compensação simbólica, mas como reconhecimento estrutural de valor econômico real.



A Logística da Umidade. Os “rios voadores” transportam o valor econômico da floresta em pé para o coração produtivo do Brasil. O gráfico demonstra que a preservação amazônica é o alicerce invisível do superávit cambial brasileiro, legitimando a criação de mecanismos financeiros de reparação e investimento territorial no interior.

Fundamento constitucional da proposta

Nada do que aqui se propõe está fora da Constituição. Ao contrário: decorre diretamente dela.

Constituição do Estado do Amazonas

- art. 157, §§ 6º e 7º: priorização do interior;
- art. 166, incisos I a IV: correção das desigualdades regionais.

Constituição Federal

- art. 43: redução das desigualdades regionais;

- art. 165: planejamento e responsabilidade fiscal;
- art. 170, inciso VII: redução das desigualdades sociais e regionais.

A nova matriz econômica não é inovação heterodoxa. É cumprimento tardio da ordem constitucional.

Síntese – da arquitetura à medida

A proposta aqui apresentada não promete atalhos nem soluções mágicas. Ela oferece algo mais raro: arquitetura, escala e coerência. Mostra que é viável, sim, reduzir drasticamente o fosso entre capital e interior, desde que se abandone a ilusão de que o tempo, sozinho, corrigirá assimetrias estruturais.

O que está em jogo não é apenas crescimento econômico. É a possibilidade de o Amazonas completar o modelo que construiu, reconciliando eficiência econômica com justiça territorial e cidadania material.

A partir deste ponto, o ensaio avança para o terreno da medida. Quantificar a desigualdade, dimensionar o esforço necessário e demonstrar sua viabilidade não é tecnicismo excessivo. É o passo indispensável para que a justiça deixe de ser promessa e se torne política pública deliberada.



2,02%
da população
nacional e **apenas**
1,45 a 1,5%
do PIB brasileiro

BRASIL/ AMAZONAS

BRASIL

- 214,31 milhões de habitantes
- R\$ 58.843 por habitante/ano
- (≈ US\$ 10.520 per capita/ano)

AMAZONAS

- 4,32 milhões de habitantes
- R\$ 43.000 por habitante/ano
- (≈ US\$ 7.690 per capita/ano)

**déficit de
US\$ 2.780
per capita/ano**

ou

**US\$ 12 bi/ano
(35% do PIB atual)**

MANAUS / MUNICÍPIOS DO INTERIOR

MANAUS

≈ US\$ 11.271 per capita/ano

MUNICÍPIOS DO INTERIOR

≈ US\$ 3.960 per capita/ano

**déficit de
US\$ 7.300
per capita/ano**

ou

≈ US\$ 15 bi/ano*

* Considerando uma população interiorana estimada em 2,02 milhões de habitantes.

XII

Quantificação da necessidade da nova matriz econômica

Há um momento em que toda reflexão séria sobre justiça precisa abandonar o conforto das intenções e enfrentar o desafio da medida. Não para reduzir o humano a números, mas para impedir que o discurso moral se converta em retórica inofensiva. Onde não é quantificada, a desigualdade tende a ser naturalizada; onde não é mensurada, a justiça costuma ser indefinidamente adiada.

É nesse ponto que este ensaio assume deliberadamente o risco da precisão. Quantificar, aqui, não empobrece o argumento. Responsabiliza-o.

Igualar a renda per capita do Amazonas à média nacional (2025)

Os dados disponíveis para o ano de 2025 permitem estabelecer com clareza o ponto de partida. A renda média per capita anual do Brasil alcança aproximadamente:

- R\$ 58.843 por habitante/ano
- (≈ US\$ 10.520 per capita/ano)

No mesmo período, a renda média per capita do estado do Amazonas se situa em torno de:

- R\$ 43.000 por habitante/ano
- ($\approx$ US\$ 7.690 per capita/ano)

A diferença – da ordem de 25,3% – não pode ser tratada como flutuação estatística nem como contingência conjuntural. Ela expressa uma assimetria estrutural persistente, incompatível com a centralidade econômica, territorial e ambiental do Amazonas no projeto nacional.

População, participação econômica e descompasso estrutural

A desigualdade torna-se ainda mais reveladora quando observada à luz da escala demográfica e produtiva. Em 2025:

- População brasileira: 214,31 milhões de habitantes
- População do Amazonas: 4,32 milhões de habitantes

O estado do Amazonas representa:

- 2,02% da população nacional, *mas apenas*
- 1,45 a 1,5% do PIB brasileiro

Esse descompasso revela algo mais profundo do que uma simples defasagem econômica. Ele indica que a capacidade produtiva amazônica se encontra subaproveitada, não por ausência de recursos naturais, humanos ou estratégicos, mas por um modelo que

concentrou valor agregado, renda e decisão em poucos polos, deixando extensas áreas do território à margem do processo produtivo contemporâneo.

Em termos filosóficos, trata-se de um caso clássico em que a potência existe, mas a atualização foi interrompida.

Valor econômico da equalização nacional

A correção dessa assimetria pode ser estimada com objetividade. A diferença entre a renda média nacional e a renda média amazonense é de aproximadamente:

- $\text{US\$ } 10.520 - \text{US\$ } 7.740 = \text{US\$ } 2.780$ per capita/ano

Aplicada à população total do estado:

- $\text{US\$ } 2.780 \times 4,32$ milhões de habitantes

► **Resultado:** aproximadamente US\$ 12 bilhões por ano (equivalente a 35% do PIB atual)

Esse valor representa a riqueza adicional anual necessária para que o Amazonas alcance a média nacional de renda per capita. Não se trata de gasto público direto, nem de transferência assistencial, mas de geração nova de riqueza, fundada em atividade produtiva, diversificação econômica e aumento de valor agregado interno.

A cifra impressiona apenas quando desconectada do contexto. Inserida no volume de renúncias fiscais existentes, no faturamento do Polo Industrial de Manaus e na contribuição ambiental estratégica da Amazônia ao país, ela passa a revelar não um excesso, mas um atraso histórico.

A desigualdade interna como fratura de cidadania

Mais grave ainda do que o descompasso nacional é a desigualdade interna ao próprio estado. Os dados indicam que:

- Renda média per capita anual da capital (Manaus):
≈ US\$ 11.271
- Renda média per capita anual dos 61 municípios do interior:
≈ US\$ 3.960

A diferença supera US\$ 7.300 por habitante/ano.

Considerando uma população interiorana estimada em 2,02 milhões de habitantes, tem-se:

- $\text{US\$ } (11.271 - 3.960) \times 2,02 \text{ milhões}$
- **Resultado:** a aproximadamente US\$ 14,7 bilhões por ano
- **CERCA DE US\$ 14 a 15 BILHÕES/ANO**

Esse número não descreve apenas uma desigualdade econômica. Ele traduz uma cisão de cidadania material, na qual o local de residência passa a definir, de modo silencioso, o horizonte de oportunidades, renda, acesso a serviços e expectativa de futuro.

Quando isso ocorre, a igualdade jurídica permanece formalmente intacta, mas a igualdade substantiva se dissolve.

A leitura estrutural dos números

Esses valores não apontam para um cenário impossível. Ao contrário: demonstram que a desigualdade amazônica é mensurável, delimitada e, portanto, corrigível.

A persistência do problema não decorre de incapacidade econômica, mas da dificuldade crônica de sustentar políticas de longo prazo em um ambiente dominado por urgências imediatas, ciclos eleitorais curtos e ausência de pactos institucionais duradouros.

Em outras palavras, não faltaram recursos; faltou continuidade, método e fidelidade ao pacto.

Quantificar como ato ético e político

Ao quantificar a necessidade da nova matriz econômica, este ensaio cumpre uma função que é, ao mesmo tempo, técnica e ética:

1. Rompe com a naturalização da desigualdade, retirando-a do campo do inevitável;
2. Expõe a distância entre discurso e realidade, obrigando o debate público a lidar com prioridades concretas;
3. Recoloca a justiça no terreno da responsabilidade, onde promessas precisam ser acompanhadas de meios.

A nova matriz econômica proposta não nasce de voluntarismo nem de improviso. Ela nasce do reconhecimento de que a justiça, para existir no mundo real, precisa ser planejada, financiada e executada.

Sem isso, permanece apenas como discurso – elegante, porém estéril.

XIII

Medidas estruturais para implantação prioritária e redução das desigualdades

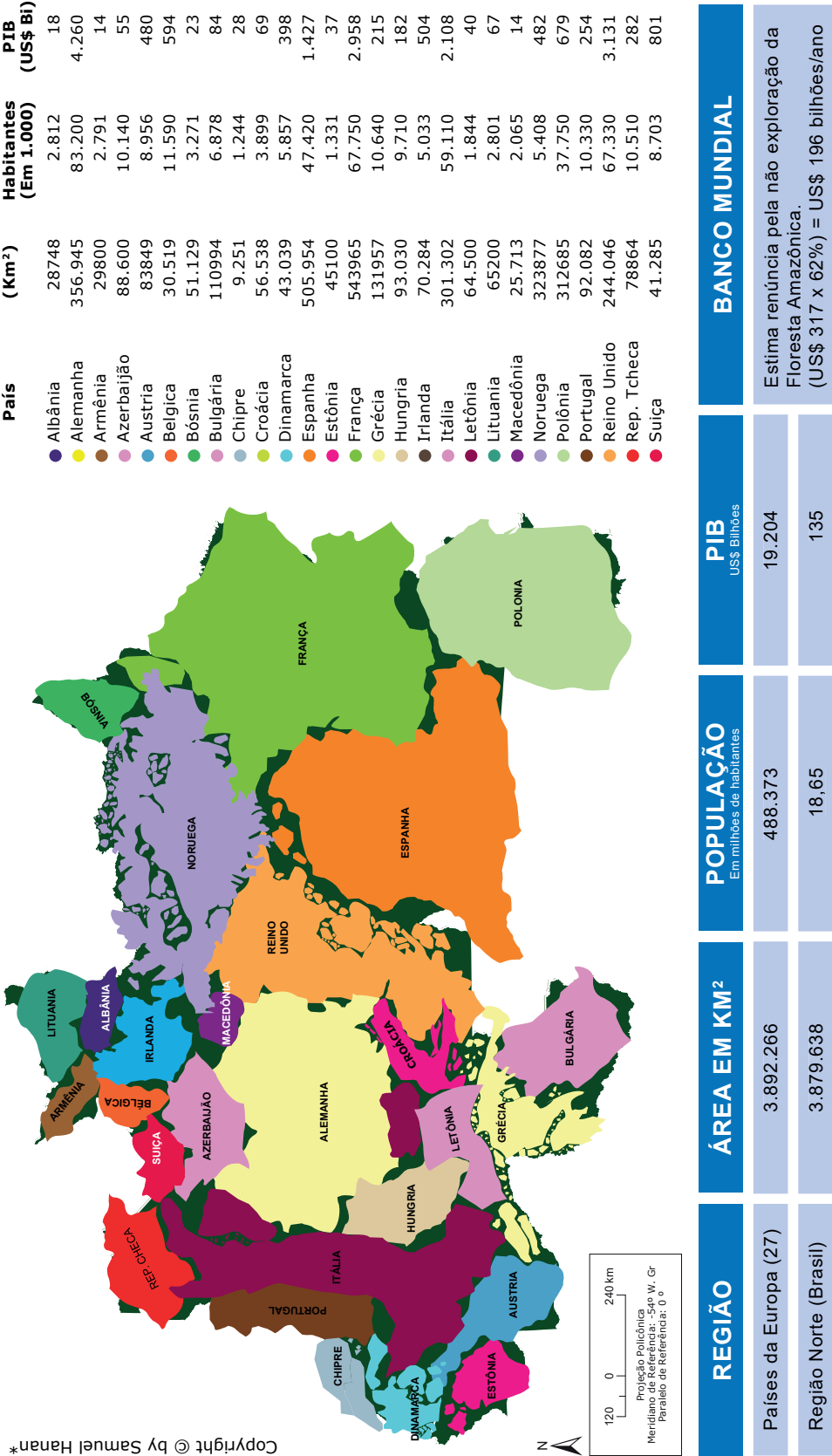
Depois de quantificada a fratura econômica que separa o Amazonas da média nacional – e, de forma ainda mais grave, a capital do interior – impõe-se a pergunta decisiva: por onde começar?

Não se trata de imaginar soluções abstratas nem de prometer transformações totais e simultâneas. Trata-se de acionar alavancas reais, já existentes ou historicamente comprovadas, capazes de produzir efeitos mensuráveis no curto, médio e longo prazos.

As medidas a seguir não pretendem esgotar o caminho, mas ordenar prioridades. Todas compartilham um mesmo princípio: gerar riqueza nova onde hoje nenhuma chega, em vez de apenas redistribuir escassez.

AMAZÔNIA (Região Norte do Brasil) (vazios demográfico e econômico)

Renúncia Econômica dos Brasileiros, dos Amazoníadas, a Favor da Humanidade



A imagem ao lado não pretende estabelecer equivalências políticas ou culturais, mas tornar visível uma assimetria estrutural. A Região Norte do Brasil possui dimensão territorial equivalente à de toda a União Europeia, mas abriga menos de 4% de sua população e uma fração mínima de sua capacidade econômica. Trata-se de um vazio não natural, mas historicamente produzido. É nesse espaço – vasto, rarefeito e economicamente subaproveitado – que qualquer estratégia séria de redução das desigualdades precisa começar.

Não se trata de imaginar soluções abstratas nem de prometer transformações totais e simultâneas. Trata-se de acionar alavancas reais, já existentes ou historicamente comprovadas, capazes de produzir efeitos mensuráveis no curto, médio e longo prazos.

As medidas a seguir não pretendem esgotar o caminho, mas organizar prioridades. Todas compartilham um mesmo princípio: gerar riqueza nova onde hoje nenhuma chega, em vez de apenas redistribuir escassez.

Elevar o valor adicionado no Polo Industrial de Manaus

O primeiro eixo da proposta parte de um dado incontornável: o Polo Industrial de Manaus já existe, já fatura alto e já opera com renúncia fiscal significativa. O problema não está em sua presença, mas no quanto desse valor permanece efetivamente no território amazonense.

Em 2025, o faturamento estimado do PIM ficou em torno de US\$ 40 bilhões por ano. Entretanto, o valor adicionado dentro do estado – isto é, a parcela da riqueza efetivamente gerada localmente – situa-se entre 25 e 26% do faturamento, algo entre US\$ 10 e 10,4 bilhões anuais.

Samuel Hanan propõe algo tecnicamente simples e historicamente comprovado: retomar patamares já alcançados no passado. Entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, o valor adicionado local chegou a 33% do faturamento. Elevar novamente esse índice de 26% para 33% significa um acréscimo anual de aproximadamente US\$ 2,8 bilhões, o que corresponde, sozinho, a cerca de 23% da riqueza nova necessária para reduzir o fosso de renda identificado na seção anterior.

Não se trata de criar um modelo, algo novo, mas de adensar o existente, incentivando maior integração produtiva local, encadeamento industrial, inovação e retenção de valor no estado.

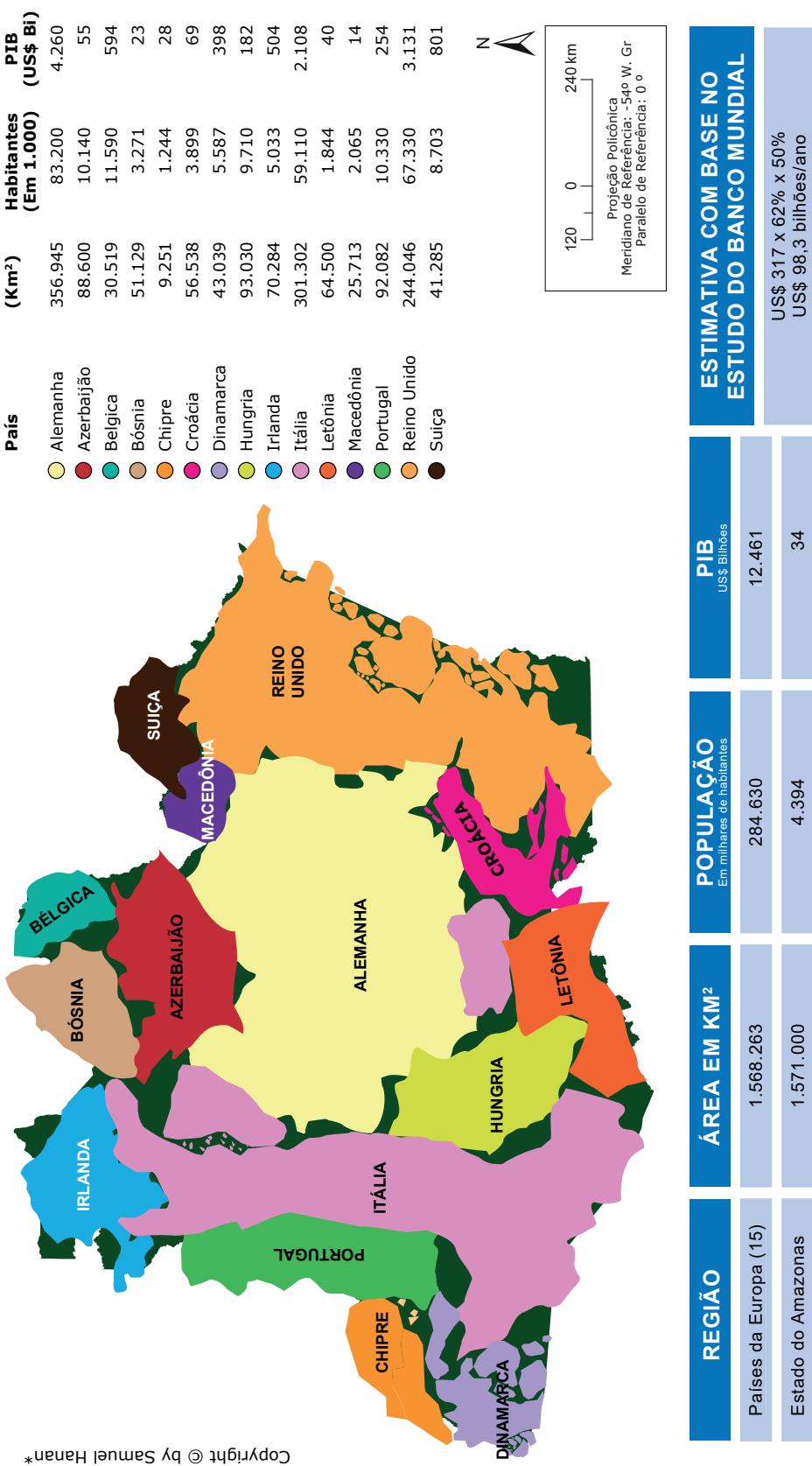
Ativar o potencial mineral e energético do território

Ao reduzir a escala da análise, o paradoxo torna-se ainda mais evidente. O estado do Amazonas, isoladamente, possui área comparável à de vários países europeus somados, mas apresenta população rarefeita e um PIB incompatível com seu potencial territorial. Essa discrepância ajuda a compreender por que políticas concentradas apenas na capital são estruturalmente insuficientes para enfrentar a desigualdade interna do estado.

O segundo eixo rompe com esse paradoxo histórico. O Amazonas é um dos territórios mais ricos do planeta em recursos naturais estratégicos, mas permanece economicamente pobre em vastas áreas do interior. Hanan propõe incentivar grupos privados a investirem na prospecção e, uma vez comprovada a viabilidade, na produção e comercialização de recursos como **fosfato, potássio, gás natural, tântalo, nióbio e xenotima (ítrio e terras raras)**.

AMAZONAS (Vazios Demográfico e Econômico)

Renúncia Econômica dos Brasileiros, da População Empobrecida do Amazonas, em Favor da Humanidade



Fontes: Dados Europa: Eurostat, 2023/ Amazonas: IBGE, Censo 2024.

* É proibida a reprodução total ou parcial sem autorização, por escrito, dos detentores dos direitos.

O ponto central não é apenas extrair, mas agregar valor tecnologicamente, com beneficiamento local, cadeias produtivas regionais e uso de incentivos fiscais estaduais como instrumento de atração – sobretudo nas fases de maior risco. Essas atividades apresentam uma característica decisiva: ocorrem onde o recurso está, gerando renda, empregos e infraestrutura no próprio interior.

Negociação federativa estratégica no setor de óleo e gás

O terceiro eixo exige maturidade política e visão federativa. Hanan propõe que o estado do Amazonas negocie diretamente com o Governo Federal e com a Petrobras a ampliação da prospecção e da produção de petróleo e gás natural no território.

Aqui, a lógica é clara: nas fases iniciais, de maior risco exploratório, o estado pode – e deve – oferecer benefícios fiscais específicos, condicionados a contrapartidas locais. O impacto potencial dessas atividades é expressivo. Mesmo contribuições anuais da ordem de alguns bilhões de dólares já seriam suficientes para acelerar, de modo significativo, a redução do déficit de renda entre capital e interior.

Não se trata de ideologia energética, mas de pragmatismo federativo.

Floresta em pé: de ônus silencioso a ativo econômico

FLORESTA AMAZÔNICA PRESERVADA EM PÉ BANCO MUNDIAL – ESTUDO DIVULGADO EM 9/5/2023 – ESTIMATIVAS	
RENÚNCIA ECONÔMICA PARA ASSEGURAR A PRESERVAÇÃO DA FLORESTA EM PÉ E DOS DEMAIS RECURSOS DA FLORESTA TROPICAL AMAZÔNICA BRASILEIRA	US\$ 317 BILHÕES/ANO
BRASIL – 62% DA FLORESTA AMAZÔNICA Habitantes da Região Norte – Brasil (18.500.000 habitantes) Brasil $62\% \times \text{US\$ 317 bilhões/ano}$	US\$ 196 BILHÕES/ANO
RENÚNCIA EXPRESSA EM % DO PIB DOS 7 PAÍSES MAIS RICOS E AGRESSORES DO MEIO AMBIENTE PIB 2023: US\$ 66.650 BILHÕES/ANO <u>OU</u> US\$ 66 bilhões/ano US\$ 66.650 bilhões/ano	0,29% PIB G7 0,10% PIB G9
PAGAMENTO EXPRESSO EM US\$/HABITANTE/MÊS, DA POPULAÇÃO DOS PAÍSES RICOS <u>OU</u>	US\$ 0,19/HAB/MÊS US\$ 0,06/HAB/MÊS
FLORESTA EM PÉ – CONSCIÊNCIA E AMOR DOS HABITANTES DA AMAZÔNIA	

A preservação da floresta em pé costuma ser tratada como imperativo ético ou ambiental, no entanto, estudos internacionais estimam que essa preservação representa uma renúncia econômica concreta, mensurável e recorrente. A imagem acima sintetiza esse custo de oportunidade, indicando que parte expressiva da riqueza potencial do território brasileiro permanece intencionalmente não explorada em benefício do equilíbrio climático global.

Estudos internacionais convergem para essa constatação: a preservação de florestas tropicais em escala compatível com a estabilidade climática exige mecanismos financeiros permanentes. Estimativas do Banco Mundial indicam que o custo global anual necessário para pre-

servar esses ecossistemas estratégicos gira em torno de aproximadamente US\$ 196 bilhões por ano. Esse número, quando apresentado de forma agregada, costuma causar resistência. No entanto, ele adquire outra natureza quando observado sob a lógica correta da escala econômica.

Como já indicado, quando essa renúncia é expressa como fração do PIB das economias mais ricas – ou mesmo como valor mensal por habitante – o custo se revela economicamente irrisório. A preservação deixa, então, de ser um problema financeiro e passa a ser um problema de decisão política.

Há, contudo, uma leitura ainda mais precisa desse mesmo problema. Quando o foco não recai sobre o custo total da preservação ambiental global, mas apenas sobre o montante necessário para reduzir a pobreza e compensar a renúncia econômica das populações que historicamente preservaram a floresta, o valor estimado diminui de forma significativa. Estudos apontam que essa necessidade se situa por volta de US\$ 68,18 bilhões por ano. Não se trata de indenização retroativa nem de favor internacional, mas de reconhecimento econômico tardio de um serviço efetivamente prestado.

Os chamados *rios voadores* da Amazônia respondem por cerca de 80% das chuvas que sustentam o agronegócio nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Eles elevam a produtividade agrícola, reduzem custos de irrigação, garantem estabilidade climática, sustentam a segurança alimentar nacional e contribuem para o superávit cambial brasileiro – tudo isso sem qualquer contrapartida econômica direta para quem preserva.

Essa constelação de benefícios não opera no plano da abstração ambiental, mas no da economia concreta. Cadeias produtivas inteiras – do agronegócio à geração de energia, da indústria de alimentos às exportações – dependem diretamente da regularidade hídrica produzida pela Floresta Amazônica. Quando o benefício é sistêmico e o cus-

to permanece concentrado, o resultado é uma assimetria econômica estrutural: quem preserva arca com a renúncia; quem se beneficia o faz sem contrapartida. É essa dissociação que precisa ser corrigida.

Hanan propõe romper esse silêncio econômico por meio de mecanismos de contribuição de setores altamente dependentes de água e estabilidade climática, como indústrias de bebidas, cervejas e água mineral.

A lógica proposta não é a da tributação genérica nem a da penalização ideológica, mas a da escala econômica. Pequenas contribuições unitárias, da ordem de US\$ 0,01 ou 0,02 por unidade comercializada globalmente, seriam praticamente imperceptíveis ao consumidor final. No entanto, aplicadas a cadeias de consumo massivo, essas frações mínimas seriam capazes de gerar entre US\$ 15 e 20 bilhões por ano em escala global, convertendo um custo hoje concentrado em um território pobre em um esforço amplamente distribuído entre os beneficiários indiretos da preservação.

A Dívida Invisível do Amazonas

COCA-COLA + PEPSI + AMBEV-INBEV LATAS DE ALUMÍNIO COM 350 ML	
1. A) Mundo	
1.A.1) Venda	1,90 bilhão de latas/dia
Mês	57 bilhões de latas/mês
Ano	684 bilhões de latas/ano
1.A.2) Preço Atacado – EUA	1,90 bilhão de latas/dia
US\$ 0,37 a 0,60 / lata ou pet	57 bilhões de latas/mês
1.A.3) Contribuição para Projeto Amazônia	
Alternativa I	Alternativa II
US\$ 0,01 (1 penny) por lata de 350 ml	US\$ 0,02 (dois cents) por lata de 350 ml
Valor Target – Projeto Amazônia	
684 bilhões de latas × US\$ 0,01/lata	684 bilhões de latas × US\$ 0,02/lata
US\$ 6,84 bilhões/ano	US\$ 13,68 bilhões/ano
2. Pepsi	
Admitindo-se 20-25% do volume da Coca-Cola	– Valor Target – Projeto Amazônia
20% × 6,84= US\$ 1,22 bilhão/ano	US\$ 1,22 bilhão/ano
3. Ambev-InBev	
Admitindo-se 35-40% do valor da Coca-Cola	– Contribuição para Projeto Amazônia
35% × 6,84= US\$ 2,39 bilhões/ano	US\$ 2,14 bilhões/ano
Espírito Santo	1,93%
Minas Gerais	10,03%
Rio de Janeiro	8,10%
São Paulo	21,62%
Região Sudeste	41,67%
4. Total = Coca-Cola + Pepsi + Ambev/InBev	
US\$ 9,48 bilhões/ano	US\$ 15,6 bilhões/ano

Como já dito, quando a renúncia econômica da floresta em pé é expressa como fração do PIB das economias mais ricas – ou mesmo como valor mensal por habitante – o custo se revela economicamente irrisório. A preservação deixa, então, de ser um problema financeiro e passa a ser um problema de decisão política.

A proposta não pressupõe tributos generalizados nem penalizações ideológicas. Baseia-se na lógica da escala: pequenas contribuições unitárias, aplicadas a cadeias globais de consumo massivo, são capazes de gerar recursos relevantes sem impacto perceptível para o consumidor final. Trata-se de internalizar, de forma indireta, parte do custo ambiental hoje externalizado.

O potencial estimado dessa medida alcança aproximadamente US\$ 2 bilhões por ano, cerca de 16,7% das necessidades totais identificadas. Aqui, a justiça deixa de ser retórica e passa a ser reparação econômica objetiva.

ALTERNATIVAMENTE INICIAR O PROJETO APENAS PELO BRASIL

1. Coca-Cola

13-14% do total no mundo

US\$ 806 a 868 milhões/ano

2. Pepsi

23-25% do total no Brasil

US\$ 185 a 217 milhões/ano

3. Cervejas e água mineral

US\$ 1.000 milhão/ano

4. TOTAL

US\$ 2,08 bilhões/ano (superior a R\$ 11 bilhões/ano)

Reconhecendo as limitações da coordenação internacional, o modelo admite uma etapa inicial restrita ao território nacional, com projetos-piloto capazes de testar governança, produzir dados auditáveis e criar precedentes concretos. Grandes transformações globais não começam globais; começam funcionando em algum lugar.

No contexto brasileiro, estimativas conservadoras indicam que mecanismos dessa natureza poderiam gerar cerca de US\$ 2 bilhões por ano, o equivalente a aproximadamente 16,7% das necessidades totais identificadas para a redução das desigualdades internas do Amazonas.

Não se trata de solução isolada nem de promessa salvacionista, mas de um componente estrutural relevante dentro de uma matriz econômica mais ampla. Nesse ponto, a justiça deixa de ser retórica moral e assume a forma de reparação econômica objetiva, ancorada em números, escala e viabilidade institucional.

Viabilidade, precedentes e responsabilidade histórica

Somadas, essas medidas demonstram algo essencial: é viável reduzir drasticamente as desigualdades entre Manaus e os 61 municípios do interior. Não se trata de promessas vagas, mas de ações concretas que, isoladamente, já cobrem mais de um terço do déficit identificado e podem ser implementadas no curto e médio prazos.

Hanan não foge à responsabilidade histórica. Reconhece erros, limitações e contingências, mas lembra – com dados – que, quando houve diagnóstico, decisão e enfrentamento, resultados foram obtidos. O que faltou, ao longo do tempo, não foi capacidade. Faltou continuidade.

O sentido final das medidas

Essas medidas não visam apenas elevar números macroeconômicos, mas resgatar dignidade, oportunidade e cidadania material para uma população que ocupa 99% do território estadual e quase metade de seus habitantes. A desigualdade que hoje marca o Amazonas não é destino. É escolha prolongada. E toda escolha prolongada pode – e deve – ser revista.

O que este ensaio propõe, ao traduzir as medidas de Samuel Hanan, é simples e exigente ao mesmo tempo: substituir o adiamento crônico pela decisão consciente. Sem isso, o modelo continuará funcionando.

Continuará funcionando, porém pela metade.

XIV

EPÍLOGO

Quando a decisão deixa de ser adiável

O quadro que encerra este ensaio não é uma conclusão retórica. É uma constatação objetiva. Ele demonstra que é viável, sim, reduzir de forma drástica as desigualdades hoje inaceitáveis de renda, educação, saúde e oportunidade entre Manaus e os 61 municípios do interior do Amazonas. Não se trata de promessa, nem de exercício especulativo. Trata-se de demonstração empírica.

Os números indicam que apenas três ou quatro ações estruturais, todas conhecidas, exequíveis e historicamente testadas, são capazes de enfrentar mais de um terço do fosso econômico acumulado ao longo de décadas, com efeitos perceptíveis no curto e no médio prazos. Quando isso ocorre, a pergunta decisiva deixa de ser “é possível?” e passa a ser outra, mais exigente: “por que não foi feito?”.

É previsível que alguns observem que participamos de governos passados e, portanto, também do problema. Essa observação não me ofende; ela é verdadeira. Erramos muito. É igualmente verdadeiro, porém, que visualizamos, diagnosticamos e atuamos. Foi nesse contexto que se aprovou uma nova Lei de Incentivos Fiscais, capaz de atrair e ampliar investimentos industriais relevantes; que se criou o Fundo

de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento; que se elevou o valor adicionado da economia estadual; que se ampliou a participação do Amazonas no PIB regional e nacional; que se fundou a Universidade do Estado do Amazonas como parte de um projeto deliberado de redução da distância entre capital e interior.

Nada disso ocorreu em ambiente favorável. Governou-se sob um governo federal adverso, enfrentaram-se disputas institucionais e foi necessário recorrer ao Supremo Tribunal Federal sempre que a autonomia estadual esteve em risco – e, em todos esses casos, se obteve êxito. Os resultados, ainda que insuficientes diante da magnitude do desafio, comprovam um ponto central deste ensaio: quando há diagnóstico correto, decisão política e continuidade institucional, o Amazonas responde.

O que hoje se impõe não é retórica, nem reinvenção total do modelo, tampouco sua negação ideológica. O que se impõe é a retomada consciente da decisão. A desigualdade que marca o interior do estado não é destino geográfico nem fatalidade histórica. É o resultado de adiamentos sucessivos, de escolhas proteladas, de pactos interrompidos. Reiteramos: toda escolha prolongada pode – e deve – ser revista.

As possibilidades existem.

Os instrumentos estão disponíveis.

Os precedentes foram estabelecidos.

O que falta, como sempre, não é capacidade técnica nem fundamento jurídico. É decisão.

Este epílogo não pretende encerrar o debate. Pretende, antes, retirar os últimos alibis da inércia. Depois dele, já não será possível alegar desconhecimento, ausência de dados ou inviabilidade estrutural. O problema do interior do Amazonas já foi diagnosticado, quantificado

e enfrentado em sua arquitetura essencial. A própria preservação da floresta, tratada ao longo deste ensaio não como símbolo, mas como ativo econômico mensurável, retirou definitivamente do debate qualquer álibi financeiro.

O que virá a seguir – a transformação dessas possibilidades em política de Estado – não pertence mais ao campo da análise. Pertence ao campo da responsabilidade histórica.

E é exatamente aí que este ensaio se encerra. Não com uma resposta confortável, mas com uma exigência clara.

A decisão já não pode ser adiada.

XV

PÓS-ESCRITO

Quando a história confirma o acerto e denuncia a interrupção

Não há política pública duradoura que possa ser compreendida sem rostos, decisões e responsabilidade histórica. Falar da Zona Franca de Manaus como abstração técnica empobrece sua origem e distorce seu sentido. O projeto amazônico não nasceu do acaso nem da improvisação. Ele foi pensado, deliberado e executado por homens concretos, em momento em que o Estado brasileiro compreendia que território, soberania e cidadania são dimensões inseparáveis.

Antes mesmo da edição do Decreto-Lei nº 288, o presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, consciente de que a integração nacional não poderia se limitar ao eixo Sul-Sudeste, convocou dois dos mais qualificados formuladores do pensamento econômico brasileiro – Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos – para elaborar estudos que dessem continuidade ao projeto desenvolvimentista iniciado por Juscelino Kubitschek, agora voltado à interiorização do crescimento em direção à Amazônia. À época, tratava-se de quase metade do território nacional, com cerca de 6% da população brasileira e apenas 5% do PIB – um vazio demográfico e econômico que colocava em risco a própria ideia de nação integrada.

As diretrizes presidenciais eram objetivas e reveladoras de maturidade estratégica. Preservar a integridade territorial do Brasil exigia oferecer condições reais de qualidade de vida à população da Região Norte – hoje já entre 18 e 19 milhões de habitantes. O modelo deveria ser de implantação rápida, baseado em indústria de montagem, sem chaminés, ambientalmente compatível, evitando a lógica pesada das indústrias de base. O foco era maximizar as chances de sucesso empresarial, escolhendo produtos até então não fabricados no país, sujeitos a elevada tributação federal, e condicionando os incentivos à adesão consciente do estado do Amazonas à renúncia fiscal estadual.

A lógica era clara: substituir importações, reduzir o déficit da balança comercial, gerar emprego e renda sem devastar a floresta, preservando a biodiversidade amazônica. Esse pacto federativo foi juridicamente estruturado. O próprio artigo 49 do Decreto-Lei nº 288 condicionou a eficácia das isenções fiscais à concessão, pelo estado do Amazonas, de crédito de ICMS equivalente ao imposto que seria pago em outros estados, e à isenção do ISS² pelos municípios onde a Zona Franca se instalasse. Nada foi imposto. Tudo foi pactuado.

O resultado confirmou o acerto da concepção. Consolidaram-se polos industriais eletroeletrônicos, de motocicletas e bicicletas, relógio, de bens de informática, de bebidas e de outros segmentos que transformaram Manaus em um centro econômico real, sustentável e competitivo. O modelo funcionou. Funcionou econômica, social e ambientalmente.

O que não funcionou – e este é o ponto central que a história insiste em revelar – foi o segundo movimento, já previsto pelos próprios formuladores do projeto. A Zona Franca foi concebida como projeto-piloto. Após alguns anos de consolidação, deveria ser avaliada, corrigida e transplantada para outras cidades da Amazônia brasileira, irradiando

2 Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (municipal).

desenvolvimento, renda e cidadania para o interior do estado e da região. Esse passo nunca foi dado.

Não por falha técnica, mas por miopia política, colonialismo interno e preconceitos reiterados contra a Amazônia profunda. O projeto foi interrompido no seu ponto mais nobre: o da expansão. A ZFM não foi destruída – ao contrário, foi constitucionalmente consolidada em 1988 –, mas teve seu sentido original amputado. O enclave prosperou; o interior permaneceu à margem.

Essa história não é especulativa. Ela foi narrada reiteradas vezes por Roberto Campos, um dos arquitetos do modelo. É também história testemunhada por Samuel Hanan, que participou diretamente de decisões, acompanhou os ciclos do projeto e pode afirmar, com autoridade de quem viveu o processo, que o erro não esteve na concepção, mas na interrupção deliberada do seu desdobramento natural.

Passados mais de 55 anos, o paradoxo permanece. A Amazônia continua concentrando cerca de 45% do território nacional, entre 8 e 9% da população brasileira e apenas 5 a 6% do PIB do país. O abandono não é episódico; é estrutural. Quando a estrutura persiste, já não se pode atribuí-la ao destino, mas à escolha política reiterada de não corrigir o que foi deixado inacabado.

É nesse ponto que a história deixa de ser narrativa e se converte em cobrança. O modelo deu certo onde foi aplicado. Falhou apenas onde não se teve coragem de ampliá-lo. A desigualdade intraestadual que hoje marca o Amazonas não é prova da falência da Zona Franca, mas da traição silenciosa ao seu projeto original.

XVI

Quando a possibilidade se torna exigência

Amazonas – Chegou a hora!

- Desigualdades intraestaduais não podem ser aceitas como fatalidades e, assim, eternizadas.
- Disparidades demográficas, econômicas e sociais entre cidadãos habitantes da capital e dos 61 municípios do interior podem ser drasticamente reduzidas, bastando cobranças da sociedade civil e vontade política dos nossos governantes.

CAPITAL (MANAUS)	Interior (61 municípios)
➤ 0,73% da área territorial do estado	➤ 99,27% da área territorial do estado
➤ 53,24% da população do estado	➤ 46,76% da população do estado
➤ 79,41% do PIB estadual	➤ 20,63% do PIB estadual
➤ R\$ 63.000,00 – renda média anual per capita	➤ R\$ 20.792,00 – renda média anual per capita
203% da renda per capita do interior	Apenas 32,98% da renda média per capita/ano da capital

Este ensaio visa provocar reflexões e oferecer alguns subsídios e caminhos para não mais aceitarmos o enorme fosso existente entre

capital e interior, e partirmos, juntos, rumo ao processo de resgate da cidadania dos mais de dois milhões de habitantes dos 61 municípios do interior do estado do Amazonas.

- Governantes não têm o direito de decretar classes diferenciadas de cidadãos em função do local de nascimento ou de escolha de local para viver.
- Lembrar sempre: governos não agem, mas, sim, reagem.

A LUTA É DE TODOS

A HORA É AGORA!

A partir desse quadro, a conclusão se impõe sem estridência:

- Quando a possibilidade existe, a omissão deixa de ser neutra;
- Quando o caminho está traçado, a hesitação se transforma em escolha;
- Quando a escolha se prolonga, ela molda o futuro – ou o nega.

Não se trata de clamor moral, mas de maturidade histórica.

Não se trata de urgência retórica, mas de coerência institucional.

A hora não é simbólica.

A hora não é discursiva.

A hora é histórica.

E chegou!

ANEXOS

PIM - INFORMAÇÕES RELEVANTES

1. Faturamento anual (PIM) - US\$ bilhões	40
2. Valor adicionado pelo PIM dentro do Amazonas (estimado) - US\$ bilhões	10 a 10,4
3. Valor adicionado (%)	25 a 26%
Faturamento	
4. Renúncias fiscais federais e estadual + municipal (US\$ bilhões)	
Federal (6,33% do total das renúncias fiscais da União)	6,3 a 6,6
Estadual + municipal	2,7 a 2,9
Total US\$ bilhões	9 a 9,5
5. Renúncia fiscal total	90 a 91%
Valor adicionado no Amazonas	
6. Investimento total atual no PIM pelas indústrias	US\$ 10 a 12 bilhões

Imprescindível aumentar o valor adicionado dentro do estado, de modo a tornar o modelo do PIM socialmente justo, uma vez que, sob o ponto de vista da arrecadação tributária total e dos lucros e retornos dos investimentos dos empresários, são excepcionais.

JUSTIÇA SOCIAL

PIB AMAZONAS, REGIÃO NORTE E BRASIL (1994/2025) – PÓS-REAL

ANO	PIB AMAZONAS R\$ BILHÕES	PIB R. NORTE R\$ BILHÕES	PIB BRASIL R\$ BILHÕES	PIB AMAZONAS		PIB R. NORTE
				% PIB R. NORTE	% PIB BRASIL	% PIB BRASIL
1994 (início Real)	22,09	96,76	1175,00	22,83%	1,88%	8,23%
2002	34,61	116,77	1320,00	29,64%	2,62%	8,85%
2020	105,14	400,42	7610,00	26,26%	1,38%	5,26%
2024	170	674,30	11779,00	25,21%	1,44%	5,72%
2025 (estimado)	185	699,00	12400,00	26,46%	1,49%	5,64%

Fontes: Ipeadata, IBGE, e Meta IA-Jan 2026.

Amazonas nos últimos 23 anos perdeu expressão econômica em relação à Região Norte e ao Brasil; Região Norte perdeu muita expressão econômica em relação ao Brasil.
AMAZONAS E REGIÃO NORTE FICARAM PARA TRÁS. POR QUÊ?

PIM – INDICADORES

PIM MANAUS				
	Último ano 2024	Últimos 5 anos 2020/2024	Últimos 10 anos 2015/2024	10 anos 1991/2000
A. $\frac{\text{Salários}}{\text{Faturamento}}$	2,17%	2,15%	2,53%	2,82%
B. $\frac{\text{Salários + encargos + benefícios}}{\text{Faturamento}}$	4,81%	5,20%	5,48%	6,68%
C. $\frac{\text{Insumos importados}}{\text{Faturamento}}$	39,33%	13,21%	17,53%	23,38%
D. $\frac{\text{Insumos importados}}{\text{Total insumos}}$	62,44%	65,02%	64,32%	46,64%
E. $\frac{\text{Insumos nacionais}}{\text{Faturamento}}$	11,32%	3,24%	4,29%	14,03%
F. $\frac{\text{Insumos (importados + nacionais)}}{\text{Faturamento}}$	50,65%	16,44%	21,82%	37,42%
G. $\frac{\text{Insumos regionais}}{\text{Faturamento}}$	12,33%	10,98%	5,43%	12,72%
H. $\frac{\text{Salários + encargos + benefícios} + \text{insumos regionais}}{\text{Faturamento}}$	17,15%	9,07%	10,92%	19,41%

Fontes: SUFRAMA (SAP/CGPRO/COSEI).

Polo mineral

Na busca de uma nova matriz de desenvolvimento econômico para o estado do Amazonas, mais justa com a população do interior (61 municípios – 47% da população e com participação inferior a 20% do PIB do estado), não se pode deixar de priorizar a implantação de um Polo de Produção Mineral, com responsabilidade ambiental e fiscalização permanente.

Deve-se também destacar que, no caso do Amazonas (a Amazônia também), por dispor de grande parte do seu território gravado como áreas de uso restrito (Áreas Indígenas, Florestas Estaduais, Floresta Nacional, Áreas de Fronteiras, Garimpos e outras), o novo marco regulatório precisa explicitar, de forma clara e detalhada, o que pode, o que não pode e como pode ser explorado o enorme patrimônio mineral do nosso subsolo.

A Dívida Invisível do Amazonas

BEM MINERAL	MUNICÍPIOS
Estanho, criolita (na e f) e nióbio (nb)	Presidente Figueiredo e Urucará
Bauxita (Al)	Presidente Figueiredo, Urucará e Nhamundá
Tântalo (Ta)	Presidente Figueiredo e Urucará
Columbita/tantalita (Nb/Ta)	Barcelos (Serra do Aracaí) e São Gabriel da Cachoeira (Alto Rio Negro)
Tório (Th), urânio (U), xenotima (Y), zircão (Zr) e muitas outras terras raras	Presidente Figueiredo e Urucará
Calcário	Urucará, Maués, Nhamundá e Apuí (localidade de terra preta - Rio Sucunduri)
Potássio (K)	Nova Olinda do Norte e Itacoatiara
Caulim	Maués e Rio Preto da Eva
Argila	Irlanduba, Manacapuru, Itacoatiara e Manaus
Ouro	Maués (abacaxis), Humaitá, Manicoré (Rio Madeira), Apuí, Barcelos (Serra do Aracaí), Santa Isabel do Rio Negro, São Gabriel da Cachoeira (Serra da Neblina e Tunu/Caparro), Japurá (Traíras e Rio Puruí), Novo Aripuanã e Apuí (Rio Juma e Vila do Sucunduri)
Areia	Manaus e Rio Preto da Eva
Gipsita (gesso)	Urucará e Nhamundá
Linhito (carvão)	Benjamim Constant, Atalaia do Norte, Tabatinga, São Paulo de Olivença, Amaturá, Santo Antônio do Içá, Jutai e Japurá (Alto Rio Solimões)
Turfa	Nova Olinda do Norte, Maués, Boa Vista do Ramos e Urucuritiba (Médio Amazonas)
Ferro	Urucará
Topázio e monazita	Barcelos (Serra do Acará)
Óleo e condensado	Coari (Província de Urucu), Carauari (Polo Juruá) e Silves (áreas do Rio Uatumã)
Gás natural	Coari, Carauari e Silves

Anexos

Estados e Distrito Federal	Arrecadação tributária nacional %	Participação PIB Brasil %	% Arrecadação % PIB	Arrecadação a menor (%)
Acre	0,13	0,20	65,00	(35,00)
Amapá	0,13	0,20	65,00	(35,00)
Amazonas	1,43/1,45	1,48/1,50	95,33/96,66	(3,34 a 4,67%)
Pará	1,58	2,88	54,86	(45,13)
Rondônia	0,50	0,60	83,33	(16,67)
Roraima	0,14	0,20	70,00	(30,00)
Tocantins	0,35	0,60	58,33	(41,67)
Região Norte	4,28%	6,18%	69,26%	(30,74%)
Alagoas	0,52	0,80	65,00	(35,00)
Bahia	2,86	3,88	73,71	(26,39)
Ceará	1,69	2,19	77,17	(22,83)
Maranhão	0,79	1,39	56,83	(43,17)
Paraíba	0,65	0,90	72,22	(27,78)
Pernambuco	1,92	2,49	77,11	(22,89)
Piauí	0,50	0,70	71,43	(28,57)
Rio Grande do Norte	0,61	0,90	67,78	(32,22)
Sergipe	0,40	0,60	66,77	(33,33)
Região Nordeste	9,94%	13,85%	71,77%	(28,23%)
Distrito Federal	5,46	3,19	171,16	A maior 71,76%
Goiás	2,15	2,99	71,91	(28,09)
Mato Grosso	1,56	2,79	55,91	(44,09)
Mato Grosso do Sul	1,11	1,59	70,44	(29,56)
Região Centro-Oeste	10,28%	10,56%	97,35%	(2,65%)
Espírito Santo	1,87	2,09	89,48	(10,52)
Minas Gerais	7,58	9,46	80,13	(19,87)
Rio de Janeiro	14,71	10,45	140,83	A maior 40,83%
São Paulo	36,17	30,10	120,13	A maior 20,13%
Região Sudeste	60,33%	52,10%	115,80%	15,80% a maior
Paraná	5,14	6,08	84,54	(15,46)
Santa Catarina	5,09	6,47	78,67	(21,35)
Rio Grande do Sul	4,94	4,78	103,35	A maior (3,35%)
Região Sul	15,17%	17,33%	87,54%	Menos (2,46%)
Brasil	100,00%	100,00%	-	-

Nota: Apenas três estados (Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul) e o Distrito Federal recolheram mais tributos que as suas participações no PIB.

A Dívida Invisível do Amazonas

ESTADOS BRASILEIROS (2024): CARTEIRA DE TRABALHO X BOLSA FAMÍLIA				
Estados com mais beneficiárias do Bolsa Família do que carteira assinada	População (1000 habitantes)	Pessoas com Bolsa Família (x 1000 pessoas)	Pessoas com carteira de trabalho (x 1000 pessoas)	Renda domiciliar per capita/mês (R\$/mês)
1. Rio Grande do Norte	3.416	505	503	1.373,00
2. Acre	881	131	104	1.095,00
3. Amapá	803	118	88	1.520,00
4. Sergipe	2.291	386	330	1.218,00
5. Alagoas	3.220	539	444	1.110,00
6. Ceará	9.234	1.480	1.359	1.166,00
7. Amazonas	4.281	647	521	1.172,00
8. Pernambuco	9.539	1.611	1.461	1.113,00
9. Paraíba	4.145	676	488	1.282,00
10. Piauí	3.376	607	350	1.342,00
11. Pará	8.664	1.349	955	1.273,00
12. Bahia	14.961	2.484	2.062	1.139,00
13. Maranhão	7.011	1.221	641	945,00
Total 13 estados das Regiões Norte e Nordeste	71.852 (33,78% da população brasileira)	11.754 (56,01% dos beneficiários no Brasil)	9.306 (20,23% das pessoas com carteira assinada no Brasil)	Brasil: Salário Mínimo R\$ 1.320,00/média R\$ 1.848,00/mês

ESTADOS COM MAIS PESSOAS COM CARTEIRA ASSINADA EM RELAÇÃO AO BOLSA FAMÍLIA				
Estados com mais pessoas com carteira assinada	População (2023) (1000 habitantes)	Pessoas com Bolsa Família (2024) (x 1000)	Pessoas com carteira assinada (2024) (x 1000)	Renda domiciliar per capita/mês (2023) (R\$/mês)
14. Roraima	717	75	77	1.425,00
15. Tocantins	1.577	160	254	1.581,00
16. Rondônia	1.746	126	288	1.527,00
17. Mato Grosso do sul	2.902	213	669	2.030,00
18. Espírito Santo	4.102	309	882	1.915,00
19. Mato Grosso	3.836	266	943	1.991,00
20. Distrito Federal	2.983	192	977	3.357,00
21. Goiás	7.351	519	1.547	2.017,00
22. Rio de Janeiro	17.220	1.736	3.758	2.367,00
23. Rio Grande do Sul	11.229	629	2.816	2.304,00
24. Santa Catarina	8.058	235	2.514	2.269,00
25. Paraná	11.825	623	3.143	2.115,00
26. Minas Gerais	21.323	1.624	4.818	1.918,00
27. São Paulo	45.973	2.601	14.000	2.492,00
Total (13 estados e Distrito Federal) Federal (3 estados da R. Norte)	140.832 (66,22% da população brasileira)	9.233 (43,99% dos beneficiários do Bolsa Família)	36.686 (79,77% do total de pessoas com carteiras assinadas)	Brasil: Salário Mínimo 2023 R\$ 1.320,00/mês Renda média domiciliar per capita R\$ 1.848,00

Brasil	212.684,00	20.987,00	45.992,00	1.848,00
---------------	-------------------	------------------	------------------	-----------------

BRASIL 2023 (PNADC-IBGE) – LARES COM FALTA DE ALIMENTOS		
Região	% lares que vivenciam falta de alimentos	Proporções de domicílios com insegurança alimentar grave ou moderada
Norte	7,7%	16,0%
Nordeste	6,2%	14,8%
Centro-Oeste	3,6%	7,9%
Sudeste	2,9%	6,7%
Sul	2,0%	4,7%

Fonte: PNADC - IBGE.

% PESSOAS EM ESTADO DE POBREZA (DESTAQUES REGIONAIS)		
Região/estado	% Pessoas	Observação
Região Norte		
Amazonas	56,7%	2º pior índice
Acre	52,9%	
R. Nordeste		
Maranhão	58,9%	Pior índice do Brasil
Alagoas	56,3%	3º pior índice
Paraíba	54,6%	4º pior índice
Ceará	53,4%	5º pior índice

Fonte: IBGE.

DADOS – PAÍSES DA AMÉRICA LATINA (2024/2025)						
PAÍS	POPULAÇÃO (Milhões)	PIB (US\$ bilhões)	PIB PER CAPITA (US\$)	SALÁRIO MÍNIMO (US\$)	PISA (M / L / C)*	IPC (RANKING)
Argentina	47,00	633,00	14.359,00	225,00	660 / 580 / 600	98º
Bolívia	12,50	49,00	3.920,00	405,00	N/A	133º
Brasil	215,30	2.180,00	10.296,00	295,00	659 / 527 / 620	104º
Chile	19,60	330,00	17.181,00	535,00	520 / 370 / 430	29º
Colômbia	52,30	419,00	8.640,00	388,00	640 / 550 / 580	87º
Equador	18,20	125,00	7.380,00	470,00	N/A	115º
Guiana	0,80	24,00	31.378,00	335,00	N/A	87º
Paraguai	6,90	44,00	7.320,00	368,00	800 / 790 / 790	136º
Peru	34,40	289,00	8.400,00	275,00	590 / 510 / 610	121º
Suriname	0,60	4,71	7.335,00	200,00	N/A	92º
Uruguai	3,40	81,00	24.380,00	620,00	530 / 430 / 450	16º
Venezuela	28,80	102,00	3.500,00	0,43	N/A	177º
	439,80	4.280,71	9.836,19	-	-	-

BRASIL – RANKINGS AMÉRICA DO SUL	RENDIA PER CAPITA	SALÁRIO MÍNIMO	EDUCAÇÃO (PISA)	CORRUPÇÃO
	5º	8º	4º	6º MAIS CORRUPTO

Nota: os países marcados como N/A no ranking PISA não participaram da última avaliação oficial da OCDE ou não possuem dados validados para o período.

Fontes:

- População e PIB (Nominal e Per Capita): Fundo Monetário Internacional (FMI): World Economic Outlook Database.
- Banco Mundial: Dados de indicadores de desenvolvimento global.
- Ranking PISA (Educação): OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).
- IPC (Corrupção): Transparência Internacional: *Corruption Perception Index* (Índice de Percepção da Corrupção).
- Dados Específicos (Guiana/Venezuela): OPEP e CEPAL. Para dados de crescimento econômico acelerado (Guiana) e estimativas de indicadores sociais em áreas que não participam.

Anexos

INFORMAÇÕES RELEVANTES			
(1) POPULAÇÃO 2025	MILHÕES DE HABITANTES	% BRASIL	% AMAZONAS
BRASIL	214,31	100,00	-
AMAZONAS	4,32	2,02	100,00
MANAUS	2,30	1,07	53,00
INTERIOR AMAZONAS	2,02	0,94	47,00

(2) CRESCIMENTO POPULACIONAL 2025/2010 (15 ANOS)	CRESCIMENTO %
MUNDO (8.230/6.957)	18,30
BRASIL (214,31/190,76)	12,35
AMAZONAS (4,32/3,48)	24,31
MANAUS (2,30/1,80)	27,77
INTERIOR (AMAZONAS) (2,02/1,68)	20,23

(3) CÂMBIO (DÓLAR/REAL) - 2025	US\$/R\$
MAIS ALTA	6,3050
MAIS BAIXA	5,2730
MÉDIA 2025	5,5930
ÚLTIMA 2025	5,6334

(3) PIB 2025 (ESTIMADO)	R\$ BILHÕES	US\$ BILHÕES
• MUNDO	-	115.490
• BRASIL	12.500	2250
• AMAZONAS	186	34
• MANAUS	145	26
• INTERIOR AMAZONAS	41	8

(4) PIB - PER CAPITA - ANO (2025)	R\$/ANO	US\$/ANO
• MUNDO	-	14.032
• BRASIL	58.790	10.545
• AMAZONAS	43.287	7.740
• MANAUS	63.043	11.272
• INTERIOR AMAZONAS	20.792	3.718

(5) PIB - VARIAÇÃO PERCENTUAL ÚLTIMOS 15 ANOS	US\$ BILHÕES	%
• MUNDO	(115.490/65.600)	76,05
• BRASIL	(2.250/2.212)	2,17
• AMAZONAS	(34/27)	25,93
• MANAUS	(26/22)	18,18
• INTERIOR AMAZONAS	(8/5)	60,00

(6) PIB - PERCAPITA/ANO - VARIAÇÃO ÚLTIMOS 15 ANOS	%
• MUNDO	48,82
• BRASIL	(8,98)
• AMAZONAS	(0,24)

(7) PIB BRASIL - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL	2010	2025
BRASIL (% PIB MUNDIAL)	3,37%	1,96%
BRASIL (% PIB - PERCAPITA MUNDO)	122,87%	(24,85%)
(11.585/9.429)		
(10.545/14.032)		

BRASIL EMPOBRECEU, BRASIL FICOU PARA TRÁS BRASILEIRO EMPOBRECEU		
--	--	--

Este livro desafia o leitor a encarar, sem atalhos, os dilemas estruturais do Amazonas e do Brasil. Com rigor técnico e intrepidez, transforma números em argumentos e evidências. Ao dismantelar mitos sobre a Zona Franca de Manaus e a renúncia fiscal, reafirma seu caráter de política nacional. Além disso, revela o ponto cego do modelo: a concentração dos benefícios na capital do estado e o prolongado abandono do interior.

A obra avança para o debate da cidadania material e do pacto federativo como dever do Estado. Denuncia a persistente desigualdade imposta aos 61 municípios do interior e a seus dois milhões de habitantes, e mostra como a omissão histórica de governo após governo aprofunda a pobreza e fragiliza a coesão social.

Porém, sem se limitar ao diagnóstico, a obra apresenta caminhos possíveis para reverter essa conjuntura, ao propor uma nova matriz econômica, enraizada no interior, no valor adicionado e na floresta em pé. Nesse contexto, quantificar se afigura como um gesto ético; decidir, uma responsabilidade inadiável; completar o modelo vigente, um dever institucional – não uma escolha política.

Amazonas: chegou a hora de resgatar, sem traços de excludência, a dignidade e o pertencimento de toda a sua população, assegurando pleno e equânime acesso aos direitos elementares – razão primordial da escolha, pelo voto, dos seus governantes.

ISBN 978-65-5585-672-9



VALER
EDITORA



Saiba +
sobre
este livro

9 786555 856729